

ISSN 2785-5228



**EUWEB Legal Essays**  
Global & International Perspectives  
Issue 1/2022

EDITORIALE  
SCIENTIFICA

### EDITOR-IN-CHIEF

**Teresa Russo**, University of Salerno (Italy)

### MANAGING EDITOR

**Anna Oriolo**, University of Salerno (Italy)

### ASSOCIATED EDITORS

**Francesco Buonomenna**, University of Salerno (Italy)

**Gaspere Dalia**, University of Salerno (Italy)

**Erjon Hitaj**, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

**Ana Nikodinovska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Rossana Palladino**, University of Salerno (Italy)

### EDITORIAL COMMITTEE

**Giuseppe Cataldi**, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

**Angela Di Stasi**, University of Salerno (Italy)

**Elżbieta Feret**, University of Rzeszów (Poland)

**Pablo Antonio Fernández Sánchez**, University of Sevilla (Spain)

**Olga Koshevaliska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Pietro Manzini**, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

**Nebojsa Raicevic**, University of Niš (Serbia)

**Giancarlo Scalese**, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

**Anna Lucia Valvo**, University of Catania (Italy)

**Jan Wouters**, University of KU Leuven (Belgium)

### SCIENTIFIC COMMITTEE

**Paolo Bargiacchi**, KORE University of Enna (Italy)

**Ivana Bodrožić**, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

**Valentín Bou Franch**, University of Valencia (Spain)

**Elena Crespo Navarro**, University Miguel Hernández Elche (Spain)

**Luigi Daniele**, University of Roma Tor Vergata (Italy)

**Jordi Nieva Fenoll**, University of Barcellona (Spain)

**Luigi Kalb**, University of Salerno (Italy)

**Anja Matwijkiw**, Indiana University Northwest (United States of America)

**Massimo Panebianco**, University of Salerno (Italy)

**Ioannis Papageorgiou**, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

**Nicoletta Parisi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

**Francisco Pascual Vives**, University of Alcalà, Madrid (Spain)

**Dino Rinoldi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

### REVIEWING COMMITTEE

**Ersi Bozheku**, University of Tirana (Albania)

**Marco Borraccetti**, University of Bologna (Italy)

**Federico Casolari**, University of Bologna (Italy)

**Francesco Cherubini**, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

**Jasmina Dimitrieva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Miroslav Djordjevic**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

**Jelena Kostić**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

**Ivan Ingravallo**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

**Elena Maksimova**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Daniela Marrani**, University of Salerno (Italy)

**Francesca Martinez**, University of Pisa (Italy)

**Marina Matić Bošković**, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)  
**Pietro Milazzo**, University of Pisa (Italy)  
**Stefano Montaldo**, University of Turin (Italy)  
**Giuseppe Morgese**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)  
**Niuton Mulleti**, EPOKA University of Tirana (Albania)  
**Amandine Orsini**, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)  
**Leonardo Pasquali**, University of Pisa (Italy)  
**Christian Ponti**, University of Milano (Italy)  
**Valentina Ranaldi**, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)  
**Fabio Spitaleri**, University of Trieste (Italy)  
**Ismail Tafani**, University of Barleti (Albania)  
**Maria Torres Perez**, University of Valencia (Spain)  
**Paolo Troisi**, University of Rome Tor Vergata (Italy)

#### **EDITORIAL ASSISTANTS**

**Stefano Busillo**, University of Salerno (Italy)  
**Miriam Schettini**, University of Pisa (Italy)  
**Gabriele Rugani**, University of Pisa (Italy)  
**Emanuele Vannata**, University of Salerno (Italy)  
**Ana Zdraveva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

|                                         |   |
|-----------------------------------------|---|
| <b>Teresa Russo</b><br><i>Editorial</i> | 1 |
|-----------------------------------------|---|

## ***Migration Issues***

|                                                                                                                                             |   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| <b>Ana Nikodinovska Krstevska</b><br><i>Gli accordi di riammissione tra l'Unione Europea e i paesi Balcanici: più di quanto non sembri!</i> | 9 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Amandine Orsini</b><br><i>The Global Governance of Human Trafficking</i> | 19 |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Rossana Palladino</b><br><i>Migration Management in Europe: Sovereignty vs. Human Rights-Based Approach</i> | 35 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Teresa Russo</b><br><i>The Migrant Crisis Along the Balkan Routes: Still a Lot to Do</i> | 46 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## ***EU Anti-Corruption Strategies***

|                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Stefano Busillo</b><br><i>Asset recovery: nuova enfasi da parte delle Nazioni Unite nella lotta alla corruzione</i> | 59 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Gaspard Dalia</b><br><i>Prevenzione e percezione dei fenomeni corruttivi: istanze di difesa sociale e crisi del garantismo processuale penale</i> | 87 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Anna Oriolo</b><br><i>Gli standard etici degli international prosecutors e il ruolo del giudice a garanzia dello Stato di diritto</i> | 99 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Emanuele Vannata</b><br><i>La strategia anti-corruption del Consiglio d'Europa e il ruolo del GRECO nella emergenza pandemica</i> | 111 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

## ***Databases and Protection of Human Rights***

**Pietro Milazzo**

*La proliferazione delle banche dati di polizia e la tutela europea dei dati personali: alcune prospettive ed alcuni limiti della Direttiva (EU) 2016/680* 129

**Paolo Troisi**

*Principio di disponibilità, cooperazione orizzontale e scambio dei dati PNR* 143

# ASSET RECOVERY: NUOVA ENFASI DA PARTE DELLE NAZIONI UNITE NELLA LOTTA ALLA CORRUZIONE

di Stefano Busillo\*

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'impegno delle Nazioni Unite contro la corruzione e la Risoluzione 75/194. – 2. La politica anticorruzione nell'Agenda 2030, nella Dichiarazione di Doha e nel Piano d'azione di Addis Abeba. – 3. L'UNCAC e le altre convenzioni ONU in materia di corruzione. – 4. L'*asset recovery* ed il Titolo V UNCAC. – 5. Le principali criticità in tema di *asset recovery* secondo la Risoluzione 75/194: autorità competenti, punti di contatto (*focal points*) e *Financial Intelligence Units* (FIU). – 6. Conclusioni: l'urgenza di incrementare la cooperazione tecnico-procedurale e la prevenzione.

## 1. Introduzione: l'impegno delle Nazioni Unite contro la corruzione e la Risoluzione 75/194

Il contrasto al fenomeno corruttivo rappresenta un obiettivo, ed al contempo uno sforzo per la comunità degli Stati, come testimoniato dall'ampia produzione normativa internazionale giuridicamente vincolante e/o non vincolante. Ne costituisce un esempio la Risoluzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), n. 75/194 del 16 dicembre 2020 (Ris. 75/194), approvata dall'Assemblea Generale<sup>1</sup>, che ha fondamentalmente rinnovato la propria attenzione per il contrasto alla corruzione, cercando di fornire agli Stati Membri delle "linee guida" da seguire in tema di *asset recovery*, ovvero concernente l'individuazione, il congelamento, la confisca ed il recupero dei proventi derivanti da fatto illecito<sup>2</sup>, o da un episodio di corruzione. L'*asset recovery* è dunque quel momento necessario ad evitare che il soggetto coinvolto in un

---

\* Dottorando di ricerca in "Scienze Giuridiche", curriculum internazionalistico-europeo-comparato; *Senior Member* del *Legal Observatory* del Modulo *Jean Monnet* "EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs" (EUWEB), Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) – Università degli Studi di Salerno. Il presente contributo è stato pubblicato in T. RUSSO, A. ORIOLO, G. DALIA (eds.), "EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs", 2nd Edition Essays, OPTIME, 2021, pp. 137-166.

<sup>1</sup> Trattasi della Risoluzione 75/194 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Preventing and combating corrupt practices and the transfer of proceeds of corruption, facilitating asset recovery and returning such assets to legitimate owners, in particular to countries of origin, in accordance with the United Nations Convention against Corruption*, del 16 dicembre 2020, A/RES/75/194. La bozza di risoluzione è stata prodotta congiuntamente ed inviata il 17 novembre 2020 da parte di Antigua e Barbuda, Argentina, Armenia, Austria, Bangladesh, Cile, Colombia, Costa Rica, Costa d'Avorio, Ecuador, El Salvador, Francia, Giappone, Honduras, Irlanda, Italia, Kirghizistan, Malta, Marocco, Messico, Mongolia, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Portogallo, Russia, Spagna e USA. Successivamente hanno provveduto a sponsorizzare la risoluzione Albania, Algeria, Arabia Saudita, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Botswana, Brasile, Cipro, Croazia, Danimarca, Egitto, Filippine, Giamaica, Grecia, Guatemala, Guinea, India, Libia, Malawi, Mali, Montenegro, Nigeria, Norvegia, Palau, Polonia, Regno Unito, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Serbia, Svizzera, Tailandia, Tunisia, Ungheria, Tanzania e Zambia. La Risoluzione è stata adottata a seguito di una relazione *ad hoc* da parte della Terza Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (relatore speciale Myriam Oehri), *Crime prevention and criminal justice*, del 23 novembre 2020, A/75/479, par. II "A Draft resolution A/C.3/75/L.4/Rev.1".

<sup>2</sup> J. BRUN, L. GRAY, C. SCOTT, K.M. STEPHENSON, *Asset Recovery Handbook*, Washington D.C., 2011, p. 5 ss.



fenomeno corruttivo benefici dei proventi derivati da tale reato<sup>3</sup>. Non a caso, la Risoluzione è inserita in un gruppo di altre risoluzioni<sup>4</sup> che, ugualmente approvate dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 2020, mirano a contenere e deradicare il crimine organizzato, con particolare riferimento a quello attivo a livello transnazionale.

Come si vedrà, l'atto appare diretto in maniera peculiare nei confronti dei cc.dd. “*developing countries*”, i paesi in via di sviluppo, che soffrono particolarmente la corruzione quale ostacolo allo sviluppo socio-economico – con una somma oscillante tra i 20 e 40 miliardi di dollari annualmente dileguati a causa di pratiche corruttive<sup>5</sup>. Tuttavia, appare evidente che anche i paesi maggiormente sviluppati non possano defilarsi e ignorarne il contenuto. La stessa Unione europea (UE), i cui membri Membri appaiono da sempre fortemente impegnati nella promozione della lotta alla corruzione, appare in difficoltà con 110 miliardi di euro di proventi annui generati da attività illecite rispetto ad un tasso di congelamento e di confisca pari al 2 per cento e all'1 per cento<sup>6</sup>.

Il testo della Risoluzione, articolato in un insieme di consideranda, che precedono e giustificano il contenuto di raccomandazioni successivamente rivolte agli Stati, copre, quindi, uno spettro assai ampio, che spazia dal richiamare atti normativi internazionali cardine per il settore – cui la Risoluzione in parola si ispira o che tenta di promuovere – al sottolineare la gravità del fenomeno. La lotta alla corruzione, va reiterata “*at all levels*”, in quanto raccordata con la promozione e tutela dei diritti umani “*in the process of creating an environment conducive to their full enjoyment and realization*”<sup>7</sup>. Analoga enfasi circa la correlazione tra corruzione e diritti umani si trova nel Preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Convenzione di Mérida,

---

<sup>3</sup> Relazione della Commissione al Parlamento e Consiglio, *Recupero e confisca dei beni: garantire che "il crimine non paghi"*, del 2 giugno, 2020, COM/2020/217 final, par. 1.1: “*La confisca dei proventi di reato è una componente essenziale della lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata, giacché priva i criminali dei loro introiti finanziari e garantisce che il crimine 'non paghi'*”.

<sup>4</sup> Risoluzione 75/195 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Strengthening and promoting effective measures and international cooperation on organ donation and transplantation to prevent and combat trafficking in persons for the purpose of organ removal and trafficking in human organs*, del 16 dicembre 2020, A/RES/75/195; Risoluzione 75/196 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Strengthening the United Nations crime prevention and criminal justice programme, in particular its technical cooperation capacity*, 16 dicembre 2020, A/RES/75/196; Risoluzione 75/197 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *United Nations African Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, del 16 dicembre 2020, A/RES/75/197.

<sup>5</sup> Come specificato da N.N. OKONJO-IWEALA, allora Direttore amministrativo della Banca Mondiale, e Y. FEDOTOV, allora Direttore esecutivo dell'UNDOC, nella prefazione di J. BRUN, L. GRAY, C. SCOTT, K.M. STEPHENSON, *op. cit.*

<sup>6</sup> Relazione *Recupero e confisca dei beni: garantire che "il crimine non paghi"*, cit. I citati numeri, unitamente al contenuto della Relazione, hanno indotto le istituzioni europee a produrre la significativa Risoluzione del Parlamento europeo, *su una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo – Piano d'azione della Commissione e altri sviluppi recenti*, del 10 luglio 2020, 2020/2686(RSP) con la quale viene approvato il piano d'azione sulla lotta contro il *money laundering* ed *terrorism founding*, evidenziando i cambiamenti più urgenti per raggiungere un quadro europeo efficiente.

<sup>7</sup> Il punto per esteso recita come segue: “[r]ealizing that the fight against corruption at all levels, including by facilitating international cooperation to achieve the purposes enshrined in the Convention, including on asset recovery and return, plays an important role in the promotion and protection of all human rights and in the process of creating an environment conducive to their full enjoyment and realization”. L’ultima espressione coincide con il titolo “*The negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*” in comune a tre risoluzioni adottate dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, organo sussidiario dell'Assemblea Generale. Le risoluzioni, che riflettono sulla correlazione tra diritti umani e corruzione sia nell’ambito privato che pubblico. Tra le altre, v. le risoluzioni A/HRC/RES/23/9 del 13 giugno 2013; A/HRC/RES/29/11 del 2 luglio 2015; A/HRC/RES/35/25 del 23 giugno 2017.

UNCAC)<sup>8</sup>, che recita: “[g]li Stati Parte alla presente Convenzione, preoccupati dalla gravità dei problemi posti dalla corruzione e dalla minaccia che essa costituisce per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto”. In tal senso, vi è chi ha coerentemente considerato che tale pratica in sostanza mina la comunità internazionale nel suo complesso come pure le singole comunità nazionali, “compromettendone valori e beni giuridici fondamentali”<sup>9</sup>. Tant’è vero che “se l’apparato dello Stato si fa complice (con azioni omissive o commissive) di tali pratiche - ciò comportando tra l’altro la violazione di diritti fondamentali della persona, a partire dal principio di non discriminazione -, ne deriva una situazione di fragilità delle istituzioni democratiche”, producendo un grave deficit fiduciario da parte della società civile verso le istituzioni<sup>10</sup>. Pertanto, la problematica della corruzione, capace di ledere i diritti fondamentali dell’individuo<sup>11</sup>, sfociando in corruttela della società intera, si raccorda fortemente anche con il principio democratico ed apre orizzonti ben più ampi della mera efficienza amministrativa e dell’integrità delle casse delle pubbliche amministrazioni (che pure risultano fortemente invalidate dalla corruzione). In ragione di ciò, per parte della dottrina una delle principali raccomandazioni che dovrebbero essere avanzate contro alti livelli di corruzione è proprio “the promotion of democracy as a way of introducing checks and balances that can curb misuses of power”<sup>12</sup>.

Pertanto, la Ris. 75/194 riserva particolare attenzione ai diritti umani e allo Stato di diritto<sup>13</sup> unitamente a considerazioni di carattere economico-sociale. Infatti, il contrasto alla corruzione appare per l’Assemblea Generale critico visto il rischio di innalzamento di una “serious barrier” verso l’effettiva mobilitazione e allocazione delle risorse nella società. In particolare, queste sono considerate vitali per ottenere “poverty eradication and sustainable development”. L’analisi proposta dalle Nazioni Unite, per la quale la corruzione “may disproportionately affect the most disadvantaged individuals of society”, è certamente veritiera, come testimoniano alcuni ben noti casi<sup>14</sup>. A ciò va a sommarsi il

---

<sup>8</sup> Si allude alla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, sottoscritta a New York il 31 ottobre 2003.

<sup>9</sup> N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in *federalismi.it*, n. 9, 2019, p. 4.

<sup>10</sup> *Ibidem*. Tale affermazione è perfettamente inquadrabile in uno dei considerando della Ris. 75/194: “reiterating its concern about the seriousness of problems and threats posed by corruption to the stability and security of societies, undermining the institutions and the values of democracy, ethical values and justice and jeopardizing sustainable development and the rule of law, in particular when an inadequate national and international response leads to impunity”. Cfr. V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale. Effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale “multilivello” dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Napoli, 2012, p. 8 ss.

<sup>11</sup> Una panoramica generale sul rapporto tra corruzione e diritti umani è stata effettuata dal RAOUL WALLENBERG INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW, *The Nexus Between Anti-Corruption and Human Rights*, Lund, 2018. Per una disamina del rapporto tra diritti umani e corruzione nel contesto della giurisprudenza europea, v. A. ORIOLO, *Corruzione e diritti umani nella giurisprudenza di Strasburgo*, in A. ORIOLO, T. RUSSO (a cura di), *La lotta contro la corruzione nella legalità reticolare: il sistema penale multilivello*, Salerno, 2021, pp. 81-106.

<sup>12</sup> T. SØREIDE, *Democracy’s Shortcomings on Corruption*, in S. ROSE-ACKERMAN, P.D. CARRINGTON (eds.), *Anti-Corruption Policies. Can International Actors Play a Constructive Role?*, Durham, 2013, p. 132.

<sup>13</sup> Reiterata nel seguente considerando: “[r]eaffirming the importance of respect for human rights, the rule of law at the national and international levels, the proper management of public affairs and democracy in the fight against corruption”.

<sup>14</sup> Si pensi che nel caso del dittatore nigeriano Sani Abacha l’ammontare di fondi sottratti all’erario di Abuja era una cifra compresa tra i 3 ed i 5 miliardi di dollari, di cui solamente 500 milioni – depositati su conti elvetici – sono stati recuperati nel 2005 dalla Nigeria ed allocati in investimenti in favore delle fasce più



fatto che il tessuto economico potrebbe soffrire *in toto*, evidenziando un impatto negativo per l'economia globale<sup>15</sup> – ergendosi una seconda e diversa barriera, questa volta per la crescita economica<sup>16</sup>. La prospettiva espressa dall'ONU in questa sede è, tra l'altro, stata più volte condivisa dall'UE, in modo da confermare la considerazione verso l'elemento economico e la tutela per i diritti umani (e dello Stato di diritto, più in generale)<sup>17</sup>. Infatti, certamente “*nell'ottica del capitalismo moderno e delle sfide commerciali*” la corruzione frena la fiducia verso i mercati e le imprese, con conseguenti ripercussioni sulla competitività e sulla capacità di attirare investimenti<sup>18</sup>.

Alla luce di quanto esposto, il presente contributo cercherà di analizzare ed approfondire il contenuto della Risoluzione alla luce della più ampia politica anticorruzione avviata dalle Nazioni Unite

In particolar modo, si cercherà di riportare i progressi della comunità internazionale, comparandoli alle richieste presentate dall'Assemblea Generale allo scopo di comprendere quanto urgenti queste siano. La Risoluzione, seguendo la consolidata struttura delle risoluzioni delle Nazioni Unite, illustra preliminarmente i principali atti ed impegni assunti da Nazioni Unite e comunità internazionale in materia di corruzione. Tanto permetterà anche di considerare brevemente diversi altri impegni che la comunità internazionale ha assunto in sedi diverse dall'ONU e come mai il fenomeno corruttivo è così deleterio per la società civile.

In un secondo momento verranno illustrate le coordinate normative dell'*asset recovery*, fornendone una definizione più approfondita e delineandone tratti salienti e principi guida. Successivamente, verranno analizzate le principali raccomandazioni della Risoluzione, confrontandole con le annose problematiche del recupero dei beni e sondando l'efficacia di tali suggerimenti.

Conclusivamente, l'ultima sezione del contributo è devoluta a raccogliere delle valutazioni circa la direzione che la comunità internazionale dovrebbe intraprendere al

---

povere della popolazione. E. MONFRINI, *The Abacha Case*, in M. PIETH (ed.), *Recovering Stolen Assets*, Berna, 2008. Altri 321 milioni di dollari sono stati invece recuperati nel 2018 come riportato da C. ZEIER, *Restituzione dei fondi di Abacha ai Nigeriani*, in *EineWelt*, n. 2, 2018. O ancora, nel caso di Vladimiro Montesinos Torres, ex capo del Servizio nazionale d'informazione del Perù, nonché consigliere del presidente peruviano Alberto Fujimori, i fondi indebitamente sottratti (pari a 49,5 milioni di dollari e presenti anche qui su conti svizzeri) sono stati restituiti al Perù nel 2002 e reimpiegati in favore della popolazione. G. JORGE: *The Peruvian Efforts to Recover Proceeds from Montesinos's Criminal Network of Corruption*, in M. PIETH, op. cit.

<sup>15</sup> “Expressing concern over illicit financial flows, and related tax evasion, corruption and money-laundering, and their negative impact on the world economy”.

<sup>16</sup> “Noting with appreciation the ongoing efforts (...) to (...) strengthen international cooperation and promote public integrity and transparency in the fight against corruption, which fuels illicit trade and insecurity and is a tremendous barrier to economic growth and the safety of citizens”.

<sup>17</sup> Cfr., tra le altre, Risoluzione del Parlamento europeo, *Colmare il divario tra la legislazione contro la corruzione e la realtà*, del 15 settembre 2011, P7\_TA(2011)0388, in GUUE C 51E, del 22 febbraio 2013, considerando F: “la corruzione mina lo Stato di diritto, conduce ad un uso improprio del denaro pubblico in generale e dei fondi UE forniti dai contribuenti e causa distorsioni del mercato che hanno svolto un ruolo nella crisi economica attuale”; Risoluzione del Parlamento europeo, *Criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro*: raccomandazioni in merito ad azioni e iniziative da intraprendere (relazione intermedia), dell'11 giugno 2013 (2012/2117(INI)), in GUUE C 65, del 19 febbraio 2016, considerando AS: “la corruzione è percepita dal 74 % dei cittadini europei come un problema fondamentale nel proprio Paese nonché a livello sovranazionale e che fenomeni di corruttela si verificherebbero in tutti i settori della società; considerando che la corruzione mina la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche e nell'efficacia dei governi eletti nel preservare lo Stato di diritto, perché crea privilegi e conseguentemente iniquità sociale; che la sfiducia nella classe politica si accentua nei periodi di grave crisi economica”.

<sup>18</sup> S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010, p. 109.

fine di migliorare la cooperazione in materia, anche alla luce del minore o maggior grado di novità dei contenuti riportati nella Ris. 175/94. In particolar modo, l'analisi della corrente situazione rileverà che a livello globale, esiste una forte differenziazione tra paesi occidentali e del resto del mondo, sia a livello di impegno politico (c.d. *political will*) che di adeguamento tecnologico raggiunto. Tra tutte le aree geografiche, sarà evidente come l'UE sia già largamente in linea con molti dei risultati auspicati dalla Risoluzione, suggerendole un ruolo di *benchmark* nell'ambito del contrasto alla corruzione attraverso l'*asset recovery*.

## 2. La politica anticorruzione nell'Agenda 2030, nella Dichiarazione di Doha e nel Piano d'azione di Addis Abeba

La Ris. 75/194 si inserisce nell'ambito di un filone della politica anticorruzione dell'ONU già espressa tramite altre risoluzioni che ne definiscono gli obiettivi, nonché le relative linee guida e la stretta interconnessione con altre finalità delle Nazioni Unite. Così, la Ris. 70/1 del 2015<sup>19</sup> viene riaffermata quale strumento attraverso cui si è fissato “*a comprehensive, far-reaching and people-centred set of universal and transformative Sustainable Development Goals and targets*”, confluito nella c.d. Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questa mira a “*eradicating poverty in all its forms and dimensions*” e non può che essere correlata con la lotta al fenomeno corruttivo. Infatti, l'Agenda, composta da 17 punti in totale, prevede al proprio punto 16, “*Peace, Justice and Strong Institutions*”, di ridurre in modo significativo i flussi finanziari e di armi illeciti, rafforzare il recupero e la restituzione dei beni rubati e combattere tutte le forme di criminalità organizzata (16.4), nonché di ridurre sostanzialmente la corruzione e la concussione in tutte le loro forme (16.5). Il punto in questione è stato espressamente incluso nel Piano d'azione 2017-2018<sup>20</sup> contro la corruzione da parte del G20 – i cui membri appaiono molto attivi sotto quest'aspetto – con specifico riferimento alla necessità di assicurare il recupero dei proventi illeciti. In particolare, la presidenza italiana del G20, avviata il 1° dicembre 2020, ha rinnovato lo slancio verso la lotta alla corruzione quale obiettivo prioritario<sup>21</sup>. Anche l'UE ha adottato un atto di sostegno all'iniziativa, dimostrando la volontà di adempiere all'invito delle Nazioni Unite<sup>22</sup>. Tuttavia, vi è chi ha notato che l'applicazione dei punti dell'Agenda 2030 a livello nazionale sia stata tutto sommato limitata, specificamente, per alcuni Stati<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Risoluzione 70/1 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, del 25 settembre 2015, A/RES/70/1.

<sup>20</sup> Nel Piano d'Azione del G20 infatti si afferma: “[w]e further reaffirm our shared commitments under Goal 16 of the 2030 Agenda for Sustainable Development to ‘substantially reduce corruption and bribery in all their forms’ and ‘strengthen the recovery and return of stolen assets’”. Per maggiori informazioni sul G20 e le sue iniziative in opposizione al fenomeno corruttivo, v. G. TARTAGLIA POLCINI, *Il contrasto alla corruzione nell'attività dei fori multilaterali: la presidenza italiana del G20*, in A. ORIOLO, T. RUSSO (a cura di), *La lotta contro la corruzione nella legalità reticolare: il sistema penale multilivello*, Salerno, 2021, pp. 179-194. Un prodotto interessante dell'attività del G20 è la creazione di 9 principi *benchmark* per l'*asset recovery* che poi sono stati declinati in base ad ogni singolo paese membro di questa pseudo-organizzazione: Gruppo di lavoro G20 contro la corruzione, *Nine Key Principles of Effective Asset Recovery Adopted*, 2011.

<sup>21</sup> Maggiori info disponibili all'indirizzo <https://www.g20.org/measuring-corruption-importance-developments-and-added-value-of-anti-corruption-working-group-2021.html>.

<sup>22</sup> Dichiarazione congiunta del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione, *The New European Consensus on Development ‘Our World, Our Dignity, Our Future’*, del 7 giugno 2017.

<sup>23</sup> È il caso della Spagna per G. TASCIONI, *La corruzione nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile: riflessioni sul caso spagnolo e le sue connessioni con il commercio di armi*, 2019, p. 21. Tale nazione,

Una seconda risoluzione è la Ris. 69/313 del 2015, contenente il Piano d'azione di Addis Abeba<sup>24</sup> ed integrante i contenuti dell'Agenda 2030. Con il Piano d'azione in questione gli Stati Membri si sono impegnati a promuovere politiche volte a creare condizioni favorevoli allo sviluppo a livello nazionale e internazionale. Il piano contiene, al suo punto 25, un espresso riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (*United Nations Convention Against Corruption*), allo scopo di renderla un “*effective instrument to deter, detect, prevent and counter corruption and bribery, prosecute those involved in corrupt activities, and recover and return stolen assets to their country of origin*”. Incoraggiando la creazione di prassi virtuose nell'*asset recovery*, il Piano d'Azione supporta la *Stolen Asset Recovery Initiative* (STAR)<sup>25</sup>, istituita da parte della Banca Mondiale e le altre iniziative connesse al recupero di fondi illeciti. Il Piano d'azione di Addis Abeba è stato incluso nei programmi dell'Unione europea già nel 2017<sup>26</sup> ma i suoi effetti sono visibili soltanto negli ultimissimi anni<sup>27</sup> per cui un giudizio sull'effettiva *compliance* rimane in sospeso per quanto riguarda il continente europeo.

Un'ulteriore risoluzione menzionata è poi la Ris. 70/174 del 2015<sup>28</sup>, che dispone l'adozione della c.d. Dichiarazione di Doha. Adottata in occasione del tredicesimo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale, la Dichiarazione riconosce espressamente che lo stato di diritto e lo sviluppo sostenibile sono interconnessi e si rafforzano reciprocamente. Per realizzare la Dichiarazione di Doha, l'Ufficio delle Nazioni Unite sulle droghe e il crimine (UNODC) – con il sostegno finanziario dello Stato del Qatar – ha avviato un programma globale volto ad aiutare gli Stati in materia di prevenzione della criminalità, giustizia penale e prevenzione della corruzione. Nel rispetto dei contenuti dell'Agenda 2030, l'iniziativa promuove società pacifiche e prive di corruzione che siano indirizzate verso uno sviluppo sostenibile. La Dichiarazione inoltre richiama al paragrafo 8, lettera e) il Titolo V della Convenzione di Mérida, sull'*asset recovery*, al fine di “*continue discussing innovative modalities to improve mutual legal assistance in order to speed up asset recovery proceedings and render them more successful*”. Per tale motivo nel 2018 è stato creato dall'UNODC il c.d. *Global Judicial Integrity Network* per facilitare l'identificazione di nuove modalità di cooperazione. Nella relazione sui risultati ottenuti nel 2020, gli *high level meeting*

---

infatti, è restia ad implementare specifiche riforme sulla trasparenza, lasciando le procedure di esportazione delle armi in uno stato di opacità, più precisamente di “*notevole mancanza di trasparenza e accountability*”.

<sup>24</sup> Risoluzione 69/313 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda)*, del 27 luglio 2015, A/RES/69/313.

<sup>25</sup> Per maggiori informazioni, v. *infra*, par. 3 di questo contributo.

<sup>26</sup> Dichiarazione congiunta, *The New European Consensus on Development*, cit., parr. 3 e 50, ove è stabilito che “*EU and its Member States will work with partner countries to promote progressive taxation, anti-corruption measures and redistributive public expenditure policies, and to tackle illicit financial flows so as to promote access to quality basic services for all*”.

<sup>27</sup> Relazione *Recupero e confisca dei beni: garantire che “il crimine non paghi”*, cit. La Relazione descrive l'intento della Commissione armonizzare maggiormente i regimi di recupero dei beni vigenti nell'UE. Tale valutazione riguarderà sia la Direttiva 2014/42/UE del Parlamento e del Consiglio, *relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea*, del 3 aprile 2014, in GUUE L 127/39, del 29 aprile 2014, sia la Decisione 2007/845/GAI del Consiglio, *concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi da reato o altri beni connessi*, del 6 dicembre 2007, in GUUE L 332/103, del 18 dicembre 2007.

<sup>28</sup> Risoluzione 70/174 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Thirteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice*, del 17 dicembre 2015, A/RES/70/174.

predisposti dal Network hanno visto la partecipazione di 118 paesi, segnando un discreto livello di *compliance*<sup>29</sup>.

La Ris. 75/194 fa anche menzione del Meccanismo di controllo per l'implementazione della Convenzione UNCAC<sup>30</sup>. In particolare, l'Assemblea Generale riconosce, in un primo momento, che il successo del Meccanismo dipende dall'impegno degli Stati e dall'approccio costruttivo che questi devono dimostrare verso di esso. In un secondo momento, viene dapprima espressa soddisfazione (“[n]oting with appreciation the commitment”) per gli sforzi intrapresi dalle Parti, tuttavia – nel successivo considerando – viene rammentato che la lotta alla corruzione costituisce responsabilità di tutti gli Stati (“all States”) e attori in gioco, implicando che gli sforzi della comunità internazionale debbano prescindere dall'esistenza di obblighi giuridici di natura convenzionale. D'altro canto, ci si deve chiedere se lo stesso “commitment” degli Stati alla luce del Meccanismo sia sincero e sufficiente. Infatti, vi è chi ritiene che il Meccanismo di Doha sia “debole”, specie se “raffrontato ad analoghi meccanismi previsti da altre organizzazioni internazionali” (ovvero il Gruppo di Stati contro la Corruzione, GRECO, per il Consiglio d'Europa ed il *Working Group on Bribery* per l'OCSE)<sup>31</sup>. Se si accettasse la tesi della “blanda efficacia” dei meccanismi di controllo<sup>32</sup>, allora l'invito rivolto dall'Assemblea Generale a tutti gli Stati per la cooperazione in materia di corruzione non avrebbe come destinatari Stati specifici (i paesi non parte dell'UNCAC), ma la comunità internazionale effettivamente considerata *in toto*.

### 3. L'UNCAC e le altre convenzioni ONU in materia di corruzione

È evidente, quindi, la centralità della Convenzione UNCAC, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003<sup>33</sup>, aperta alla firma a Mérida, Messico, dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, ed entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005.

---

<sup>29</sup> UNODC, *Achievements Report 2020, 2021*, disponibile all'indirizzo [www.viewer.joomag.com/network-achievements-report-2020/0170541001618327479?short&](http://www.viewer.joomag.com/network-achievements-report-2020/0170541001618327479?short&).

<sup>30</sup> Creato attraverso la Risoluzione 3/1 durante la terza sessione della COSP del 9-13 novembre 2009 a Doha, il Meccanismo consente di verificare il corretto adempimento degli obblighi convenzionali maturati in capo agli Stati Parte. I controlli vengono effettuati secondo la logica del *peer review*, ovvero secondo un giudizio prodotto da Stati Parte verso altri Stati Parte. È stabilita una vera e propria tabella di marcia che prevede cicli di cinque anni durante i quali vengono verificati di volta in volta due capitoli tematici della Convenzione, precisandosi che, caso per caso, vengono sorteggiati due Stati Parte che effettueranno il controllo sullo Stato da valutare. L. SALAZAR, *Contrasto alla corruzione e processi internazionali di mutua valutazione: l'Italia davanti ai suoi giudici*, in *Cass. Pen.*, Vol. 52, n. 12, 2012, pp. 4272-4275. Nel caso dell'Italia, il primo ciclo di valutazione (2010-2015) ha riguardato i capitoli della repressione e della cooperazione internazionale, il secondo ciclo (2010-2020) quello della prevenzione e dell'*asset recovery*. Peraltro, questo secondo ciclo di valutazione si è concluso con esito ampiamente positivo e con beneficio per l'immagine e per la crescita del valore reputazionale dell'Italia.

<sup>31</sup> Esempi di disfunzionalità sono: la disponibilità *de facto* di un diritto di veto per lo Stato soggetto a valutazione circa alcuni aspetti della procedura; il ruolo di mera comparsa per la società civile al momento della valutazione e della stesura delle elazioni; nonché il regime pubblicitario della relazione finale assai ristretto, ovvero di “sostanziale natura confidenziale”. S. BONFIGLI, *op. cit.*, p. 111. Per maggiori informazioni sul GRECO, v. E. VANNATA, *La lotta alla corruzione in ambito “regionale”: il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO). Quale impatto del COVID19?*, in A. ORIOLO, T. RUSSO (a cura di), *La lotta contro la corruzione nella legalità reticolare: il sistema penale multilivello*, 2021, p..

<sup>32</sup> G. NICCHIA, *I meccanismi di monitoraggio istituiti dalle Convenzioni internazionali in tema di lotta alla corruzione*, in A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova 2014, p. 451.

<sup>33</sup> Risoluzione 58/4 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione* (Convenzione di Mérida), del 31 ottobre 2003, A/RES/58/4.



L'UNCAC è definita nel secondo considerando della Ris. 75/194 quale “*the most comprehensive and universal instrument on corruption*”. Non a caso, ad oggi, 187 Stati fanno parte dell'UNCAC, con ratifica dell'Italia intervenuta nel 2009<sup>34</sup>. Tra l'altro, la Convenzione è anche stata rappresentata quale segnale della “*coscienza della comunità degli Stati in materia di corruzione*”<sup>35</sup>. A ciò si aggiunge che la Convenzione anche detta di Mérida viene qualificata come un *corpus* pattizio che fonda la propria capacità operativa sulla flessibilità e sulla correlazione a “*norme interne di adattamento di incisività variabile*”<sup>36</sup> che possono predisporre anche obblighi particolarmente intensi e precisi in alcune proprie parti<sup>37</sup>. Essa viene, altresì, elogiata per aver portato “*alla costruzione di un sistema di regole condivise e un allargamento del diritto internazionale*”, tuttavia rivelando taluni punti deboli come: il discusso meccanismo monitoraggio; l'assenza di norme specifiche sulle risorse per la sua implementazione; ed il carattere non vincolante di alcune norme della Convenzione (segnatamente: finanziamento dei partiti politici, corruzione nel settore privato e protezione dei cc.dd. *whistleblowers*)<sup>38</sup>.

Nello specifico, la Convenzione, divisa in un Preambolo e 71 articoli suddivisi in otto titoli<sup>39</sup>, dedica il Titolo V, comprensivo degli articoli 51-59, alla restituzione dei beni o somme illecitamente ottenuti. Anche la Ris. 175/94 considera “*the return of assets is one of the main objectives, an integral part and a fundamental principle of the Convention*” tanto che le attività di cooperazione che gli Stati sono tenuti ad intraprendere per contrastare il fenomeno corruttivo dovranno essere le più estese possibili<sup>40</sup>.

<sup>34</sup> Legge 3 agosto 2009, n. 116, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*, in G.U. n. 188, del 14 agosto 2009.

<sup>35</sup> N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, cit., p. 6.

<sup>36</sup> E. ZANIBONI, *Ordine internazionale e lotta alla corruzione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.* n. 4, 2014, p. 1923.

<sup>37</sup> Un valido aiuto per comprendere la validità e portata dei singoli articoli è dato dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, 2012, il quale descrive le singole disposizioni chiarendone la portata alla luce dei lavori preparatori.

<sup>38</sup> S. BONFIGLI, *op. cit.*, p. 110; per una valutazione sul diritto di libera espressione rapportato al *whistleblowing*, v. T. RUSSO, *Il whistleblowing come strumento “multilivello” della lotta alla corruzione*, in A. ORIOLO, T. RUSSO (a cura di), *La lotta contro la corruzione nella legalità reticolare: il sistema penale multilivello*, Salerno, 2021, pp. 126-153.

<sup>39</sup> Il Titolo II riguarda le misure preventive, comprensive di meccanismi istituzionali, codici di condotta e politiche favorevoli al buon governo, allo stato di diritto, alla trasparenza e alla responsabilità. Il Titolo III attiene alle misure penali, istituendo in capo agli Stati Parte l'obbligo di conferire carattere penale a una grande diversità di infrazioni correlate ad atti di corruzione, laddove esse non siano già presenti nel diritto interno in qualità di illeciti penali. Elemento innovativo della Convenzione è indubbiamente l'ampliamento del campo di applicazione poiché non si limita a prendere in considerazione le sole forme elementari o “tradizionali” di corruzione, bensì anche quegli atti commessi allo scopo di facilitare la corruzione stessa (es., ostacolo al buon funzionamento della giustizia, ricettazione, riciclaggio di proventi della corruzione). Il Titolo IV si occupa di cooperazione internazionale, essenziale in tutti i momenti della lotta contro la corruzione: prevenzione, indagini, perseguimento dei responsabili, sequestro e restituzione dei beni illecitamente ottenuti. A differenza dei precedenti strumenti internazionali, la Convenzione prevede una mutua assistenza giudiziaria anche in assenza di doppia incriminazione, qualora tale assistenza non implichi misure coercitive. Il Titoli VI e VII comprendono articoli che riguardano rispettivamente l'uno l'assistenza tecnica e lo scambio di informazioni, l'altro i meccanismi applicativi della Convenzione. Le clausole finali del Titolo VIII riguardano, infine, l'attuazione della Convenzione, i meccanismi di composizione delle controversie e di denuncia della Convenzione. Per un'analisi sull'evoluzione della Convenzione, v. per tutti A.K. WEILERT, *United Nations Convention against Corruption (UNCAC) – After Ten Years of Being in Force*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, Vol. 19, n. 1, 2016, pp. 216-240.

<sup>40</sup> Il considerando in questione recita per intero: “[b]earing in mind the need to promote and strengthen measures to prevent and combat corruption more efficiently and effectively, that the return of assets is one

L'approccio ad ampio spettro dell'UNCAC consente pertanto di precisare le modalità di cooperazione, nonché di mutua assistenza in vista della restituzione dei proventi della corruzione a uno Stato parte che ne faccia richiesta, come anche a singoli individui vittime della corruzione o legittimi proprietari<sup>41</sup>.

In questa sede appare giusto menzionare anche la c.d. Conferenza degli Stati Parte (COSP), definita dall'articolo 63 UNCAC e prevista con cadenza annuale, poiché utile al monitoraggio dell'applicazione ed implementazione della Convenzione. Inoltre, essa permette lo scambio di informazioni sui modelli di corruzione ed offre un forum di confronto per le *best practices* anti-corruttive sia in ambito di prevenzione che di *asset recovery*. La Conferenza consente, infine, di formulare raccomandazioni finalizzate a migliorare il testo della Convenzione di Mérida e la sua attuazione.

Nonostante l'UNCAC sia indubbiamente il punto di riferimento per il diritto convenzionale<sup>42</sup> afferente alla lotta e contrasto alla corruzione, altri trattati promossi dalle Nazioni Unite aderiscono agli scopi della Convenzione di Mérida. In particolare, la Convenzione ONU contro il Crimine Organizzato Transnazionale, nota come Convenzione di Palermo, (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, UNTOC), sottoscritta il 12 dicembre 2000 ed entrata in vigore il 29 settembre 2003, contiene ampi riferimenti al problema della corruzione. L'UNTOC vede un numero di Stati Parte praticamente identico (190) all'UNCAC ed ha il merito di aver disposto, anche prima che quest'ultima lo facesse, circa la cooperazione di polizia, l'assistenza giudiziaria reciproca, la formazione, l'assistenza tecnica e, soprattutto ai fini di questa disamina, la cooperazione internazionale ai fini della confisca<sup>43</sup>. L'UNTOC, con i suoi tre Protocolli addizionali riguardanti il traffico di esseri umani, di migranti e di armi, è stato per tale motivo definito “uno strumento normativo di grande importanza sia a livello precettivo, sia a livello storico, offrendo agli Stati contraenti possibilità senza

---

*of the main objectives, an integral part and a fundamental principle of the Convention, and recalling article 51 of the Convention, under which States parties shall afford one another the widest measure of cooperation and assistance with regard to asset return”.*

<sup>41</sup> L. BORLINI, *Linee evolutive della normativa internazionale in materia di asset recovery*, in *Dir.com.int*, n. 3, 2012, p. 585 ss. Cfr. anche L. BORLINI, G. NESSI, *International Asset Recovery: Origins, Evolution and Current Challenges*, in *Dir.com.int*, Fasc. 2, 2014, pp. 397-435.

<sup>42</sup> Altri trattati da segnalare sono, su tutti, la Convenzione OCSE del 1997 *on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. A livello regionale si segnalano, su tutte, le due Convenzioni del 1999 del Consiglio d'Europa, denominate *Criminal Law Convention on Corruption* e *Civil Law Convention on Corruption*; la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee adottata dal Consiglio dell'Unione europea nel 1995, completata da tre Protocolli, ovvero il primo (1996), relativo alla corruzione dei funzionari comunitari, il secondo (1997) in tema di responsabilità delle persone giuridiche e relative sanzioni, di riciclaggio e confisca, di cooperazione tra i servizi della Commissione europea e gli Stati nonché di protezione dei dati, il terzo (1996) sulla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a interpretare la Convenzione tramite rinvio pregiudiziale; la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari comunitari o nazionali, adottata dallo stesso Consiglio dell'Unione del 1997; la Convenzione dell'Unione africana sulla prevenzione e sulla lotta contro la corruzione del 2003; la Convenzione Interamericana contro la Corruzione del 1996; la Convenzione araba contro la corruzione del 2010 (Lega Araba). Una lunga e approfondita analisi delle singole fonti regionali è fornita da V. MONGILLO, *op. cit.*, p. 463 ss.

<sup>43</sup> Art. 12 UNTOC, intitolato “*Confisca e sequestro*”. Il primo comma recita come segue: “[g]li Stati Parte adottano, nella più ampia misura possibile nell'ambito dei loro ordinamenti giuridici interni, le misure necessarie a consentire la confisca di: a) proventi di reato derivanti da reati di cui alla presente Convenzione o beni il cui valore corrisponde a quello di tali proventi; b) beni, attrezzature e altri strumenti utilizzati o destinati ad essere utilizzati per la commissione di reati di cui alla presente Convenzione”. Per una rassegna su tutti questi strumenti quanto al diverso ambito di applicazione, v. N. PARISI, D. RINOLDI, *L'applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in G. FORTI (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da 'mani pulite'*, Milano, 2003, p. 221 ss.



precedenti”<sup>44</sup>. Tra l’altro, la Risoluzione Falcone<sup>45</sup> ha di recente permesso di promuovere anche altri aspetti dell’*asset recovery*, creando un collegamento tra il modello del *social reuse of confiscated assets* e la Convenzione di Palermo<sup>46</sup>.

Tuttavia, le disposizioni di *hard law* appaiono sempre più sfumate alla luce di un “contesto giuridico internazionale [che] si propone come ‘luogo’ non più e non tanto di confronto delle sovranità nazionali, ma di elaborazione di criteri guida”<sup>47</sup>. Tale è l’effetto della globalizzazione che permette, seppur non prescrivendo un modello univoco per tutti gli attori in gioco, di convergere verso modelli comuni pattuiti in un contesto di *soft law*. Un esempio pratico è fornito dall’ampio ricorso, in tema di corruzione, ad atti non vincolanti che hanno il preciso scopo di istituire dei principi o degli obiettivi nei confronti dei destinatari. Si pensi alle raccomandazioni, linee guida e comunicazioni anche di altre organizzazioni attive nella lotta alla corruzione quali il Consiglio d’Europa<sup>48</sup>, l’OCSE<sup>49</sup> e l’Unione europea<sup>50</sup>. Anche la menzionata Conferenza degli Stati Parte UNCAC, ovvero un organo di valutazione sullo status d’applicazione dei trattati, ha prodotto risoluzioni fondamentalmente seguite, come si vedrà, dagli Stati. Inoltre, secondo alcuni, sarebbe indubbio che le raccomandazioni rivolte in materia agli Stati all’interno dei rapporti degli organismi internazionali possano incidere perfino su elementi tipicamente “interni” quali il termine di prescrizione per reati corruttivi<sup>51</sup>.

L’elevato grado di flessibilità della Convenzione di Mérida, “caratterizzata da una decina di diversi livelli di obblighi, dai più stringenti a quelli considerati di semplice *soft*

<sup>44</sup> Cfr. R. RAZZANTE, G. POLCINI TARTAGLIA, *Prevenzione e repressione della corruzione a livello internazionale. La relativa fallacia degli indicatori di rating e le moderne strategie di contrasto*, in *Il diritto penale della globalizzazione*, n. 1, 2017, pp. 5-11.

<sup>45</sup> Conferenza delle Parti della Convenzione ONU contro il Crimine Organizzato Transnazionale, *Celebrating the twentieth anniversary of the adoption of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and promoting its effective implementation*, del 12 ottobre 2020, CTOC/COP/2020/L.7/Rev.1. Attraverso la Risoluzione Falcone, viene potenziato il contrasto alla dimensione economica della criminalità, offrendo strumenti sempre più avanzati di prevenzione e di repressione delle nuove forme di criminalità. Vieppiù, nel documento si fa anche chiaro riferimento alla cooperazione globale avverso le conseguenze socio-economiche della pandemia da Covid-19, nonché l’infiltrazione mafiosa nel mondo imprenditoriale.

<sup>46</sup> A. BALSAMO, *Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall’impegno di Gaetano Costa alla “Risoluzione Falcone” delle Nazioni Unite*, in *Sistema Penale*, 2020, p. 16.

<sup>47</sup> N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, cit., p. 2.

<sup>48</sup> Ad esempio, tra le altre, Risoluzione (97)24 del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, *Twenty Guiding Principles against Corruption*, del 6 novembre 1997; Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, *on Codes of Conduct for Public Officials*, dell’11 maggio 2000, R(2000)10; Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, *on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, dell’8 aprile 2003, R(2003)4.

<sup>49</sup> Raccomandazione del Consiglio OCSE, *on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*; del 25 maggio 2009; Raccomandazione del Consiglio OCSE, *for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, del 26 novembre 2009; Raccomandazione del Consiglio OCSE, *for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption*, 16 novembre 2016; Raccomandazione del Consiglio OCSE, *on Bribery and Officially Supported Export Credits*, del 13 maggio 2019.

<sup>50</sup> Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo, *Politica globale dell’Unione europea contro la corruzione*, del 28 maggio 2003, COM(2003) 317 final; Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2011, cit.; Risoluzione del Parlamento europeo dell’11 giugno 2013, cit.; Risoluzione del Parlamento europeo, *Trasparenza, responsabilità e integrità nelle istituzioni dell’UE*, del 14 settembre 2017, P8\_TA(2017)0358, in GUUE C 337/120, del 20 settembre 2018.

<sup>51</sup> F. FALATO, *Prescrizione, corruzione e processi internazionali di mutua valutazione*, in *Arch. pen.*, n. 3, 2017, pp. 2-3.

law”<sup>52</sup> comprova che esiste una certa flessibilità nelle forme in cui il diritto può presentarsi quando si parla di lotta alla corruzione. A supporto di tale considerazione si consideri che già nel 2000 l’ONU considerava gli atti non vincolanti quali “*legal instruments*” a pieno regime nella lotta alla corruzione<sup>53</sup>.

#### 4. L’asset recovery ed il Titolo V UNCAC

Venendo adesso alla questione centrale del recupero dei proventi delle attività criminose, va riconosciuto preliminarmente che la creazione di profitto rappresenta una delle motivazioni chiave dell’attività criminale. Oltre al godimento diretto di beni o utilità in favore dei soggetti implicati, il profitto permette anche di investire nuove risorse nelle attività illecite. Ciò è particolarmente vero quando si guarda al contesto della criminalità organizzata, dove una solida base economica è fondamentale per il funzionamento del *network* criminale. L’asset recovery rappresenta pertanto un momento di cruciale importanza, poiché consente di vanificare e conseguentemente paralizzare il crimine<sup>54</sup>.

D’altra parte, è necessario anche considerare che i proventi richiamati rappresentano in un gran numero di casi una sottrazione indebita di risorse all’intera società, allargando il numero delle vittime di questo fenomeno a tutti i consociati (specie i soggetti economicamente più fragili). Si pensi soltanto ai fondi sottratti indebitamente al sanitario, all’istruzione o alla tutela dell’ambiente. Ne deriva che il recupero ed il reimpiego dei fondi pubblici per quelli che erano gli obiettivi originariamente stabiliti rappresenta un ulteriore aspetto fondamentale dell’asset recovery<sup>55</sup>.

La Ris. 75/194 riconosce che il recupero dei beni si inserisce all’interno di un discorso più complesso che chiama in gioco la collaborazione transnazionale tra Stati, fondandosi su elementi qualificabili come “multi-giurisdizionali”<sup>56</sup>. Asset recovery significa, innanzitutto, far ricorso ad una moltitudine di processi cognitivi ed esecutivi, ovvero l’identificazione, il congelamento, la confisca ed il rimpatrio di beni che risiedono in un area di giurisdizione straniera, “*making it one of the most complex projects in the field of law*”<sup>57</sup>.

Per la Risoluzione, il miglioramento tecnologico ha permesso, da un lato di sviluppare la cooperazione per la lotta alla corruzione e, dall’altro, di consentire ai

---

<sup>52</sup> E. ZANIBONI, *op. cit.*, p. 1951. Invece, una differenziazione proposta da UNODC, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention Against Corruption*, Vienna, 2006, fa riferimento ai “*mandatory requirements*”, ovvero obblighi “*to take legislative or other measure*”; agli “*optional requirements*”, intesi come “*obligations to consider*”; nonché alle “*optional measures*”, ovvero “*measures States parties may wish to consider*”.

<sup>53</sup> Il riferimento è all’Allegato 1 della Risoluzione 55/61 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *An effective international legal instrument against corruption*, del 4 dicembre 2000, A/RES/55/61, ove si fornisce una lista indicativa “*of international legal instruments, documents and recommendations against corruption*”.

<sup>54</sup> Consiglio d’Europa, *Convenzione del Consiglio d’Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo*, del 16 maggio 2005, STCE n°198, Preambolo. Il testo evidenzia che il rapido accesso alle informazioni relative ai finanziamenti o alle risorse delle organizzazioni criminali, inclusi i gruppi terroristici, è fondamentale per il successo delle misure preventive e repressive e, in ultima analisi, rappresenta il modo migliore per destabilizzare le attività di queste organizzazioni.

<sup>55</sup> L. GRAY, K. HANSEN, P. RECICA-KIRKBRIDE, L. MILLS, *Few and Far. The Hard Facts on Stolen Asset Recovery*, Washington D.C., 2014, p. 1.

<sup>56</sup> “*Recognizing that States continue to face challenges in recovering assets owing to differences between legal systems, the complexity of multi-jurisdictional investigations and prosecutions*”.

<sup>57</sup> J. SMITH, M. PIETH, G. JORGE, *The Recovery of Stolen Assets: A Fundamental Principle of the UN Convention against Corruption*, in U4Brief, n. 2, febbraio 2007, pp. 1-4.

criminali di beneficiare di nuovi mezzi (es., centri finanziari *offshore*) che hanno permesso loro di eludere la giustizia.

Non è quindi casuale che la dottrina che, per prima diede attenzione al rimpatrio obbligatorio dei proventi criminosi, si sia sviluppata negli anni '80<sup>58</sup>, epoca della diffusione su larga scala dei computer. Tuttavia, va detto che l'*asset recovery*, seppur slegato dal fenomeno corruttivo, fu positivizzato a livello internazionale già negli anni '70 con la Convenzione UNESCO sui mezzi per vietare e prevenire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illeciti della proprietà dei beni culturali, entrata in vigore nel 1972. La Convenzione UNESCO prescrive al suo articolo 13, lettera b, che le autorità nazionali dei paesi parte facilitino la restituzione di beni culturali illecitamente sottratti, presentando come limite la "*consistency with the current national laws*"<sup>59</sup>, confrontandosi con gli stessi limiti che sono presenti nella Convenzione di Mérida<sup>60</sup>.

In virtù della natura ed importanza assegnate all'UNCAC, si comprendono gli ampi richiami che la Ris. 75/194 fa ad essa, sia nei propri considerando sia nelle proprie raccomandazioni<sup>61</sup>. La Convenzione rappresenta infatti il primo caso di trattato multilaterale in cui si è posto un riferimento comprensivo ed assai esteso all'*asset recovery*, relazionandolo al fenomeno della corruzione<sup>62</sup>.

Il Titolo V UNCAC comprende gli articoli 51-59, dedicati alla identificazione, congelamento, confisca e recupero dei proventi illecitamente prodotti e presenti in un altro Stato.

Come ricordato dalla Ris. 75/194<sup>63</sup>, l'articolo 51 UNCAC stabilisce che la restituzione degli *asset* rappresenti un principio fondamentale della Convenzione, obbligando gli Stati Parte a provvedere con le più ampie misure cooperative e di assistenza possibili. Tale impegno è stato definito dalla dottrina "*the most original contribution brought about by the Convention*" poiché l'obbligazione di rimpatrio degli *asset*, che prima di quel momento era meramente morale, diviene effettivamente giuridica<sup>64</sup>. Il risultato fondamentale ottenuto è che il rimpatrio sia incluso tra gli obiettivi della Convenzione, consentendo un'interpretazione dei rimanenti articoli del

<sup>58</sup> L. BORLINI, G. NESSI, *op. cit.*, p. 398.

<sup>59</sup> Un contenuto analogo, ma non identico, va riconosciuto alla Convenzione UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati, firmata nel 1995 ed entrata in vigore nel 1999. Infatti, essa mira ad ottenere una più ampia armonizzazione del diritto internazionale afferente alla restituzione di oggetti di valore storico-culturale che siano stati rubati (art. 1, lett. a).

<sup>60</sup> La Ris. 75/194 afferma: "[r]ecognizing that those who engage in corrupt acts, whether natural or legal persons, should be held accountable and prosecuted by their domestic authorities, consistent with domestic law and the requirements of the Convention, and that all appropriate efforts should be made to conduct a financial investigation into assets illegally acquired by them and to recover such assets through domestic confiscation proceedings, international cooperation for purposes of confiscation or appropriate direct recovery measures".

<sup>61</sup> Ad esempio: "[w]elcoming the commitment of States parties to the Convention, in particular their determination to give effect to the obligations set out in chapter V of the Convention in order to prevent, detect, deter and recover in a more effective manner the international transfer of proceeds of crime and to strengthen international cooperation in asset recovery"; v. *supra*, nota 26. Al contrario, guardando alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Prevention of corrupt practices and illegal transfer of funds*, del 22 dicembre 1999, A/RES/54/205, si può notare che, prima dell'UNCAC, la profondità e l'estensione del discorso da parte dell'ONU circa la corruzione – sull'*asset recovery* in particolare modo – fosse considerevolmente esiguo.

<sup>62</sup> M. PIETH (ed.), *op. cit.*, p. 9. Del resto, la Risoluzione 56/260 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Terms of reference for the negotiation of an international legal instrument against corruption*, del 31 dicembre 2002, A/RES/56/260, prescrisse al punto 3 un "*comprehensive and multidisciplinary approach*" al Comitato formato *ad hoc* per la stesura della Convenzione.

<sup>63</sup> "(...) recalling article 51 of the Convention, under which States parties shall afford one another the widest measure of cooperation and assistance with regard to asset return".

<sup>64</sup> L. BORLINI, G. NESSI, *op. cit.*, p. 404.

Titolo V alla luce del significato dell'articolo 51 UNCAC (in accordo con l'articolo 31, paragrafo 1 della Convenzione di Vienna)<sup>65</sup>. È poi la stessa Ris. 75/194 che conferma l'*asset recovery* tra i "*purposes of the Convention*"<sup>66</sup>.

L'articolo 52 UNCAC, intitolato "*Prevenzione ed identificazione dell'avvenuto trasferimento dei proventi criminosi*", è una disposizione che impone agli Stati Parte di richiedere alle proprie istituzioni finanziarie di informarsi ai principi di trasparenza e di *due diligence*. Infatti, al fine di identificare transazioni sospette, le istituzioni finanziarie sono tenute a verificare l'identità dei titolari dei conti bancari e dei beneficiari di questi, quando questi sono istituiti "*per conto di persone che esercitino o abbiano esercitato funzioni pubbliche prominenti e loro familiari e collaboratori stretti*". Inoltre, ciascuno State Parte "*considererà la possibilità*" di predisporre sistemi di divulgazione di questi dati, nonché "*prenderà in considerazione*" di intraprendere le misure necessarie per segnalare transazioni sospette nonché di conservare le registrazioni relative a tali conti (con sanzioni contro i soggetti preposti in caso di mancato inadempimento)<sup>67</sup>.

L'articolo 53 UNCAC richiede che gli Stati Parte adottino misure necessarie circa il recupero diretto degli *asset*, ovvero il caso in cui uno Stato straniero venga abilitato a iniziare un'azione civile all'interno di una giurisdizione estera allo scopo di definire titolarità e proprietà (la cui definizione è offerta dall'articolo 2 UNCAC) di beni acquisiti mediante la commissione dei reati coperti dalla Convenzione di Mérida. In questa ipotesi, lo Stato straniero starà in giudizio come un normale attore<sup>68</sup>. Inoltre, gli Stati Parte sono tenuti ad adottare le misure necessarie anche perché i propri tribunali possano ordinare agli autori dei reati previsti dalla presente Convenzione di pagare un indennizzo o corrispondere un risarcimento danni (a patto che esista un nesso causale ex articolo 35 UNCAC) ad un altro Stato Parte che abbia subito un pregiudizio da tali reati. Tale disposizione è innovativa perché permette di slegare il rimpatrio dei proventi criminosi dall'effettiva proprietà statale – magari non esistente o dimostrabile. Infatti, i beni vengono rimpatriati direttamente a titolo di risarcimento danni nei confronti dello Stato Parte interessato nei casi, per esempio, di traffico d'influenza o abuso d'ufficio o concussione (in cui il denaro pubblico non è coinvolto).

Gli obblighi si estendono anche alla necessità che gli Stati Parte dispongano che i propri tribunali o autorità competenti, quando tenuti all'adozione di provvedimenti di confisca, di far valere il legittimo diritto di proprietà di un altro (interveniente nel processo) Stato Parte sui proventi criminosi. In ogni caso, quando la proprietà o

---

<sup>65</sup> *Ibid*; l'art. 31, par. 1 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969) stabilisce: "[u]n trattato deve essere interpretato in buona fede seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo".

<sup>66</sup> Il considerando per intero recita: "[r]ecalling that the purposes of the Convention, as set out in article 1, are to promote and strengthen measures to prevent and combat corruption more efficiently and effectively, to promote, facilitate and support international cooperation and technical assistance in the prevention of and fight against corruption, including in asset recovery, and to promote the integrity, accountability and proper management of public affairs and public property".

<sup>67</sup> Al momento della ratifica italiana intervenuta nel 2009, il contenuto dell'art. 52 UNCAC era già previsto in Italia dalla Legge 5 luglio 1991, n. 197 del, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, recante provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio*, in G.U. n. 157 del 6 luglio 1991, la quale recepi nel nostro Paese il sistema antiriciclaggio delineato dalla Direttiva 91/308/CE del Consiglio, *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite*, del 10 giugno 1991, in GUUE L 166, del 28 giugno 1991 (c.d. prima direttiva). La stessa mirava a tutelare la credibilità ed il corretto funzionamento dei sistemi finanziari dei Paesi membri, anche nel rispetto degli standard previsti dalle raccomandazioni del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale.

<sup>68</sup> J. BRUN, L. GRAY, C. SCOTT, K.M. STEPHENSON, *op. cit.*, p. 159 ss.



l'esistenza del danno è stabilita, nessun altro passaggio specifico è richiesto per determinare il rimpatrio dei proventi.

Quanto agli articoli 54 e 55 UNCAC, essi prevedono disposizioni attinenti alla cooperazione internazionale ai fini del congelamento e della confisca, la quale viene definita dall'articolo 2 UNCAC come “*lo spossessamento permanente di beni per decisione di un tribunale o di un'altra autorità competente*”<sup>69</sup> – mentre il congelamento ha una connotazione solo temporanea. La confisca rappresenta un potente strumento di deprivazione dei proventi criminosi, dotato di una certa estensione applicativa. In tal senso, i provvedimenti di confisca possono essere prodotti sia nel paese “vittima” della corruzione sia nel paese destinatario delle transazioni interessate<sup>70</sup>. Ciononostante, è bene precisare in questa sede che l'ordine di confisca non comporta un immediato e diretto rimpatrio dei proventi nel paese “vittima”.

In accordo con l'articolo 54 UNCAC, gli Stati Parte devono adottare le misure necessarie per “*consentire alle proprie autorità competenti di dare efficacia ad un'ordinanza di confisca emessa da un tribunale di un altro Stato Parte*”. Inoltre, devono similmente adottare le misure necessarie per consentire la confisca di beni di origine esteri alle proprie autorità in caso di riciclaggio o altri reati soggetti alla propria giurisdizione. Vieppiù, gli Stati Parte devono considerare la possibilità di adottare quelle misure che sono necessarie per confiscare i beni anche in assenza di condanna penale, non intervenuta perché l'autore non è perseguibile per “*morte, fuga o assenza, ovvero in altri casi opportuni*”. Infine, viene disposto che gli Stati Parte prenderanno in considerazione di adottare ulteriori misure per consentire alle proprie autorità competenti “*di preservare i beni ai fini della confisca, ad esempio sulla base di un mandato di arresto all'estero o di un'imputazione penale conseguente all'acquisizione di tale bene*”.

L'articolo 55 UNCAC dispone – tenendo bene a mente la limitazione della *domestic law* al suo paragrafo 1 – circa le modalità di cooperazione, facendo riferimento alla trasmissione e al contenuto della richiesta presentata da un altro Stato Parte ai fini della confisca o per l'identificazione, rintracciamento, congelamento e sequestro. L'articolo è particolarmente significativo poiché al paragrafo 7 viene sancito che la cooperazione sarà rifiutabile o le misure cautelari revocate laddove lo Stato Parte richiesto non riceva prove sufficienti dallo Stato richiedente, o quando il bene sia di valore minimo. In questa disposizione emerge il fatto che la cooperazione implica per lo Stato richiesto un dispendio di mezzi tecnici che dovrebbe avvenire in maniera razionale. Ma ciò, in verità, vale anche per le autorità dello Stato richiedente<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Per l'OCSE *Identification and Quantification of the Proceeds of Bribery – A Joint OECD-StAR Analysis*, 2012, p. 16, la confisca è “*the permanent deprivation of assets by order of a court or other competent authority*”. La confisca può quindi seguire una condanna penale, oppure presentarsi come di natura civile/amministrativa. Tuttavia, vi è parte della dottrina che ritiene che la confisca sia una forma di sanzione in sé, come B. HERPEL, *Toward a Constitutional Kleptocracy: Civil Forfeiture in America*, in *Michigan Law Review*, n. 96, 1998, pp. 1923-1926; M. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, Milano, 2001, p. 625 ss.; S.D. CASSELLA, *Asset Forfeiture Law in the United States 2nd ed.*, 2013, p. 3.

<sup>70</sup> L'Unione Europea, con il Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca*, del 14 novembre 2018, in GUUE L 303, del 28 novembre 2018, ha disposto direttamente sul riconoscimento di tali provvedimenti, eccezion fatta per quelli emessi nel quadro di un procedimento in materia civile o amministrativa (art. 1, par. 4).

<sup>71</sup> Si pensi al caso di Mobutu Sese Seko, dittatore della Repubblica Democratica del Congo (ai tempi Zaire) fino al 1997, i cui fondi illeciti depositati in Svizzera ammontavano a 4 milioni di dollari. Nonostante fossero state le autorità svizzere a fare richiesta presso le autorità congolese per identificare il titolare del conto bancario in questione, la Repubblica Democratica del Congo ritenne che il dispendio di risorse per il recupero della somma sarebbe stato sproporzionato rispetto al successivo ritorno economico. T. DANIEL,



Una “*cooperazione speciale*” è invece prevista dall’articolo 56 UNCAC, nel senso che viene richiesto agli Stati Parte di condividere in maniera spontanea le informazioni riguardanti i proventi criminosi, anche in assenza di previa richiesta, in maniera da facilitare significativamente l’inizio di procedimenti di *asset recovery*.

L’articolo 57 UNCAC si occupa invece di chiarire come gli Stati debbano impegnarsi per permettere il rimpatrio dei beni oggetto di confisca<sup>72</sup>.

In particolare, quando l’ordine di confisca è disposto nel paese “vittima”, il rimpatrio degli *asset* richiede un’apposita richiesta da parte di quest’ultimo (dunque paese richiedente) al paese che ospita tali *asset* (paese richiesto), sempre tenendo conto dei diritti delle terze parti in buona fede. A fronte di tale istanza, il paese richiesto è obbligato alla restituzione/rimpatrio dei beni laddove 1. la confisca sia stata disposta con sentenza definitiva ex Art 55 UNCAC e questi costituiscano fondi pubblici, ovvero riciclaggio di fondi pubblici (articolo 55, paragrafo 3, lett. a); 2. la confisca sia stata disposta con sentenza definitiva ex art 55 UNCAC e non costituiscano fondi pubblici ma sia stato stabilito un diritto di proprietà anteriore sui beni confiscati sulla base di prove presentate dallo Stato richiedente, ovvero lo Stato Parte richiesto riconosca un risarcimento danni (articolo 55, paragrafo 3, lettera b). Per tale motivo l’automatismo del meccanismo è valido solo per i fondi pubblici, mentre per i rimanenti casi è necessaria una valutazione caso per caso<sup>73</sup>.

“*In tutti gli altri casi*” i beni potranno rimpatriare nel paese “vittima” o attraverso un ordine diretto di un tribunale dello Stato “ospitante” (articolo 55, paragrafo 3, lettera c), oppure in forza di “*accordi o intese mutualmente accettabili, finalizzati alla disposizione definitiva dei beni soggetti a confisca*” (articolo 55, paragrafo 5). Questa strada è stata considerata addirittura preferibile, nonostante i problemi potenzialmente emergenti in sede negoziale, siccome determinerebbe meccaniche funzionali e più rapide rispetto alle lungaggini previste da una soluzione giudiziale<sup>74</sup>.

## 5. Le principali criticità in tema di *asset recovery* secondo la Risoluzione 75/194: autorità competenti, punti di contatto (*focal points*) e *Financial Intelligence Units* (FIU)

Nonostante il grande sforzo normativo ed i notevoli risultati raggiunti a livello sia repressivo, sia preventivo, il progresso tecnologico ed il processo irreversibile di globalizzazione economica, con tutte le sue conseguenze finanziarie, politiche, sociali, culturali, pongono nuove questioni per l’*asset recovery*. Tali criticità – che rendono complesso e limitato il recupero dei proventi illeciti, e per estensione il contrasto alla corruzione – vengono soprattutto considerate nella Risoluzione in analisi. La valutazione compiuta dall’Assemblea Generale verosimilmente riprende le conclusioni, nonché le “*ways forward*”, che venivano postulate dalla Conferenza delle Nazioni Unite sul

---

*Repatriation of Looted State Assets: Selected Case Studies and the UN Convention against Corruption*, in R. HODESS, T. INOWLOCKI., D. RODRIGUEZ, T. WOLFE (eds.), *The Global Corruption Report*, Londra-Berlino, 2004, pp. 100-107.

<sup>72</sup> In Italia, contestualmente alla ratifica dell’UNCAC nel 2009, furono introdotti gli Artt. 740-bis c.p.p., intitolato “*Devoluzione ad uno Stato estero delle cose confiscate*” e 740-ter c.p.p., intitolato “*Ordine di devoluzione*”, i quali danno concreta esecuzione ad una delle parti più innovative della Convenzione.

<sup>73</sup> L. BORLINI, G. NESSI, *op. cit.*, p. 417. Cfr. J.B. WELD, *International Cooperation in the Recovery of Criminal Assets*, in UNAFEI 146<sup>th</sup> *International Training Course Visiting Experts’ Papers, Resource Material Series No.83*, 2020, p. 29, nota 2, che invece ritiene che una tipica disposizione dei trattati multilaterali “*often eliminates the ability to provide formal legal assistance in criminal tax matters because many countries, including the United States, do not provide for forfeiture or confiscation for tax crimes*”.

<sup>74</sup> Ivi, p. 418.

commercio e lo sviluppo (UNCTAD) verso la fine del 2020<sup>75</sup>. Queste comprendono la necessità di adottare nuove tecnologie per la lotta alla criminalità e per una migliore e più rapida condivisione di informazioni e *best practices*, il rafforzamento della cooperazione internazionale rimuovendo le barriere esistenti (con particolare attenzione ai paesi in via di sviluppo). A ciò va aggiunto il riferimento all'opportunità di potenziamento degli attuali strumenti di persecuzione della corruzione, nonché al più ampio coinvolgimento della società civile.

In primo luogo, l'Assemblea Generale richiama in maniera urgente (“*Urges*”) gli Stati Parte inadempienti a designare un'autorità nazionale “*for international cooperation*” nel rispetto della Convenzione di Mérida<sup>76</sup>. L'articolo 6 della Convenzione prevede per gli Stati parte l'obbligo di assicurare l'individuazione di uno o più organismi con specifiche funzioni e compiti nel campo della prevenzione della corruzione. Infatti, l'autorità indipendente costituita ai sensi dell'articolo 6 UNCAC si occupa anche della “*applicazione delle politiche di cui all'articolo 5*”, tra cui si inserisce la collaborazione tra Stati<sup>77</sup>. In generale, gli Stati Parte hanno adempiuto in maniera anche diversa rispetto all'articolo in questione. Ciò è avvenuto costituendo “*enti di mero coordinamento di altri organi e autorità nazionali; istituzioni pubbliche che contribuiscono alla prevenzione della corruzione anche se non specificamente destinati a questa funzione; organi creati specificamente per questo scopo, che contribuiscono alla prevenzione della corruzione come parte specifica delle proprie responsabilità*”<sup>78</sup>.

Dal 2009, in Italia tale autorità coincide con l'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC)<sup>79</sup>, ma si segnala la *Agence française anticorruption* (AFA), che è assai attiva nella promozione della collaborazione internazionale. Infatti, quest'ultima ha portato avanti un progetto insieme a GRECO, OCSE ed *Network of Corruption Prevention Authorities* (NCPA), mappando 171 autorità nazionali in 114 tra Stati e territori (coloro che hanno risposto alla richiesta dell'AFA)<sup>80</sup>. Tuttavia, a fronte di 187 Stati Parte UNCAC, tali numeri non sono considerati evidentemente sufficienti dall'Assemblea

---

<sup>75</sup> Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, Divisione per la globalizzazione e le strategie di sviluppo, *Paper on the Promotion of international cooperation to combat illicit financial flows and strengthen good practices on assets return to foster sustainable development: Achievements, challenges and ways forward*, del 7 ottobre 2020, p. 13, disponibile su [www.unctad.org/system/files/official-document/webosg2021d1\\_en.pdf](http://www.unctad.org/system/files/official-document/webosg2021d1_en.pdf). È giusto far presente che la Risoluzione 75/206 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Promotion of international cooperation to combat illicit financial flows and strengthen good practices on assets return to foster sustainable development*, del 21 dicembre 2020, A/RES/75/206, nasce quale atto di trasposizione del *Paper* prodotto dall'UNCTAD. Tuttavia, per via del contenuto meno “fedele” alle conclusioni espresse dalla Conferenza, nonché una minore solennità che traspare nel testo, la Ris. 75/194 appare un miglior recipiente di tali conclusioni.

<sup>76</sup> Ris. 75/194, cit., punto 17.

<sup>77</sup> Art. 5(4) UNCAC: “*Gli Stati Parte, quando necessario e conformemente ai principi fondamentali del loro sistema giuridico, collaborano gli uni con gli altri e con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti nella promozione e nella messa a punto delle misure di cui al presente articolo. Nell'ambito di tale collaborazione, essi possono partecipare a programmi e progetti internazionali volti a prevenire la corruzione*”.

<sup>78</sup> N. Parisi, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, cit., p. 26.

<sup>79</sup> Cfr. G. ABBATINO, N. PARISI, *L'ANAC nel contesto delle relazioni internazionali*, in R. CANTONE, F. MERLONI, *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, Padova, 2015; M.C. ROMANO, *Il ruolo e le competenze di ANAC sui contratti pubblici*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, 2017; N. PARISI, *ANAC and the Italian Model for the Prevention of Corruption. Best Practices, Challenges and Gaps*, in G. BELLANTUONO, F. LARA, *Legal Conservations Between Italy and Brazil*, Trento, 2018.

<sup>80</sup> Agence française anticorruption, *Global Mapping of Anti-Corruption Authorities*, maggio 2020.

Generale, anche considerando che la collaborazione e coordinazione tra Stati rileverebbe per la potenziale pianificazione di strategie comuni per il recupero dei proventi criminosi.

Sempre nel medesimo punto 17, la Ris. 75/194 chiede di “*appoint focal points for the purposes of international cooperation and mutual legal assistance in asset recovery*”. I cc.dd. *focal points* (traducibili in questo contesto come “punti di contatto”) rappresentano degli specifici uffici (o agenzie/autorità) designati per interfacciarsi con autorità estere, o con i corrispettivi *focal points*, allo scopo di conferire e scambiare informazioni/*knowhow*. La loro istituzione permette pertanto di accelerare considerevolmente la cooperazione transnazionale siccome un’autorità intenta a perseguire un dato crimine o individuo conoscerà in anticipo lo “sportello” presso cui “prelevare” talune informazioni desiderate. La proliferazione di una rete di *focal points* è riconducibile, ad esempio, all’iniziativa *Global Focal Points Platform on Asset Recovery*, attiva dal 2009 e promossa dall’INTERPOL e coadiuvata dalla *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative*<sup>81</sup>. La piattaforma in questione raggruppa 233 *focal points* localizzati in 131 paesi a fronte di 187 paesi UNCAC e di 190 INTERPOL<sup>82</sup>. Inoltre, si consideri che il gruppo di lavoro intergovernativo COSP dell’UNCAC ha anche predisposto una *On-line Directory of Competent National Authorities under the United Nations Convention Against Corruption*, per raggruppare i *focal points*. Nel 2019 i punti di contatto aderenti al registro elettronico erano soltanto 80<sup>83</sup>. Pertanto, l’adesione alle iniziative non è stata probabilmente ritenuta adeguata da parte dell’ONU. Infatti, vi è chi elogia queste iniziative ma ricorda che da sole non bastano e che “*initiatives to access these networks must be taken by the State Parties themselves*”<sup>84</sup>.

Di converso, i paesi maggiormente progrediti, membri del G20, con i propri 18 su 20 (e 13 su 20 per la cooperazione informale) *focal points* nazionali rappresentano un notevole caso di adempimento<sup>85</sup>. Peraltro, effettivamente esistono anche casi di reti di *focal points* particolarmente virtuose. Ad esempio, in Asia e Oceania esiste l’*Asset Recovery Interagency Network - Asia Pacific (ARIN-AP)*, una rete informale di focal points lanciata a Seul nel 2013, che conta 28 “*member jurisdiction*” ad oggi. Nell’Atlantico invece si registra l’*Ibero-American Legal Assistance Network (IberRed)*, istituito nel 2004, che prevede una conferenza di ministri della giustizia dei 22 aderenti, rendendo quindi il *network* di partecipazione governativa. In Europa la rete informale di agenzie e autorità Camden per il recupero dei beni (CARIN), istituita all’Aia il 22-23 settembre 2004, rappresenta già una collaudata<sup>86</sup> rete di operatori ed esperti con l’obiettivo di rafforzare la conoscenza reciproca dei metodi e delle tecniche utilizzati nel settore. La rete, per lo più di matrice europea (tanto da affidare all’EUROPOL il proprio segretariato), è estesa ad una *membership* globale.

---

<sup>81</sup> Quest’ultima è stata lanciata nel settembre 2007 in *partnership* dalla Banca Mondiale e UNODC con lo scopo di promuovere la ratifica ed implementazione del Titolo V UNCAC. La StAR è particolarmente significativa siccome ha avviato un’intensa produzione di linee guida, principi e relazioni sullo stato dell’arte utili al recupero dei proventi criminosi. Un esempio è il *Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments. A Progress Report and Recommendations for Action*, marzo 2011, pp. 2, 51 ss e Allegato A, che, patrocinato anche dall’OCSE, presenta delle conclusioni in sostanza assimilabili a quelle prodotte 10 anni dopo dall’Assemblea Generale nella risoluzione esaminata in questo contributo.

<sup>82</sup> S. BLEY, *INTERPOL’s Asset Recovery Initiatives and Support*, 2018.

<sup>83</sup> *Progress report* del Gruppo di lavoro intergovernativo sull’*asset recovery*, *on the implementation of the mandates of the Working Group on Asset Recovery*, del 20 marzo 2019, CAC/COSP/WG.2/2019/2, punto 80.

<sup>84</sup> F. DETERBECK, D. SCHANTZ, *Asset Recovery in the UNCAC Convention: Possibilities and Limitations*, in *eu crim*, n. 4, 2009, p. 168.

<sup>85</sup> G20 Anti-Corruption Working Group, *2020 Accountability Report*, ottobre 2020, p. 19.

<sup>86</sup> F. DETERBECK, D. SCHANTZ, *op. cit.*, riporta che ad oggi il network consta di 45 membri per 39 Stati.

Dal canto proprio, l'Unione europea non ha fatto mistero di considerare i *focal points* fondamentali per la lotta alla corruzione nell'ambito dell'*asset recovery*<sup>87</sup>. Coerentemente, ha obbligato<sup>88</sup> gli Stati membri alla designazione dei cc.dd. *Asset Recovery Offices* (ossia dei *focal points*), improntati allo scambio di informazioni nel rispetto dei principi espressi nella c.d. "Iniziativa Svedese"<sup>89</sup>. Gli Stati Membri UE devono garantire che gli uffici designati come *National Asset Recovery Offices* cooperino vicendevolmente nello scambio di dati utili all'*asset recovery* e si aiutino in modo reciproco nell'identificazione dei proventi criminosi, sia spontaneamente che su richiesta formale. Quest'ultimo aspetto è già di per sé in linea con il punto 18 delle raccomandazioni della Risoluzione, il quale incoraggia che le informazioni siano scambiate celermente, anche attraverso canali informali in maniera spontanea. Inoltre, nessuna limitazione deve emergere dalla qualificazione degli uffici (uffici amministrativi, autorità giudiziaria, forze dell'ordine)<sup>90</sup>.

Infine, il punto 36 delle raccomandazioni della Ris. 75/194 incoraggia la predisposizione delle *Financial Intelligence Units* (FIU) nelle singole realtà statali. Nonostante non venga dalla lettera della Risoluzione fatto riferimento espresso agli Stati Parte UNCAC, l'invito dovrebbe essere rivolto esclusivamente a loro poiché successivamente vi è un riferimento diretto all'articolo 58 UNCAC, che le prevede. Le FIU costituiscono entità destinate alla ricezione, analisi e diffusione tra le autorità competenti di informazioni relative a transazioni finanziarie sospette. Vieppiù, i lavori preparatori della Convenzione di Mérida lasciavano intendere che la lettura dell'articolo in questione deve essere effettuata in combinato con l'articolo 14(b) UNCAC, ovvero che le FIU siano comunque intese per essere "*in grado di cooperare e di scambiarsi informazioni al livello nazionale ed internazionale*". Il loro impiego è limitato dalla lettera dell'articolo 58 UNCAC ("*considereranno la possibilità*") che escluderebbe un obbligo convenzionale in senso stretto. Nonostante un'esponentiale crescita del numero delle reti FIU, in particolare il Gruppo Egmont<sup>91</sup>, vi è chi ritiene che queste forme di aggregazione non costituiscano la strada migliore da percorrere. Infatti, le FIU sorreggono una rete multipolare, senza un centro ben preciso di smistamento dei dati e

<sup>87</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, *Criminalità organizzata nell'Unione europea*, del 25 ottobre 2011, (2010/2309(INI)), in GUUE C 131E, dell'8 maggio 2013.

<sup>88</sup> Istituiti con la Decisione 2007/845/GAI del Consiglio, *concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi*, del 6 dicembre 2007, in GUUE L 332, del 18 dicembre 2007.

<sup>89</sup> Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, *relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge*, del 18 dicembre 2006, in GUUE L 386, del 29 dicembre 2006. Nel 2020, la loro centralità ed importanza viene ribadita nella Relazione della Commissione al Parlamento e Consiglio, *Recupero e confisca dei beni: garantire che "il crimine non paghi"*, cit. par. 4., intitolato "*Identifying and tracing illegally acquired assets*".

<sup>90</sup> I tempi di risposta, invece, sono da taluni considerati "*striking*" in UE, in quanto pari a 8 ore dall'avvenuta di una richiesta di informazioni urgenti; mentre il limite standard è compreso tra una settimana e 14 giorni. F. DETERBECK, D. SCHANTZ, *op. cit.* Cfr. M. MAUGERI, *Mutual Recognition and Confiscation of Assets: An EU Perspective*, in C. KING, C. WALKER, J. GURULÉ (eds.), *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law*, Basingstoke, 2018; cfr. L. SAVASTANO, *Indagini patrimoniali all'estero: il network europeo dell'Asset Recovery Office*, in *Il Centauro*, n. 216, 2019, pp. 12-14.

<sup>91</sup> Il gruppo rappresenta l'organismo globale delle Financial Intelligence Unit (FIU) ed è stato costituito nel 1995 per il supporto alle prassi operative e alla collaborazione internazionale. Le FIU aderenti sono rapidamente aumentate, superando nel corso degli anni le 150. La FIU italiana è membro del Gruppo Egmont dal 1996 (fino al 1° gennaio 2008 come Ufficio Italiano dei Cambi, successivamente come Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia).



ciò può portare a mancate collaborazioni ed una “*lack of information*”<sup>92</sup>. Si avverte dunque la necessità di un progetto di *database* unico, a “marchio” ONU, con le informazioni condivise nelle reti di FIU. Al contrario, pare che la direzione seguita sinora sia quella di pieno sostegno alle singole unità, rendendo ognuna di queste a proprio modo “centralizzata” e funzionalmente indipendente<sup>93</sup>.

Invece, quanto all’assistenza tecnica in regime di cooperazione, viene raccomandato “*to support national efforts to strengthen human and institutional capacity*”, con particolare riguardo agli aspetti legati al recupero di beni e altre utilità di origine criminosa<sup>94</sup>. È necessario che gli Stati discutano modalità innovative per migliorare l’assistenza reciproca per velocizzare (“*speed up*”) ed accrescere l’efficacia (“*render them more successful*”) dei procedimenti di *asset recovery*<sup>95</sup>. Ciò è coerente con le previsioni del Titolo VI dell’UNCAC che richiede agli Stati di considerare “*la possibilità di prestarsi la più ampia assistenza tecnica, in particolare in favore dei Paesi in via di sviluppo*”<sup>96</sup>, nonché con atti che espressamente sottolineano l’importanza dell’eliminazione di deficit tecnici per il corretto contrasto alla corruzione<sup>97</sup>. In effetti, l’iniziativa StAR della Banca Mondiale e UNODC viene citata direttamente quale mezzo apprezzabile per la capacità conferimento di competenze tecniche a chi non le ha, come pure per la condivisione della propria *expertise*<sup>98</sup>. L’iniziativa suddetta è stata considerata quale uno strumento capace di creare, sia nei paesi sviluppati che in via di sviluppo, “*a blue print for future advocacy in grand corruption cases*”<sup>99</sup>.

#### 5.1 Ulteriori aspetti collegati alla gestione dei dati e alla rimozione delle “barriere politiche”

Il richiamo all’assistenza tecnica tra Stati non può che essere correlato con l’impiego di nuove tecnologie utili alla cooperazione. Infatti, gli Stati Parte vengono invitati dalla Risoluzione a “*considering the use of open data formats (...) in order to enable greater transparency, accountability and efficiency*”<sup>100</sup>. Tale affermazione è assolutamente meritevole di attenzione. L’utilizzo di *open data* si è rivelato già determinante nei paesi dell’America Latina, fortemente affetti dal fenomeno corruttivo, per arginare le problematiche socio-sanitarie derivanti dal COVID-19. Le nuove soluzioni digitali, infatti, hanno ridotto il rischio di corruzione tramite una trasparenza rinnovata, potenziando anche l’integrità dei procedimenti di persecuzione<sup>101</sup>. Raccomandare un

---

<sup>92</sup> B. IGE, *Abacha and the Bankers: Cracking the Conspiracy*, in *Forum on Crime and Society*, Vol. 2, n. 1, 2002, p. 111.

<sup>93</sup> A. NKOYOCK, *United Nations Partnership with Financial Intelligence Unit Germany Highlights Innovative Software Tools Used to Combat Organized Crime*, in *UNGoPortfolio*, 27 settembre 2020: “(...) essential software solutions for Financial Intelligence Unit Germany, not only due to its workflow management system for suspicious transaction reports and other types of information, but also as the central interface with target systems, databanks and other sources of intelligence”.

<sup>94</sup> Ris. 75/194, cit., punto 50.

<sup>95</sup> Ivi, punto 62.

<sup>96</sup> Art. 60(2) UNCAC.

<sup>97</sup> Risoluzione 67/189 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Strengthening the United Nations crime prevention and criminal justice programme, in particular its technical cooperation capacity*, del 27 marzo 2013, A/RES/67/189.

<sup>98</sup> Ris. 75/194, cit., punto 62.

<sup>99</sup> M.V. Vlasic, G. Cooper, *Beyond the Duvalier Legacy: What New “Arab Spring” Governments Can Learn from Haiti and the Benefits of Stolen Asset Recovery*, in *Northwestern Journal of International Human Rights*, Vol. 10, n. 1, 2011, p. 25.

<sup>100</sup> Ris. 75/19, cit., punto 15.

<sup>101</sup> C. CETINA, *Policy Brief #8 – Tecnología para la integridad en tiempos del COVID-19*, 2020, pp. 3 e 9.



maggiore impiego di questi *format* è assai positivo per la prevenzione alla corruzione. Va anche considerato che un'immediata reperibilità di informazioni, specie riguardanti soggetti privati che non si qualificano quali pubblico ufficiale, rende l'*asset recovery* indubbiamente più spedito. Analogamente, viene chiesto agli Stati Parte di assicurare che "*reliable, accurate and updated beneficial ownership information on companies is accessible to law enforcement agencies and other relevant authorities*", facilitando in questo modo le indagini e l'esecuzione in un contesto di cooperazione transnazionale<sup>102</sup>. Viene altresì richiamata la necessità ("*Urges*") che siano rese disponibili agli altri Stati le informazioni sulla titolarità di società e imprese e sul funzionamento (nel proprio Stato) di strutture giuridiche e "*other complex legal mechanism*", come ad esempio i *trust* e le *holding*, che sono solitamente adoperati per la commissione di crimini di corruzione e il trasferimento dei proventi criminosi. Meritano di essere in questa sede anche citati gli sforzi di divulgazione ed informazione a livello globale svolti dalla organizzazione non governativa *Transparency International* e della banca dati messa a disposizione dall'*U4 Anti-Corruption Center*, che tuttavia non coinvolgono gli Stati a livello governativo.

È altresì incoraggiata ("*Encourages*"), attraverso l'uso e l'espansione di "*secure information-sharing tools*", la raccolta e la sistemazione delle *good practices* di cooperazione finalizzata al recupero dei proventi criminosi<sup>103</sup>. Il richiamo alla condivisione delle prassi virtuose in materia di *asset recovery* non appare rivoluzionario: la bontà dell'idea venne riconosciuta già nel lontano 2007 da parte dell'Unione europea<sup>104</sup>. Oltre le realtà regionali, si pensi alla guida del 2009<sup>105</sup> promossa dalla *Stolen Assets Recovery Initiative*, rispondente a UNODC e Banca Mondiale, come pure alla raccolta del 2012<sup>106</sup> del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)<sup>107</sup>.

In aggiunta, linee guida non vincolanti per l'*asset recovery* – unite ad una guida passo per passo – sono scaturite dal Processo di Losanna, nel 2016<sup>108</sup>. Infine, il 16 ottobre 2018, contestualmente ad attività di promozione riconducibili al Consiglio d'Europa, le autorità nazionali per la prevenzione della corruzione di 17 Paesi europei hanno firmato a Sebenico (Croazia) un'apposita Dichiarazione d'intenti per creare una rete continentale di autorità, allo scopo di fornire ai firmatari un luogo per la promozione e lo scambio delle *best practices* (ma anche per elaborare standard comuni su temi di particolare rilievo, come la normativa a tutela dei *whistleblower*, i codici di condotta, le analisi del rischio e

<sup>102</sup> Ris. 75/19, cit., punto 24; da raccordarsi con il punto 56 che chiede agli Stati di "*to make widely available information on their legal frameworks and procedures with regard to asset recovery under chapter V of the Convention*", dunque ampliando lo spettro delle informazioni che dovrebbero essere condivise in ambito di cooperazione.

<sup>103</sup> Ivi, punto 54. Un richiamo all'attuazione e promozione di prassi efficaci, anche inserite nel Titolo II "*Misure preventive*", è presente all'art. 5(2) UNCAC. Diversamente, un richiamo generico (ovvero non legato alla prevenzione) alla condivisione delle migliori prassi è presente all'art. 61(2) UNCAC.

<sup>104</sup> Decisione 2007/845/GAI, cit., art. 6 ("*Exchange of best practices*").

<sup>105</sup> T.S. GREENBERG, L.M. SAMUEL, W. GRANT, L. GRAY, *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, Washington D.C., 2009.

<sup>106</sup> Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale, *Best Practices Paper Confiscation (Recommendations 4 and 38) and a Framework for Ongoing Work on Asset Recovery*, ottobre 2012.

<sup>107</sup> Costituito nel 1989 in occasione del G7 di Parigi, il GAFI è un organismo intergovernativo che ha per scopo l'elaborazione e lo sviluppo di strategie di lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e, dal 2001, anche di prevenzione del finanziamento al terrorismo. Nel 2008, il mandato del GAFI è stato esteso anche al contrasto del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa.

<sup>108</sup> Il mandato alla loro produzione venne conferito dalla stessa Assemblea Generale e dal COSP UNCAC nel 2013. Le Linee Guida di Losanna sostanzialmente illustrano quattro momenti fondamentali: 1) attività di Intelligence ed indagini preliminari; 2) attività di indagine effettiva; 3) comunicazione tra autorità; 4) cooperazione internazionale.

la formazione all'interno di scuole e università)<sup>109</sup>. Ne consegue che l'incoraggiamento di cui alla Ris. 75/194 non va inteso come un invito ad iniziare un processo di condivisione *ex novo*, bensì ad aggiornare le linee guida esistenti, a produrne di nuove da parte di attori sinora non intervenuti e, da ultimo, ad impiegare nuovi mezzi tecnologici per facilitare la modalità e le tempistiche di condivisione.

La Ris. 75/194 menziona anche le “*barriers to asset recovery*”<sup>110</sup> da rimuovere, insistendo sulla necessità che gli Stati producano il massimo sforzo possibile in tal senso. La circoscrizione delle barriere esistenti è stata effettuata in maniera precisa da parte dell'iniziativa StAR nel 2011<sup>111</sup>. In breve, sono state individuate tre principali categorie, che raggruppano 29 problemi che condizionano negativamente l'*asset recovery*: I) barriere di carattere generale e problemi istituzionali, su tutte si erge la mancanza di volontà politica di combattere la corruzione<sup>112</sup>; II) barriere giuridiche e requisiti legali che ritardano la cooperazione ed assistenza, inclusive anche dei problemi di attivazione ed esecuzione di quelle procedure non basate su sentenze di condanna; III) barriere operative e problemi comunicativi, facenti riferimento, tra le altre cose, alla mancanza di *focal points* e alla scarsità di mezzi tecnici. Tali barriere sono uniche nel proprio genere, nel senso di non essere “necessariamente” reperibili in altre tipologie di reato<sup>113</sup>. Ad ogni modo, è la volontà politica che dà impulso a qualsiasi tentativo di miglioramento nella lotta alla corruzione<sup>114</sup>. Tuttavia, le barriere di origine prettamente politica (il c.d. “*lack of political will*”) non possono essere limate dalla Convenzione UNCAC stessa in quanto “*non sono previste sanzioni contro gli Stati Parte che non attuano le provvisori delle convenzioni*”<sup>115</sup>, rimettendo all'iniziativa spontanea degli Stati il loro superamento. Gli interessi politici in gioco rendono i “*Governi (...) piuttosto restii a criminalizzare queste condotte, poiché, in certi casi, [la corruzione] potrebbe volgere a loro vantaggio o agevolare le loro industrie. Di fronte ad interessi contrapposti, ed in assenza di una chiara comunanza di valori, è difficile sviluppare strumenti internazionali*”<sup>116</sup>. Va poi considerata la sfiducia che grava sui paesi in via di sviluppo da parte dei paesi sviluppati. I primi possono infatti essere i depositari di fondi indebitamente sottratti dai secondi per via di fenomeni di corruzione. Tuttavia, i paesi sviluppati possono essere riluttanti all'idea

---

<sup>109</sup> L'iniziativa è stata promossa dall'ANAC e, oltre all'Italia, hanno firmato la dichiarazione d'intenti Francia, Danimarca, Azerbaigian, Bosnia, Croazia, Albania, Estonia, Grecia, Montenegro, Romania, Serbia, Ucraina, Slovacchia, Moldavia e Slovenia.

<sup>110</sup> Ris. 75/19, cit., punto 19.

<sup>111</sup> K.M. STEPHENSON, L. GRAY, R. POWER, J. BRUN, G. DUNKER, M. PANJER, *Barriers to Asset Recovery*, Washington D.C., 2011; v. anche. K. STEPHENSON, L. GRAY, R. POWER, *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action*, 2011.

<sup>112</sup> Precisamente si fa riferimento ad un “*lack of political will to identify asset recovery as a priority and failure to attend to anti-money laundering measures to prevent asset flight*” ed un “*lack of a comprehensive, sustained, and concerted policy or strategy to identify asset recovery as a priority and to ensure alignment of objectives, tools, and resources to this end*”, *ivi*, p. 2.

<sup>113</sup> J.B. WELD, *op. cit.*, p. 36: “*Recovery of corruption proceeds is fraught with barriers not necessarily present in other types of criminal cases. Differences in legal systems and the resources needed for endless court challenges by the prokleptocrat's family and associates increase the difficulty*”.

<sup>114</sup> P. MAURO, P. MEDAS, J. FOURNIER, *The Cost of Corruption*, in *Finance & Development*, Vol. 56, n. 3, 2019, p. 29: “[i]t starts with domestic political will, continuous strengthening of institutions to promote integrity and accountability, and global cooperation”.

<sup>115</sup> U. ZVEKIC, *Governare la corruzione globale le convenzioni dell'ONU contro il crimine: UNTOC ed UNCAC*, dicembre 2019, p. 23.

<sup>116</sup> M.C. BASSIOUNI, *Le fonti e il contenuto del diritto penale internazionale. Un quadro teorico*, Milano, 1999, p. 155; in tal senso anche E. ZANIBONI, *op. cit.*, p. 1949: “[i]n primo luogo, la possibilità di un contrasto efficace e di una definitiva messa al bando delle condotte di cui ci stiamo occupando è resa assai problematica e di difficile realizzazione a causa delle commistioni e collusioni che la corruzione crea tra attività pubbliche e private, tra controllori e controllati, e così via”.

di rimpatrio di tali fondi fino a quando non riterranno che il paese in via di sviluppo possa garantirne il corretto impiego in favore della comunità da sé amministrata. Di converso, i paesi in via di sviluppo desiderano un mero rimpatrio incondizionato di detti fondi<sup>117</sup>.

Tra le barriere figura – oltre la complessità delle procedure che portano al recupero dei proventi criminosi – l’esistenza di “*domestic legal immunities*”, che rientrano sicuramente nella categoria di “barriere di carattere generale”, e che possono essere legate alla mancanza della volontà politica di perseguire il fenomeno corruttivo<sup>118</sup>, specie se legato a persone di spicco nel panorama domestico di un dato Stato<sup>119</sup>.

La Risoluzione, dunque, individua un problema concreto, l’immunità, ma non si esprime in maniera chiara sulla soluzione da intraprendere. Ad esempio, un maggiore ricorso alle azioni *in rem* e non *in personam*, ovvero aggredendo i beni e non ricercando la previa condanna dell’individuo, costituisce una valida via per aggirare questo annoso problema. Ciò avrebbe senso siccome l’immunità esiste in ragione di una carica o funzione che non viene intaccata dalla confisca e restituzione di beni di provenienza criminosa. Come si vedrà, la Risoluzione propone certamente un potenziamento dell’assistenza tecnica e della cooperazione per le azioni civili e amministrative<sup>120</sup> ma non va a delineare un collegamento diretto tra il problema poc’anzi esposto e l’incoraggiamento a buon ragione rivolto agli Stati. Infatti, nel punto 19, contenente il riferimento alle barriere da rimuovere e che individua le immunità domestiche tra queste, viene richiesto cripticamente di “*simplifying their legal procedures and preventing abuse of those procedures*”, senza proporre alternative laddove le immunità non vengano limitate.

<sup>117</sup> P. MASON, *Twenty Years with Anticorruption*, in *U4 Practitioner Experience Note*, 2020, parte 6, p. 4. Inoltre, la cooperazione è resa complessa dalla presenza, in taluni casi, di veri e propri “ricatti politici” per il rimpatrio dei fondi, come nel caso dell’Indonesia e di Hong Kong. Nel caso di specie, si fa riferimento ad 800 milioni di dollari del banchiere indonesiano, Hendra Rahardja, sottratti indebitamente dalla Bank of Indonesia Liquidity Support e depositati su un proprio conto ad Hong Kong. L’ex colonia britannica si è offerta nel 2007 di aiutare lo Stato indonesiano in cambio di una commissione del 20% e con un’equa ripartizione tra i due Stati del rimanente 80%. A. KHALIK, *RI Poised to Recover \$800m in Stolen Assets*, in *The Jakarta Post*, 5 settembre 2007.

<sup>118</sup> Mentre nel caso di Mohamed Abacha, figlio del dittatore nigeriano Sani Abacha, le immunità non sono state applicate ed è stato possibile recuperare 635 milioni di dollari e 75 milioni di sterline, in altri Stati in via di sviluppo l’asset recovery è sovente complicato dalla presenza di immunità riconosciute in capo ai propri leader politici e figure istituzionali vicine a questi. Un esempio pratico è offerto dal caso del presidente del Gambia, Yahya Jammeh, cui vari paesi dell’Africa Occidentale avevano offerto l’immunità nel 2017 a fronte di una indebita sottrazione da fondi pubblici di ben 975 milioni di dollari. In particolare, il blocco di paesi africani ECOWAS avviò una serie di incontri con l’interessato perché si autodestituisse, promettendo l’immunità ed un esilio sicuro nella Guinea Equatoriale. Peraltro, la Guinea Equatoriale è uno Stato che si è dimostrato particolarmente inquinato da politiche *ad personam*, visto che il proprio presidente, Teodoro Obiang Mbasogo, ha provveduto a nominare il proprio figlio, Teodoro Obiang Mangué, secondo vicepresidente del paese, in modo da “concedergli” l’immunità dalla giurisdizione estera. E. MONFRINI, *op. cit.*, p. 44; *Anger in Gambia as the Extent of Jammeh-era Corruption and Brutality Surfaces*, in *DW*, 18 aprile 2019; cfr. B. TURNER, *Supporting Legislation and Action on Recovery of Stolen Assets and Money Laundering*, 2004.

<sup>119</sup> Si considerino le difficoltà (ben 60 sentenze) incontrate della Svizzera nel 1986 per congelare, confiscare e restituire alle Filippine i fondi del plenipotenziario Ferdinand Marcos. Dipartimento federale degli affari DFAE (Svizzera), *Il denaro pubblico alla luce del sole. L’esperienza della Svizzera nella restituzione dei fondi illeciti delle persone politicamente esposte*, luglio 2016, p. 9. Va ammesso che anche nell’Europa più progredita si sono registrate tali problematiche. Un valido esempio è il caso di corruzione di diversi parlamentari del Bundestag tedesco nel periodo 1969-1989, di cui un membro venne poi assolto dal Parlamento stesso. T. HOPPE, *Public Corruption: Limiting Criminal Immunity of Legislative, Executive and Judicial Officials in Europe*, in *ICL Journal*, Vol. 5, n. 4, 2011, p. 538, nota 3.

<sup>120</sup> Ris. 75/194, cit., punti 25 e 26.

## 6. Conclusioni: l'urgenza di incrementare la cooperazione tecnico-procedurale e la prevenzione

A conti fatti, l'*asset recovery* consta di una pluralità di momenti (individuazione, congelamento, confisca e infine rimpatrio) che presentano ben evidenti difficoltà applicative. Si tratta di vere e proprie barriere legali inquadrare dalla StAR nella seconda categoria di ostacoli al recupero dei proventi criminosi<sup>121</sup> e subordinati ad una forte “*political will*” da parte degli Stati<sup>122</sup>.

La Risoluzione precisamente richiede agli Stati di “*afford one another the widest possible cooperation and assistance in the identification and recovery*”, come pure di “*give particular and timely consideration to the execution of requests for international mutual legal assistance*”<sup>123</sup>. In ciò, una soluzione potrebbe essere l'estensione delle presunzioni legali previste per quest'ambito.

Quanto all'identificazione e congelamento, il punto 22 della Risoluzione appare assai chiaro sull'importanza di disporre di procedure “*for a time period sufficient to preserve those assets in full, pending confiscation proceedings in another State*”, espandendo la cooperazione “*in the enforcement of foreign seizure and freezing orders and confiscation judgments, including through measures to permit recognition of non-conviction-based seizure and freezing orders and confiscation judgments, where possible*”.

L'integrità degli *asset*, prima dell'avvenuto congelamento, può infatti essere compromessa da una fuga di informazioni che viene temporaneamente limitata da un c.d. *gagging order* da parte dell'autorità giudiziaria. In tal modo, viene vietato all'operatore finanziario di comunicare informazioni al proprio cliente, evitando di allertare il soggetto il cui patrimonio si intende congelare/confiscare<sup>124</sup>. In generale, l'obiettivo qui posto dall'Assemblea è concretizzabile attraverso un pieno coinvolgimento degli operatori finanziari<sup>125</sup>, che tra l'altro già risultano limitati nell'applicazione del segreto bancario da parte degli articoli 31 e 40 UNCAC – anche se esiste chi fa notare la potenziale inaffidabilità di questi ultimi<sup>126</sup>.

Circa la confisca e rimpatrio, tale cooperazione si traduce nella necessità espressa di intraprendere tutte le necessarie misure perché le azioni di natura civile, mirate al riconoscimento della proprietà di un dato bene ed avviate da uno Stato straniero, siano

---

<sup>121</sup> Si pensi soltanto al fatto che, innanzitutto, un paese “vittima” deve efficacemente riuscire ad individuare i beni o le somme indebitamente acquisite da un soggetto, sia questa persona fisica o giuridica (magari sulla base di informazioni non in proprio possesso). In secondo luogo, questo stesso paese “vittima” dovrà poi presentare una richiesta di cooperazione nei confronti delle autorità del paese ove questi proventi criminosi sono localizzati per ottenere un eventuale congelamento. Successivamente, un'azione legale per la confisca dovrà essere avviata, cui seguirà il rimpatrio. Procedure implicanti un gran numero di passaggi, richiedono uno sblocco tecnico-procedurale che discenderà dalla cooperazione tra gli Stati. K.M. STEPHENSON, L. GRAY, R. POWER, J. BRUN, G. DUNKER, M. PANJER, cit.

<sup>122</sup> A. FONTANA, *Fighting Corruption and Illicit Financial Flows*, in *Development Co-operation Report 2014 (OECD)*, 2014, p. 161.

<sup>123</sup> Ris. 75/194, cit., punto 21.

<sup>124</sup> T.S. GREENBERG, L.M. SAMUEL, W. GRANT, L. GRAY, *op. cit.*, p. 127.

<sup>125</sup> Un esempio virtuoso è quello della Banque National de Paris (BNP Paribas), che rifiutò nel 2006 di trasferire 45 milioni di dollari di fondi appartenenti Tommy Suharto, politico ed imprenditore indonesiano condannato per corruzione ma, anzi, ricorse spontaneamente al congelamento di questi; J. AGLIONBY, *Indonesia Closer to Suharto Millions*, in *Financial Times*, 23 gennaio 2007.

<sup>126</sup> G. USOROVA, H. CAMPBELL, *Full and Frank Disclosure: Too Heavy A Burden?*, in *Asset Recovery Magazine*, n. 3, 2019, pp. 38-39. Gli autori fanno notare che, nel Regno Unito, è emerso che l'obbligo di *disclosure* delle informazioni su conti bancari sospetti in favore degli inquirenti è stato disatteso dalle banche nei casi *Tugushev c. Orlov* (marzo 2019) e *Rogachev c. Goryanov* (giugno 2019).



facilitate nella propria giurisdizione<sup>127</sup>. Infatti, i tribunali hanno l'autorità di confiscare proventi o strumenti del reato laddove una base giuridica per tale azione esista, tipicamente fissata da accordi bilaterali o multilaterali<sup>128</sup>. Nonostante questi procedimenti civili dimostrino la capacità di colpire i proventi criminosi riconducibili a soggetti deceduti o estranei dalla giurisdizione per i più disparati motivi, “*nevertheless international cooperation in this regard is also less developed*”<sup>129</sup>. Da qui il forte richiamo alla cooperazione rivolto agli Stati da parte dell'ONU.

Se poi la confisca deriva da una condanna penale, generalmente anche la doppia incriminazione può essere richiesta. Tuttavia, tale aspetto è risolto dall'articolo 43 UNCAC a monte. Infatti, tale requisito viene ritenuto soddisfatto prescindendo dalla collocazione giuridica del reato (che, quindi, può essere previsto in due categorie diverse nei due Stati) e dal *nomen iuris* che esso assume nell'ordinamento di appartenenza. Ciononostante, un'armonizzazione penale è giustamente richiesta da parte della Ris. 75/194 al fine di facilitare anche la confisca promanata da condanna<sup>130</sup>.

Viepiù, la Risoluzione ammette che l'estradizione rappresenta uno strumento di notevole importanza proprio in presenza di procedimenti penali volti alla confisca e recupero degli *asset*<sup>131</sup>. Limiti alla estradizione sono, sostanzialmente, i costi che talvolta possono essere impensabili<sup>132</sup> e la sfiducia unilaterale dai paesi occidentali verso quelli considerati meno sviluppati circa il rispetto dei diritti processuali del soggetto estradato<sup>133</sup>. Nessun riferimento sembra invece essere fatto per il miglioramento e facilitazione dell'istituto della rogatoria.

Riconoscendo che uno dei problemi principali dell'*asset recovery* è la “*manca di integrazione degli istituti e meccanismi preposti all'applicazione dell'UNCAC, UNTOC, Convenzioni sulle Droghe e Convenzioni sul Terrorismo*”<sup>134</sup>, non è stato presentato alcun richiamo ad altri atti convenzionali riguardanti il crimine organizzato transnazionale né, di conseguenza, alcun piano per meglio coordinare gli obblighi derivanti da questi e dall'UNCAC. In particolare, il rapporto tra gli scopi di UNTOC e UNCAC non può che essere strettissimo<sup>135</sup>, dato che la lotta alla criminalità organizzata deve necessariamente riguardare anche il taglio delle risorse (tramite *asset recovery*) di cui questa fa approvvigionamento.

<sup>127</sup> Ivi, punto 26. Per una panoramica sulle procedure previste in Italia, v. M. PANZAVOLTA, *Confiscating Dirty Assets: The Italian Experience*, in C. KING, C. WALKER, J. GURULÉ (eds.), *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law*, Basingstoke, 2018.

<sup>128</sup> J. BOUCHT, *The Limits of Asset Confiscation: On the Legitimacy of Extended Appropriation of Criminal Proceeds*, Oxford, 2017, cap. 2. Cfr. anche T. TRINCHERA, *Confiscation and Asset Recovery: Better Tools To Fight Bribery And Corruption Crime*, in *Criminal Law Forum*, n. 31, 2020, 49-79.

<sup>129</sup> L. BORLINI, G. NESSI, *op. cit.*, p. 412. È però da riconoscere che recentissimamente la Divisione per il crimine economico e la cooperazione del Consiglio d'Europa, *The Use of Non-Conviction Based Seizure and Confiscation*, aprile 2021, ha ravvivato il proprio interesse verso tale tipologia di confisca.

<sup>130</sup> Ris. 75/194, cit., punti 12 e 27.

<sup>131</sup> Ivi, punto 21.

<sup>132</sup> I. JIMU, *Managing Proceeds of Asset Recovery: The Case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan*, 2009, p. 11, nota 13, riporta che per l'estradizione del presidente cileno Alberto Fujimori sono state sopportate spese legali pari a 400.000 dollari.

<sup>133</sup> Z. LEI, *Il rimpatrio dei pubblici ufficiali responsabili di corruzione in Cina ed il recupero all'estero di valori patrimoniali di provenienza illecita: ostacoli e contromisure*, in *Dir. Pen. Cont.*, fasc. 3, 2017, p. 151: “*alcuni paesi occidentali si sono rifiutati di riconoscere l'avanzamento del sistema penale cinese e il progresso registratosi in tema di tutela dei diritti umani, per cui è spesso difficile ottenere l'estradizione dei colpevoli o indagati*”.

<sup>134</sup> U. ZVEKIC, *op. cit.*, p. 22.

<sup>135</sup> Per maggiori informazioni sul rapporto tra le convenzioni. v. ID., *Integrating the UNCAC and the UNTOC for Effective Prevention and International Cooperation*, in S. FORLATI, *The Palermo Convention at Twenty*, 2021.



In definitiva, l'efficacia del contrasto al fenomeno corruttivo si fonda sul grado di cooperazione internazionale. In piena coscienza di ciò, l'Assemblea Generale richiama gli Stati perché sia disposta "*further international cooperation (...) in support of national, subregional and regional efforts to prevent and combat corrupt practices and the transfer and laundering of proceeds of corruption*"<sup>136</sup>. In altre parole, l'ONU chiede agli Stati Membri una cooperazione che sia sviluppata su più piani, facendo un espresso riferimento allo "*United Nations system, including international financial institutions*", alle "*regional organizations*" ed alle singole realtà statali<sup>137</sup>.

Unitamente a queste, vanno poi tenute in conto le iniziative di matrice globale che però hanno destinatari regionali. Queste possono riguardare anche esclusivamente l'*asset recovery*, come nel caso dell'*Arab Forum on Asset Recovery* (AFAR) e le iniziative locali portate avanti dal G20, espressamente elogiate nella Risoluzione ("*Notes with appreciation*")<sup>138</sup>.

Per contro, il limite della *domestic jurisdiction* ed il rispetto della *domestic law* permeano l'atto in analisi in diversi punti<sup>139</sup>.

L'insieme delle richieste che l'Assemblea Generale fa nei confronti degli Stati, relativamente all'adeguamento dei propri ordinamenti nazionali, sono riconducibili a misure propedeutiche ugualmente essenziali. Infatti, la criminalizzazione di una data condotta è possibile attraverso un'attività di *political will* che implica una chiara e sufficiente "*capacity of legislators*", che pertanto va rafforzata<sup>140</sup>. In aggiunta, la persecuzione dei rei, nonché il corretto recupero degli *asset* indebitamente sottratti, richiede per le Nazioni Unite un potenziamento per i "*law enforcement officials, judges and prosecutors*"<sup>141</sup>. In quest'ultimo caso, rinviare l'azione degli inquirenti significa anzitutto salvaguardare la propria indipendenza nel rispetto dell'articolo 11, paragrafo 1, UNCAC<sup>142</sup>, nonché conferire un maggiore grado di specializzazione, e possibilmente di

---

<sup>136</sup> Ris. 75/194, cit., punto 41; v. anche ivi, punto 43.

<sup>137</sup> Ivi, punto 42.

<sup>138</sup> Ris. 75/194, cit., punti 64 e 66. L'AFAR è un'iniziativa voluta dal G7, e dagli Stati Uniti in particolare, che è stata avviata nel 2012. È definibile un vero e proprio risultato della Primavera Araba. Infatti, l'AFAR si pone come un forum-piattaforma nato per unire i paesi arabi posti in uno stato di transizione verso la democrazia, la quale inevitabilmente richiede un'efficace lotta alla corruzione ed il recupero dei beni pubblici (in particolare) indebitamente sottratti.

<sup>139</sup> Ris. 75/19, cit., punti 15, 18, 19, 26. Del resto, è la stessa UNCAC che prevede una vera e propria clausola di non ingerenza nella giurisdizione altrui all'art. 4, intitolato "*Protezione della sovranità*". E. ZANIBONI, op. cit., p. 1951.

<sup>140</sup> Ivi, punto 51. Per maggiori informazioni sulla criminalizzazione e l'attività del legislatore, v. L. MUZILA, M. MORALES. M. MATHIAS, T. BERGER, *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption*, 2012.

<sup>141</sup> Ris. 75/194, cit. punto 51. L'Unione europea, nella propria Relazione della Commissione al Parlamento e Consiglio, *Recupero e confisca dei beni: garantire che "il crimine non paghi"*, cit., par. 6, esprime il medesimo pensiero: "[l]eventuale revisione della direttiva [2014/42/UE] e della decisione [2007/845/GAI] del Consiglio determinerebbe un vasto ammodernamento della legislazione dell'UE in materia di recupero di beni e rafforzerebbe ulteriormente la capacità delle autorità competenti di garantire che 'il crimine non paghi'".

<sup>142</sup> Il paragrafo dell'articolo, intitolato "*Misure concernenti i giudici ed i servizi inquirenti*", dispone quanto segue: "[t]enuto conto dell'indipendenza dei magistrati e del loro ruolo cruciale nella lotta alla corruzione, ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, prende le misure necessarie al fine di rafforzare la loro integrità e prevenire ogni possibilità di corromperli, fatta salva la loro indipendenza. Tali misure possono comprendere regole concernenti il loro comportamento". Per una disamina sull'importanza di una magistratura indipendente nella lotta alla corruzione, v. P. BERNASCONI (ed.), *Responding to Corruption: Social Defence and the Protection of the Public Administration and the Independence of Justice*, Napoli, 2000.

omogeneità, degli uffici devoluti all'*asset recovery*, limitando le differenze tra Stati circa i soggetti responsabili per le indagini e la persecuzione<sup>143</sup>.

Sebbene il recupero dei proventi criminosi sia un momento successivo al fatto, la lotta al fenomeno corruttivo non può e non deve concretizzarsi soltanto *ex post*. La prevenzione alla corruzione arriva a comprendere anche l'instillare una vocazione legalistica nei consociati coinvolgendo anzitutto "*young people and children as key actors in strengthening ethical behaviour*"<sup>144</sup>. Non può senz'altro lesinarsi la promozione della cultura anti-corruzione in qualsiasi individuo, anche quando posto al di fuori del settore pubblico, "*such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, the private sector and academia*" – tentando di aumentare fin dove possibile la "*public awareness*" su questo fenomeno<sup>145</sup>.

Tuttavia, le considerazioni sin qui espresse dall'Assemblea Generale non hanno carattere propriamente innovativo. È proprio la Convenzione di Mérida che, all'articolo 13, prescrive che gli Stati debbano assumere impegni per stimolare i cittadini e altri *stakeholders* alla partecipazione nella prevenzione della corruzione<sup>146</sup>, simultaneamente precettando trasparenza assoluta dell'agire pubblico<sup>147</sup>. Senza dilungarsi sulle organizzazioni molto attive nel prevenire il fenomeno corruttivo<sup>148</sup>, notevoli progressi della promozione della trasparenza sono tangibili oltreoceano, ove diversi paesi latinoamericani stanno facendo utilizzo di piattaforme *online* che consentono ai cittadini di monitorare costantemente lo status degli investimenti pubblici, disincentivando la

---

<sup>143</sup> Una forte eterogeneità, che mina considerevolmente la collaborazione nell'area, si registra tra i paesi balcanici. La *Regional Anti-Corruption Initiative*, con il supporto di AIRE Centre ha pubblicato il proprio *Handbook on Effective Asset Recovery in Compliance with European and International Standards*, novembre 2020, p. 142, ove si chiarisce che "[s]ome jurisdictions (such as Serbia) adopted separate laws on the organisation of state authorities charged with these issues and governing the powers, rights and obligations of a number of entities in the context of actions related to financial investigations. In some cases, only specific authorities (e.g. the financial police in North Macedonia) are explicitly designated and entitled to take specific actions within investigations of specific categories of crime (e.g. money laundering). Some jurisdictions (Bosnia and Herzegovina, notably its entity the Republic of Srpska) have established specialised police units (Serbia has a similar solution) charged with taking actions within financial investigations. In other cases (Bosnia and Herzegovina, notably its entity the Federation of Bosnia and Herzegovina), only some institutions are designated as the prosecution offices' key partners in implementing financial investigations (...). Essentially, these approaches largely depend on the organisation of the state administrations and especially the judicial systems, and the achieved level of specialisation of the police and prosecutorial authorities for handling the above crimes. Specialisation of financial investigation duties is obviously a general trend that will continue in the forthcoming period".

<sup>144</sup> Ris. 75/194, punto 33.

<sup>145</sup> Ivi, punti 44 e 47-49. In particolare, gli Stati sono chiamati a reiterare il coinvolgimento delle imprese private, prescindendo dalle caratteristiche dimensionali di queste ("*including small and large companies and transnational corporations*"). Si fa riferimento alla promozione della "*corporate responsibility and accountability*" a qualsiasi livello occupazionale e dunque, tradotto in termini pratici, di incentivare la *compliance* aziendale verso quei modelli che la legge o le agenzie anti-corruzione prescrivono.

<sup>146</sup> D. VLASSIS, J. PILGRIM, *The United Nations Convention against Corruption: A Framework for Addressing Common Challenges in Identifying Incentives for Private Sector Integrity*, in F. BONELLI, M. MANTOVANI, *Corruzione Nazionale e Internazionale*, Milano, 2014, pp. 253-268.

<sup>147</sup> In particolare, agli artt. 7, 9 10, 12, 13 UNCAC. Invero, la Risoluzione si esprime anche su quest'ultimo concetto, richiedendo <sup>di urgentemente adempiere ai</sup> "*principles of proper management of public affairs and public property, fairness, responsibility and equality before the law*", Ris. 75/194, cit., punto 39, nonché di di produrre uno sforzo per accrescere la "*transparency in public administration and promoting the integrity and accountability of their criminal justice systems*", ivi, punto 40.

<sup>148</sup> Si pensi al *Senior Public Integrity Officials Network* dell'OCSE che è il foro di elaborazione di criteri e principi in tema di trasparenza del settore pubblico o alla stessa Unione europea che vede scolpito il principio di trasparenza del settore pubblico nelle proprie norme di rango primario.

corruzione<sup>149</sup>. Ciononostante, accrescere la trasparenza soltanto relativamente alla prevenzione sarebbe inappropriato. Infatti, essa è anche utile per il corretto perseguimento dei pubblici ufficiali coinvolti in casi di corruzione<sup>150</sup>, nonché cruciale per le istituzioni finanziarie che sono coinvolte nell'*asset recovery*, chiamate alla trasparenza e alla *due diligence* direttamente dall'articolo 52 UNCAC. In tal senso, anche qui la Risoluzione non introduce alcun aspetto o contenuto propriamente innovativo, ma ricalca un'esigenza imprescindibile per la corretta implementazione del Titolo V della Convenzione ONU contro la corruzione.

In conclusione, è pacifico che gli Stati sviluppati, i quali tuttora stanno tentando di avviare importanti sviluppi legislativi<sup>151</sup>, abbiano raggiunto un buon grado di progresso nell'*asset recovery*. Ciò posto, queste nazioni potranno comunque beneficiare delle indicazioni dell'Assemblea Generale per migliorare i risultati sinora prodotti. In particolare, saranno meritevoli d'attenzione gli sviluppi legislativi (e non) in seno all'UE ed al Consiglio d'Europa per comprendere quanto di questa Risoluzione sarà raccomandato ai rispettivi Stati Membri. Dall'altro lato, i paesi in via di sviluppo dovrebbero pedissequamente predisporre nuovi strumenti tecnici e di cooperazione per l'*asset recovery* e, soprattutto, fare in modo che emerga un sano *political will*<sup>152</sup>. Su quest'ultimo aspetto, probabilmente, l'ONU si è soffermata in maniera troppo laconica, non eccessivamente persuasiva. Tuttavia, tale "persuasione" potrebbe scaturire dalla "condizionalità", ovvero escludere paesi non virtuosi nella lotta alla corruzione da progetti di sviluppo economico finanziati dal sistema delle Nazioni Unite. Ciò rappresenterebbe un valido incentivo per una seria attività di riforma. Ciononostante, è anche vero che la fissazione della condizionalità deve avvenire tramite un processo decisionale interno alla Nazioni Unite che non è logicamente auspicabile. Infatti, ricordando che l'organo è composto anche dagli Stati che subirebbero tale "condizionalità", dovrebbe essere la stessa Assemblea Generale ad approvare una Risoluzione di tale contenuto.

Se ci si dovesse interrogare circa il tempismo della Ris. 75/194, la risposta potrebbe coincidere con il fatto che l'atto è stato prodotto proprio per via del momento storico corrente. La pandemia ha cagionato una manifesta crisi economica e finanziaria che verrà

---

<sup>149</sup> P. MAURO, P. MEDAS, J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 28: "Colombia, Costa Rica, and Paraguay are using an online platform that allows citizens to monitor the physical and financial progress of investment projects. Our cross-country analysis shows that a free press enhances the benefits of fiscal transparency in curbing corruption".

<sup>150</sup> Ris. 75/194, cit., punto 29.

<sup>151</sup> Il riferimento è all'Unione europea ed, in particolare, alle modifiche previste in futuro per la Direttiva 2014/42/UE, cit. e la Decisione 2007/845/GAI. La Relazione della Commissione al Parlamento e Consiglio, *Recupero e confisca dei beni: garantire che "il crimine non paghi"*, cit., raccomanda tra l'altro una serie di obiettivi che sono in linea con la Risoluzione 75/194 dell'ONU, ovvero: i) "l'estensione della sfera dei reati a cui si applica la direttiva", ii) "l'introduzione di norme più efficaci in materia di confisca non basata sulla condanna", iii) "una maggiore accuratezza nella gestione dei beni sottoposti a congelamento", iv) "l'introduzione di disposizioni in materia di destinazione dei beni, compreso il riutilizzo per finalità sociali dei beni confiscati", v) "l'elaborazione di norme sul risarcimento delle vittime di reato"; vi) "il rafforzamento della capacità degli uffici per il recupero dei beni di rintracciare e individuare i beni illeciti". In particolar modo, l'Italia sarebbe considerabile "all'avanguardia" poiché vanta "un'esperienza incomparabile nel contrasto patrimoniale alla criminalità economica mediante l'istituto della confisca in tutte le sue forme di manifestazione" secondo R. RAZZANTE, G. POLCINI TARTAGLIA, *op. cit.*, p. 11.

<sup>152</sup> Ciò in parte è già in atto grazie agli impegni assunti da più paesi in via di sviluppo nel contesto della *Accra Agenda for Action*, predisposta dall'OCSE nel 2008 allo scopo di ridurre il gap tra paesi sviluppati e non sviluppati, e del *Busan Partnership Agreement*, del 2011, ugualmente sponsorizzato dall'OCSE allo scopo di favorire la cooperazione internazionale in favore dei paesi meno sviluppati (con un particolare riferimento alla lotta alla corruzione, quale inibitore della crescita economica).

limitata da progetti di rilancio rispondenti a Stati ed organizzazioni internazionali. Il considerevole ammontare di risorse destinate a questi progetti potrebbe aver allertato le Nazioni Unite. Il rafforzamento dell'anti-corruzione in vista della "ricostruzione" post-COVID-19, infatti, appare un obiettivo implicito della Risoluzione, posto per scongiurare un'indebita distrazione di risorse necessarie alla società.

#### **ABSTRACT**

*Le Nazioni Unite sono da lungo tempo attive nella lotta contro la corruzione, un fenomeno che affligge tanto i Paesi sviluppati quanto quelli in via di sviluppo. Con la Risoluzione n. 75/194, l'Assemblea Generale ha voluto dare nuova enfasi ad una problematica spinosa, quale quella dell'asset recovery. Attraverso l'analisi di tale risoluzione, il presente contributo intende evidenziare le novità, nonché l'eredità derivante dalle precedenti attività onusiane in materia; in secondo luogo, di discernere se e quando le misure auspiccate dall'Assemblea Generale siano già in opera e a che livello di implementazione, anche alla luce delle differenze tra gli ordinamenti nazionali e le organizzazioni regionali coinvolte.*

#### **KEYWORDS**

*Asset Recovery, Corruzione, Crimine, Nazioni Unite, UNCAC*

#### **ASSET RECOVERY: NEW EMPHASIS BY UNITED NATIONS ON THE FIGHT AGAINST CORRUPTION**

#### **ABSTRACT**

*The United Nations are long-term active in the fight against corruption, a phenomenon troubling developed and undeveloped nations alike. Quite recently, through GA Resolution no. 75/194, asset recovery eventually gained new momentum, with a series of recommendations towards the UN Member States. Hence, this article serves the double purpose to look into said Resolution in the first place, highlighting what's new and, on the contrary, what can be considered an inheritance from previous attempts addressing the matter; secondly, to discern whether and where the measures auspicated by the General Assembly are already in place, and in what degree of implementation. In particular, the article aims at laying emphasis on the many differences between the attitude of the involved countries and regional organizations.*

#### **KEYWORDS**

*Asset Recovery, Corruption, Crime, UNCAC, United Nations.*