



LUIGINO MANCA*

IL FENOMENO CORRUTTIVO NELLA PRASSI DEGLI ORGANI DI CONTROLLO DELLE NAZIONI UNITE SULLA TUTELA DEI DIRITTI UMANI

SOMMARIO: 1. Note introduttive e struttura del lavoro. – 2. Considerazioni generali in merito agli effetti nefasti della corruzione sull'esercizio dei diritti umani. L'orientamento del Comitato consultivo e del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. – 2.1. La crescente prassi dei *treaty bodies* (con particolare riferimento al meccanismo dei rapporti periodici). – 3. Sulla preminente esigenza di tutelare i diritti umani anche nell'ambito dell'azione nazionale di contrasto del fenomeno corruttivo. – 4. I diritti umani quali principali strumenti per la prevenzione e la lotta alla corruzione. – 5. Per concludere: quali strategie di intervento per rafforzare le misure repressive e preventive a livello internazionale e nazionale? In particolare, sul ruolo delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani nella materia considerata.

1. Note introduttive e struttura del lavoro

La problematica della corruzione, soprattutto negli ultimi decenni, è oggetto di costante e crescente attenzione nella letteratura giuridica (e non solo). In particolare, una delle questioni sulla quale da tempo si è concentrato il dibattito riguarda, in via generale, il rapporto tra corruzione e diritti umani¹ e, in particolare, le conseguenze del dilagante e

* Ricercatore confermato di Diritto internazionale e professore aggregato di Diritto internazionale dei diritti umani presso il Dipartimento di Scienze politiche della Sapienza Università di Roma.

¹ Nella copiosa letteratura in materia, cfr., tra gli altri, J. BACIO-TERRACINO, *Corruption as a Human Rights Violations*, in *International Council of Human Rights Policy*, 2008, disponibile su https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1107918; ID., *Linking Corruption and Human Rights*, in *American Society of International Law Proceedings*, 2010, pp. 243-246; INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, 2009, disponibile su <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b6540f0b64974000b10/humanrights-corruption.pdf>; J. THUO GATHII, *Defining the Relationship Between Human Rights and Corruption*, in *Univ. Pennsylvania Jour. Int. Law*, 2009, pp. 125-202; M. BOERSMA- H. NELEN (eds.), *Corruption & Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, Intersentia, Cambridge, 2010; J. M. NGUY, *Making the Link Between Corruption and Human Rights: Promises and Perils*, in *American Society of International Law Proceedings*, 2010, cit., pp. 246-250; B. ADUGNA GEBEYE, *Corruption and Human Rights: Exploring the Relationship*, Working Paper No. 70, 2012, pp. 1-43; N. BISHARA-D. HESS, *Human*

persistente fenomeno corruttivo sull'esercizio dei predetti diritti. Si tratta di una tematica che rileva da un punto di vista teorico ma che, all'evidenza, presenta ricadute anche a livello pratico.

Sotto il profilo del diritto positivo, converrà ricordare che, a parte qualche eccezione, i vari trattati internazionali dedicati al contrasto della corruzione non contengono specifiche norme in materia di diritti umani². Le principali eccezioni sono costituite dalle due Convenzioni del Consiglio d'Europa che si occupano della corruzione in materia civile e penale³ e, in particolare, dalla Convenzione dell'Unione africana del 2003⁴. Analogamente,

Rights and Corporation's Duty to Combat Corruption, Michigan, 2013; L. HENSGEN, *Corruption and Human Rights. Making the Connection at the United Nations*, in *Max Planck Yearbook of the United Nations Law Online*, 2013, pp. 197-219; G.A. MENDES VIEIRA-M. DIAS VARELLA, *The Connection Between Human Rights and Corruption*, in *Brazilian Jour. Int. Law*, 2014, pp. 477-494; R. HEMSLAY, *Human Rights & Corruption States' Human Rights Obligation to Fight Corruption*, in *Jour. Trans. Leg. Issues*, 2015, pp. 2-24; A. T. D. FIGUEIREDO, *Corruption and Human Rights, Beyond the Link*, Wolf Legal Publisher, 2017; A. MORTEN KOCK, *Why Corruption Matters in Human Rights*, in *Jour. Hum. Rights Pract.*, 2018, pp. 179-190.

² Cfr. INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, cit., pp. 3-4. In generale, per un'analisi del quadro normativo internazionale sulla lotta alla corruzione cfr., tra gli altri, N. PARISI, *La cooperazione giuridica internazionale nella lotta alla corruzione*, Padova, 1996; A. POSADAS, *Combating Corruption under International Law*, in *Duke Jour. Comp. Int. Law*, 2000, pp. 345-414; I. CARR, *Fighting Corruption through Regional and International Conventions: A Satisfactory Solution?*, in *Enr. Jour. Cr. Crim. Just.*, 2007, pp. 121-153; M. BOERSMA, *Catching the "Big Fish"? A Critical Analysis of the Current International and Regional Anti-Corruption Treaties*, 2008, pp. 1-42, disponibile su SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1301602>; D. DORMOY, *La corruption et le droit international*, Bruxelles, 2010; J. BACIO-TERRACINO, *The International Legal Framework against Corruption: States' Obligations to Prevent and Repress Corruption*, Intersentia, Cambridge, 2012; J. WOUTERS- C. RYNGAERT-A.S. CLOOTS, *The Fight against Corruption in International Law*, Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No. 94, 2013, pp. 1-82; A. DEL VECCHIO-P. SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, 2014.

³ Le predette Convenzioni, aperte all'adesione degli Stati membri e non del Consiglio d'Europa, sono state adottate nel 1999 ed entrate in vigore rispettivamente nel 2003 e 2002. Una norma preambolare, di contenuto analogo, afferma esplicitamente che la corruzione rappresenta una minaccia per i diritti dell'uomo. Sulle Convenzioni, cfr. in dottrina, W. RAU, *The Council of Europe's Civil Law Convention on Corruption*, in O. MAYER (ed.), *The Civil Law Consequences of Corruption*, Nomos, 2009, pp. 21-30; L. FORGET, *The Criminal Law Convention of Corruption of the Council of Europe*, in *Liber Amicorum Ibrahim F.I. Shibata: International Finance and Development Law*, The Hague, 2001, pp. 235-263.

⁴ La Convenzione è stata approvata a Maputo (Mozambico) l'11 luglio 2003 ed è entrata in vigore nel 2006. Nel momento in cui si scrive (dicembre 2019) è stata ratificata da 43 Stati. Il predetto atto contiene plurimi riferimenti ai diritti umani, a partire dallo stesso Preambolo in cui espressamente si richiama la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (nota anche come Carta di Banjul), nonché è previsto un rinvio generico agli strumenti internazionali concernenti i diritti umani. Di particolare interesse la norma dedicata ai "Principi" che gli Stati sono chiamati a rispettare e tra questi è inclusa la tutela dei diritti umani. Ancora, sempre in via esemplificativa, non può non menzionarsi l'art. 14, rubricato "garanties minimales pour un procès équitable". La citata norma, anticipando quanto si dirà oltre, costituisce una delle principali basi giuridiche per la tutela dei diritti delle persone accusate di aver commesso atti di corruzione. In generale, sul contrasto alla corruzione nel Continente africano, cfr., recentemente, L. FERNANDEZ, *A Survey of Corruption and Anti-Corruption Initiatives in Africa*, in *Jour. Anti-Corrupt. Law*, 2018, pp. 31-57. Per un attento esame del contenuto della predetta Convenzione del 2003, cfr., tra gli altri, N. J. UDOMBANA, *Fighting Corruption Seriously – Africa's Anti-Corruption Convention*, in *Singapore Jour. Int. Comp. Law*, 2003, pp. 447-488; K. OLANIYAN, *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption: A Critical Appraisal*, in *Afr. Hum. Rights Law Jour.*, 2004, pp. 74-92; ID., *Introductory Note to African Union (AU) Convention on Preventing and Combating Corruption*, in *Int. Leg. Mat.*, 2004, pp. 1-4; P.W. SCHROTH, *The African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*, in *Jour. Afr. Law*, 2005, pp. 24-38; I. CARR, *Corruption in Africa: Is the African Union Convention on Combating Corruption the Answer?*, in *Jour. Busin. Law*, 2007, pp. 111-136; L. JATTO, *African Approach to the International War on Corruption: A Critical Appraisal of the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*, in *Asper Rev. Int. Busin. Trade Law*, 2010, pp. 79-98; M. SINJELA, *The African Convention on the Prevention and Combating of Corruption*, in A. YUSUF – F.

gli atti normativi concernenti la tutela dei diritti umani, anch'essi adottati sul piano universale e regionale, non prevedono riferimenti espliciti al tema della corruzione. Purtroppo, anticipando quanto si dirà oltre, hanno costituito e tuttora rappresentano un'essenziale fonte di riferimento per quanto attiene all'azione di contrasto e prevenzione delle pratiche corruttive.

In generale, come opportunamente evidenziato da taluni organismi internazionali, questo rapporto tra corruzione e diritti umani può essere esaminato sotto tre distinti ma correlati profili: a) in relazione alle conseguenze negative della corruzione sul godimento dei diritti (approccio tradizionalmente considerato dalla letteratura anche più recente); b) in riferimento all'imprescindibile esigenza di tutelare i diritti delle persone che vengono accusate di aver commesso atti di corruzione e, infine, c) in relazione al preminente ruolo che può (e deve) essere riconosciuto ai diritti umani quale principale strumento di prevenzione del crimine di corruzione.

Le osservazioni or ora svolte costituiscono le principali chiavi di lettura del tema in discussione che si tenterà di approfondire con il presente lavoro. Approfondimento che, giova fin da subito precisare, avverrà essenzialmente alla luce del diritto internazionale dei diritti umani. Collocandoci in questa prospettiva, ci si propone, in particolare, di esaminare il contributo degli organi di controllo sul rispetto dei diritti umani in materia di lotta alla corruzione.

L'indagine presenta diversi profili di interesse e risulta particolarmente utile per comprendere *inter alia* se e attraverso quali modalità i predetti organi hanno avuto modo di confrontarsi sul tema, stante la menzionata assenza di norme espresse al riguardo negli atti normativi sui diritti umani, e soprattutto di enucleare eventuali principi o indicazioni che possano guidare gli Stati nella scelta degli strumenti di prevenzione e di contrasto, a livello interno, in conformità degli obblighi internazionali assunti nella materia considerata.

Sul piano metodologico, data l'ampia e ben nota varietà di organismi a tal fine istituiti (sia a livello universale che regionale), si è ritenuto opportuno restringere il campo d'indagine soffermando l'attenzione essenzialmente sul ruolo dei *treaty bodies* e degli altri organi che operano nel contesto istituzionale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

2. Considerazioni generali in merito agli effetti nefasti della corruzione sull'esercizio dei diritti umani. L'orientamento del Comitato consultivo e del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite

La dottrina che si è occupata finora del tema ha sviluppato un orientamento ben preciso rispetto alle conseguenze negative derivanti dalle pratiche corruttive sull'esercizio dei diritti umani. Si tratta di un orientamento, senza dubbio, ampiamente condivisibile, oltre che inconfutabile⁵. Tale approccio risulta confermato anche dalla prassi degli organi di controllo delle Nazioni Unite, in particolare, da quella del Consiglio dei diritti umani. Quest'ultimo è intervenuto al riguardo in più occasioni. Particolarmente significativa risulta la Risoluzione 23 del

OUUGUERGOUZ (eds.), *The African Union: Legal and Institutional Framework. A Manual of the Pan-African Organization*, Leiden, Boston, 2012, pp. 291-301. Sul rapporto tra diritti umani e corruzione in Africa cfr., K. OLANIYAN, *About Corruption and Human Rights Law in Africa*, Oxford, 2014.

⁵ Nel solco di questa interpretazione si colloca poi la posizione di qualche Autore che ha configurato la corruzione come una violazione dei diritti umani internazionalmente protetti. In questo senso, cfr. A. PETERS, *Corruption as a Violations of International Human Rights*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2018, pp. 1251-1287.

2013⁶ con la quale detto organo, dopo aver esplicitamente dichiarato che «tous le formes de corruption ont effets négatifs sur la jouissance des droits de l'homme»⁷, ha avvertito l'esigenza di approfondire la questione e ha chiesto al Comitato consultivo, formato da esperti indipendenti⁸, di elaborare un apposito studio in materia⁹. Facendo seguito alla richiesta del Consiglio, il Comitato, in un arco temporale piuttosto breve, in consultazione dei diversi *stakeholders*, nel 2015, è pervenuto all'adozione di un rapporto che contiene un'attenta e dettagliata analisi delle diverse forme di corruzione e degli effetti pregiudizievoli sui diritti umani¹⁰. Sotto quest'ultimo profilo, si è sottolineato, in particolare, che la corruzione si riverbera negativamente sull'esercizio di “tutti” i diritti umani (siano essi civili e politici ovvero diritti economici sociali e culturali) e risulta in contrasto con taluni principi generali, come ad esempio, quello sulla non discriminazione. Specifica attenzione è poi riservata dal rapporto alla tutela delle vittime della corruzione, in particolare, dei gruppi più vulnerabili (tra i quali si menzionano i minori, gli anziani, le persone con disabilità e quelle private della libertà personale).

Proseguendo nella disamina del documento particolare interesse riveste la parte relativa alla configurazione della corruzione come violazione dei diritti umani. In proposito, il Comitato prende esplicitamente posizione ed afferma a chiare lettere che la corruzione può dare luogo ad una violazione diretta o indiretta dei diritti umani. Sul punto, vale la pena di citare testualmente l'orientamento del Comitato: «[c]orruption may directly constitute a violation of human rights when a corrupt act is deliberately used as a means to violate a right, or when a State act in a way that ensures that individuals can enjoy that right. In other situations, corruption is an essential factor contributing to a chain of events that eventually leads to a violation of a human right. In such case, the right is violated by an act that derives from a corrupt act and the act of corruption is a necessary condition for the violation»¹¹. Si delinea, dunque, un quadro piuttosto chiaro da un punto di vista teorico. Com'è facilmente intuibile, al fine di delineare l'esatto legame tra corruzione e diritti umani, qui non si fa più riferimento ad enunciazioni vaghe ma si utilizza, non certo casualmente, il termine di “violazione”.

Il documento del Comitato consultivo costituisce senza dubbio un'importante risposta, sul piano formale, alla crescente esigenza di definire meglio l'esatta portata del predetto rapporto. Purtuttavia, la successiva prassi normativa del Consiglio parrebbe seguire una direzione differente. Quest'ultimo, infatti, muovendosi lungo una linea forse di eccessiva prudenza, ha adottato plurime risoluzioni in materia senza però mai usare il termine di “violazione”. Non è

⁶ La Risoluzione, intitolata «Les effets négatifs de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme», è stata adottata per *consensus* (doc. A/HRC/23/L.19).

⁷ *Ibid.*, par. 2.

⁸ Il Comitato, come si ricorderà, è composto da 18 membri eletti dallo stesso Consiglio sulla base di nominativi proposti dagli Stati membri delle Nazioni Unite ed ha sostituito la precedente Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani istituita nel 1947. Per un approfondimento sull'attività della Sottocommissione, nonché sul ruolo e sulle competenze dell'attuale Comitato, cfr., tra gli altri, A. P. VIJAPUR, *The UN Sub-Commission on the Promotion and the Protection of Human Rights, 1947-2007: Role, Achievements and Legacy*, in *Ind. Jour. Int. Law*, 2009, pp. 576-592; C. ZANGHÌ-L. PANELLA, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2019, pp. 133-136.

⁹ Il par. 4 della citata Risoluzione 23/9 così recita: «Demande au Comité consultatif de soumettre au Conseil des droits de l'homme, à sa vingt-sixième session, un rapport de recherche sur la question des effets négatifs de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme, et de formuler des recommandations sur la façon dont le Conseil et ses organes subsidiaires devraient examiner cette question de façon plus approfondie» (corsivo incluso nel testo).

¹⁰ Cfr. *Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*, doc. A/HRC/28/73, 2015.

¹¹ *Ibid.*, par. 29.

difficile comprendere che qui ci troviamo dinanzi ad una scelta terminologica tutt'altro che secondaria e da cui discendono evidenti implicazioni sul piano giuridico¹². Le ragioni di questa diversità di approccio, che certamente non può sfuggire ad una attenta lettura della prassi in parola, sono presumibilmente riconducibili alla peculiare composizione del Consiglio (com'è noto, organo di Stati) rispetto a quella propria del citato Comitato consultivo.

Tanto premesso, ritornando all'esame della prassi del Consiglio, le risoluzioni approvate ribadiscono *inter alia* alcuni principi basilari, come quello secondo cui il buon governo «joue un rôle central dans la promotion et la protection des droits de l'homme et dans la prevention et la lutte contre la corruption à tous les niveaux»¹³; principio, peraltro, già oggetto di normativa *ad hoc* in seno al medesimo organo¹⁴. Inoltre, si riconferma la preoccupazione rispetto alla natura persistente del fenomeno corruttivo, nonché si sollecita (ed è questo l'aspetto che maggiormente interessa ai nostri fini) l'attenzione degli Stati sulle «conseguenze negative» della corruzione in relazione sia al godimento dei diritti umani in generale¹⁵ sia all'esercizio di taluni diritti specifici e segnatamente quello di non essere sottoposto a tortura o a pene e trattamenti inumani e degradanti¹⁶.

2.1. *La crescente prassi dei treaty bodies (con particolare riferimento al meccanismo dei rapporti periodici)*

L'attenzione del Comitato consultivo e del Consiglio rispetto alla tematica della corruzione è stata confermata anche da alcuni *treaty bodies*, istituiti nell'ambito delle varie convenzioni onusiane relative alla tutela dei diritti umani, avvalendosi questi ultimi del principale strumento di cui possono disporre nell'esercizio delle funzioni di monitoraggio sull'adempimento degli obblighi pattizi, ossia delle osservazioni conclusive che, com'è noto, vengono adottate al termine dell'esame dei rapporti periodici statali¹⁷.

Non è affatto agevole ricostruire nel dettaglio la prassi in parola. Da un rapido sguardo emerge, a titolo meramente esemplificativo, che il problema della corruzione nei luoghi di detenzione è menzionato da plurimi organi, in particolare, dal Comitato dei diritti umani (CCPR)¹⁸, dal Comitato contro la tortura (CAT)¹⁹ e da quello sull'eliminazione di ogni forma di

¹² Lo stesso Comitato consultivo, nel suo rapporto, ci ricorda che «[t]he meaning of the term “negative impact of human rights” is much broader than “violation of human rights”». Cfr. *Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*, cit., p. 8.

¹³ Così la Risoluzione 29/11, «The negative impact of corruption on the enjoyment of human rights», adottata per *consensus* il 2 luglio 2015 (doc. A/HRC/RES/29/11). Sul punto, vedi anche la Risoluzione 35/25, analogamente intitolata, del 23 giugno 2017 (doc. A/HRC/RES/35/25).

¹⁴ Cfr. Risoluzione 19/20, «The role of good governance in the promotion and protection of human rights», 23 marzo 2012 (doc. A/HRC/RES/19/20), nonché la Risoluzione 31/14 del 23 marzo 2016 (doc. A/HRC/RES/31/14).

¹⁵ Cfr. Risoluzione 29/11.

¹⁶ Cfr. Risoluzione 37/9, «Les effets négatifs de la corruption sur le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants», approvata il 23 marzo 2018 (doc. A/HRC/RES/37/19).

¹⁷ In generale, sul meccanismo dei rapporti periodici cfr. A. WEBER, *Les mécanismes de contrôle non contentieux du respect des droits de l'homme*, Pedone, Paris, 2008, p. 69 ss., nonché C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, 3ª ed., Giappichelli, Torino, 2013, pp. 76-78.

¹⁸ Cfr. CCPR, *Concluding Observations*, Azerbaijan, CCPR/C/AZE/CO/4, 2016, par. 22.

¹⁹ Cfr. CAT *Committee, Concluding Observations*, Guatemala, CAT/C/GTM/CO/7, 2018, parr. 12-13; *Concluding Observations*, Benin, CAT/C/BEN/CO/3, 2019, parr. 22-23; *Concluding Observations*, Bulgaria, CAT/C/BGR/CO/6, 2017, par. 13 (c); *Concluding Observations*, Afghanistan, CAT/C/AFG/CO/2, 2017, par. 29 (b).

discriminazione nei confronti della donna (CEDAW)²⁰. Si tratta indubbiamente di un fenomeno che desta forte preoccupazione alla luce della particolare condizione di vulnerabilità delle persone private della libertà personale. Come è stato osservato, infatti, dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC), che, peraltro, recentemente ha elaborato al riguardo un apposito *Handbook*²¹, la corruzione nei luoghi di detenzione costituisce «[...] one of the main obstacles to the practical application of international standards and norms related to the management of prisons and the treatment of prisoners [...]»²².

Ancora, la corruzione nel sistema giudiziario è segnalata in più occasioni dal Comitato dei diritti umani²³ e dal Comitato contro la tortura²⁴. A questo riguardo, in relazione alla situazione riscontrata in taluni Paesi, gli organi di controllo non hanno esitato a mettere in luce l'entità del fenomeno affermando che esso presenta carattere sistematico ed endemico²⁵.

Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (CESCR) si è invece occupato, in particolare, della corruzione nei settori della salute e dell'istruzione²⁶. Sul piano delle misure repressive che gli Stati sono chiamati ad adottare, altra fonte di preoccupazione, condivisa anche

Con specifico riferimento al Guatemala, in particolare, il Comitato ha manifestato preoccupazione rispetto alla persistenza pratica, conosciuta come *talacha*, in cui «[...] bribes are extorted from persons deprived of their liberty in exchange for the avoidance of physical punishment and/or as a condition for the provision of medical treatment, food or any other prison benefit [...]». Cfr. *Concluding Observations*, Guatemala, CAT/C/GTM/CO/7, 2018, cit., par. 13. Si tratta di una deplorabile pratica che non è sconosciuta agli stessi organi di controllo del sistema interamericano di tutela dei diritti umani. In proposito cfr. il recente *Country Report* della Commissione interamericana dei diritti dell'uomo, *Situation of Human Rights in Guatemala: Diversity, Inequality and Exclusion*, 2015 (OEA/Ser. L./V/II. Doc.43/15), p. 157.

²⁰ Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, *The Nexus between Anti-corruption and Human Rights*, 2018, p. 3.

²¹ Cfr. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on Anti-Corruption Measures in Prisons*, Vienna, 2017. Con il predetto *Handbook* ci si propone, in particolare, «[...] to help Member States prevent corruption and protect prisoners, staff and communities from its insidious consequences». *Ivi*, p. 3.

²² *Ibid.*, p. 2. Il corsivo è nostro. Come espressamente riportato dal citato *Handbook*, il riferimento è in particolare agli Standard minimi di tutela riguardo al trattamento penitenziario dei detenuti (cd. *Mandela Rules*), adottati nel 2015 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 70/175 (doc. A/RES/70/175). Sui predetti Standard, cfr. K. MACCALL-SMITH, *Introductory Note to United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela Rules)*, in *Int. Leg. Mat.*, 2016, pp. 1180-1205; J. PEIRCE, *Making the Mandela Rules: Evidence, Expertise, and Politics in the Development of Soft Law International Person Standards*, in *Queen's Law Jour.*, 2018, pp. 263-296.

²³ CCPR, *Concluding Observations*, Paraguay, CCPR/C/PRY/CO/4, 2019, parr. 34-35; *Concluding Observations*, Kazakhstan, CCPR/C/KAZ/CO/2, 2016, par. 37; *Concluding Observations*, Burkina Faso, CCPR/C/BFA/CO/1, 2016, par. 31; *Concluding Observations*, Pakistan, CCPR/C/PAK/CO/1, 2017, par. 31; *Concluding Observations*, Madagascar, CCPR/C/MDG/CO/4, 2017, par. 11; *Concluding Observations*, Mongolia, CCPR/C/MNG/CO/6, 2017, par. 31.

²⁴ Cfr., CAT, *Concluding Observations*, Armenia, CAT/C/ARM/CO/4, 2017, par. 17 (e).

²⁵ Così il Comitato dei diritti umani per quanto attiene alla situazione in Jamaica. Cfr. CRPC, *Concluding Observations*, Jamaica, CCPR/C/JAM/CO/4, 2016, par. 29. Nelle predette Osservazioni si evidenzia quanto segue «[w]hile welcoming the measures taken by the State party to reform the justice sector, the Committee remains concerned at reports that *corruption remains endemic and systematic in the judiciary, undermining the effective administration of justice in the State party*» (il corsivo è nostro). Analoghi rilievi sono presenti nelle Osservazioni conclusive concernenti la Moldavia. (cfr. CCPR, *Concluding Observations*, Moldavia, CCPR/C/MDA/CO/3, 2016, par. 29).

²⁶ Cfr. CESCR, *Concluding Observations*, Turkmenistan, CESCR/12/TKM/CO/2, 2018, par. 14; *Concluding Observations*, Moldova, CESCR/12/MDA/CO/3, 2017, par. 16. In generale, sul tema v. Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, *The Nexus between Anti-corruption and Human Rights*, 2018, p. 3. In particolare, sul problema della corruzione in relazione all'esercizio del diritto alla salute cfr. il contributo di B. TOEBES, *Human Rights and Health Sector Corruption*, in J. HARRINGTON – M. STUTAFORD (eds.), *Global Health and Human Rights. Legal and Philosophical Perspectives*, London, New York, 2010, pp. 102-134.

da altri organi di controllo, è quella dell'intollerabile regime di impunità che si rinviene in materia nella prassi interna di taluni Paesi²⁷.

Se si svolge lo sguardo al contenuto delle raccomandazioni, l'immediata considerazione che viene in rilievo riguarda il carattere eterogeneo delle stesse. Con specifico riferimento all'esperienza maturata in seno al Comitato dei diritti umani²⁸, talvolta le raccomandazioni hanno carattere generale e si limitano ad invitare gli Stati a rafforzare l'azione di contrasto alla corruzione senza aggiungere altro²⁹. In altri casi ancora, esse risultano invece dettagliate e contengono puntuali indicazioni su ciò che occorre fare nell'ordinamento interno. È questo, ad esempio, il caso di talune raccomandazioni relative alla situazione in Tagikistan. Nelle più recenti Osservazioni conclusive, quest'ultimo è stato invitato a rivedere il Codice penale, al fine di «[...] give effect to the OECD recommendations regarding the definition and criminalization of all elements of corruption»³⁰, nonché a «provi[de] relevant training to law enforcement agencies, persecutors and judges on detecting, investigating and prosecuting corruption [...]»³¹. Piuttosto frequente è poi l'invito a predisporre adeguate inchieste volte ad accertare i fatti e punire i responsabili.

Nel medesimo contesto, teso a rimarcare gli obblighi positivi di repressione, alle predette raccomandazioni, se ne aggiungono altre, per così dire, di natura procedurale; ossia si specifica che l'attività d'inchiesta deve essere indipendente ed imparziale³². Ad un'attenta lettura della prassi, anche in chiave comparatistica, emerge, inoltre, che l'invito a predisporre adeguate inchieste è una raccomandazione condivisa da altri *treaty bodies* e segnatamente dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali³³ e dallo stesso Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne³⁴.

Ancora, dall'analisi del contenuto delle diverse tipologie di raccomandazioni adottate, deriva che queste, talvolta, hanno ad oggetto gli organismi nazionali indipendenti istituiti dagli Stati con competenze specifiche nella lotta e nella prevenzione della corruzione³⁵. In tale ambito,

²⁷ Cfr. CESCR, *Concluding Observations*, Morocco, CESCR/12/TUN/CO/3, 2016, par. 16; CRCP, *Concluding Observations*, Bosnia and Herzegovina, CRPC/C/BIH/CO/3, 2017, par. 11.

²⁸ Sulla prassi del Comitato, cfr. L. EECKELOO, *The Human Rights Committee and its Approach to Corruption*, Centre for Civil and Political Rights, 2018 (documento disponibile sul sito http://ccprcentre.org/files/media/Improving_the_Human_Rights_Dimension_of_the_Fight_against_Corruption2.pdf (ultimo accesso dicembre 2019)).

²⁹ CCPR, *Concluding Observations*, Burkina Faso, CCPR/C/BFA/CO/1, 2016, par. 32.

³⁰ CCPR, *Concluding Observations*, Tajikistan, 2019, CCPR/C/TJK/CO/3, par. 12.

³¹ *Ibid.*

³² v. CCPR, *Concluding Observations*, Equatorial Guinea, CCPR/C/GNQ/CO/1, 2019, par. 19 (c); *Concluding Observations*, Angola, CCPR/C/AGO/CO/2, 2019, par. 12 (c); *Concluding Observations*, Cameroon, CCPR/C/CMR/CO/5, 2017, par. 10.

³³ v. CESCR, *Concluding Observations*, Turkmenistan, CESCR/12/TKM/CO/2, cit., par. 15; *Concluding Observations*, Colombia, CESCR/12/CO.6, 2017, par. 22.

³⁴ v. CEDAW, *Concluding observations*, Thailand, 2017, par. 11 (e).

³⁵ Peraltro, com'è noto, è la stessa Convenzione delle Nazioni Unite sul contrasto alla corruzione (nota anche come Convenzione di Merida), adottata dall'Assemblea generale nel 2003 (cfr. Risoluzione 58/4, doc. A/RES/58/4), ed entrata in vigore nel 2005, che, all'art. 6, impone alle parti contraenti di creare uno o più organismi indipendenti. La norma in parola così recita: «1. [e]ach State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption by such means as: (a) Implementing the policies referred to in Article 5 of this Convention and, where appropriate, overseeing and coordinating the implementation of those policies; (b) Increasing and disseminating knowledge about the prevention of corruption. 2. Each State Party shall grant the body or the bodies referred to in paragraph 1 of this article the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of its legal system, to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue influence. The necessary material resources and specialized staff, as well as the training that

stante il ruolo essenziale che essi sono chiamati a svolgere, sia il Comitato dei diritti umani che il Comitato per i diritti economici sociali e culturali hanno, ad esempio, sollecitato gli Stati a vigilare affinché detti organismi siano effettivamente indipendenti³⁶.

Non mancano poi raccomandazioni in cui sono richieste agli Stati condotte giuridiche mirate, che spesso si traducono in interventi normativi di portata generale, come ad esempio, quella di predisporre un adeguato quadro legislativo per garantire la trasparenza nell'amministrazione pubblica³⁷, di dare seguito alle raccomandazioni formulate nell'ambito del sistema di controllo relativo all'esecuzione degli obblighi previsti dalla Convenzione di Merida³⁸, nonché di modificare la legislazione interna al fine di assicurare protezione a coloro che abbiano effettuato segnalazioni di casi di corruzione.

Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto, è opportuno rammentare che l'invito ad apprestare adeguata tutela a favore dei *whistle-blowers*³⁹ costituisce una raccomandazione formulata in non rare occasioni da plurimi organi di controllo onusiani⁴⁰.

Altrettanto ricorrente, sia nel Comitato per i diritti economici, sociali e culturali sia nel Comitato dei diritti umani è, infine, la raccomandazione, che rileva in una evidente chiave preventiva, di sensibilizzare i funzionari governativi sui costi, in termini economici e sociali,

such staff may require to carry out their function, should be provided. 3. Each State Party shall inform the Secretary-General of the United Nations of the name and address of the authority or authorities that may assist other States parties in developing and implementing specific measures for the prevention of corruption». In generale, su questa Convenzione, senza pretesa di esaustività, cfr., tra gli altri, P. WEBB, *The United Nations Convention against Corruption: Global Achievement or Missed Opportunity*, in *Jour. Int. Ec. Law*, 2005, pp. 191-229; D. VLASSIS, *The United Nations Convention against Corruption. Overview of its Contents and Future Action*, in *Res. Mat. Series*, 2005, pp. 118-125; A. ARGANDOÑA, *The United Nations Convention against Corruption and its Impact on International Companies*, in *Jour. Busin. Ethics*, 2007, pp. 481-496; M. JOUTSEN, *The United Nations Convention against Corruption*, in A. GRAYCAR – R. G. SMITH (eds.), *Handbook of Global Research and Practice Corruption*, Cheltenham, 2011, pp. 303-318; A. K. WEILBERT, *United Nations Convention against Corruption (UNCAC)- After Ten Years of Being in Force*, in *M. P. YB. Int. Law*, 2015, pp. 216-240; N. PASSAS, *Development and Anti-Corruption Agenda Aligned: The Contribution of the United Nations Convention against Corruption*, in C. RIZIKI MAJINGE (ed.), *Rule of Law through Human Rights and International Criminal Justice: Essays in Honour of Adama Dieng*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2015, pp. 401-430; M. KUBICIEL, A. CORNELIA RINK, *The United Nations Conventions against Corruption and its Criminal Law Provisions*, in P. HAUCK – S. PETERKE (eds.), *International Law and Transnational Organized Crime*, Oxford, 2016, pp. 219-237; C. ROSE, M. KUBICIEL, O. LANDWEHR (ed. by), *The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*, Oxford, 2019.

³⁶ v. CCPR, *Concluding Observations*, Guinea, CCPR/C/GIN/CO/3, 2018, par. 12; CESCR, *Concluding Observations*, Bangladesh, CESCR/12/BGD/CO/1, 2018, par. 22.

³⁷ CESCR, *Concluding Observations*, Cameroon, CESCR/12/CMR/CO/4, 2019, par. 20; *Concluding Observations*, Mali, CESCR /12/MLI/CO/1, 2018, par. 11.

³⁸ CESCR, *Concluding Observations*, Ecuador, CESCR/12/ECU/CO/2, 2019, par. 24. In generale, per un approfondimento sui meccanismi di controllo, incluso quello riguardante la Convenzione di Merida, cfr. 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*, cit., pp. 451-472; E. BAO-K. HALL, *Peer Review and the Global Anti-Corruption Conventions: Context, Theory and Practice*, in *The Australian Yearbook of International Law Online*, 2018, pp. 67-90.

³⁹ Per un'analisi comparativa della normativa di alcuni Stati in materia di *whistleblowing* cfr. il recente volume di G. THÜSING-G. FORST, *Whistleblowing: A Comparative Study*, Cham, Heidelberg, New York, Dordrech, London, 2016.

⁴⁰ v. CCPR, *Concluding Observations*, Bulgaria, CCPR/C/BGR/CO/4, 2018, par. 42; *Concluding Observations*, Angola, CCPR/C/AGO/CO/2, 2019, par. 12 (a); CESCR, *Concluding Observations*, Kazakistan, CESCR/12/KAZ/CO/2, 2019, par. 22; *Concluding Observations*, Cameroon, CESCR/12/CMR/CO/04, 2019, par. 20; *Concluding Observations*, Cabo Verde, CESCR/12/CPV/CO/1, 2018, par. 15.

derivanti dal ricorso alle pratiche corruttive⁴¹; attività di sensibilizzazione che deve essere estesa anche nei confronti dei politici⁴².

3. Sulla preminente esigenza di tutelare i diritti umani anche nell'ambito dell'azione nazionale di contrasto del fenomeno corruttivo

Altro profilo interessante, che merita di essere analizzato a parte, attiene al rapporto tra le misure anticorruzione previste a livello nazionale ed il rispetto dei diritti umani⁴³. Tale questione, pur essendo solo accennata dal citato documento del Comitato consultivo del Consiglio dei diritti umani⁴⁴, è di indubbia rilevanza e viene in considerazione, in particolare, in relazione agli obblighi repressivi che gli Stati sono chiamati a dare attuazione e segnatamente quelli di svolgere adeguate inchieste, perseguire e punire gli autori del reato di corruzione. Da questo punto di vista, occorre fin da subito precisare che le persone accusate di aver commesso tale tipologia di reato sono titolari di specifici diritti, protetti dai vari strumenti giuridici internazionali concernenti la tutela dei diritti umani e adottati sia a livello universale che regionale.

Ovviamente si vuole fare riferimento ai basilari diritti individuali dell'accusato, tra i quali si menzionano il diritto alla difesa, il diritto ad un'equa e pubblica udienza, nonché il diritto alla presunzione di innocenza. Diritti che, per quanto attiene alla normativa universale, com'è ampiamente noto, sono espressamente previsti, in particolare, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e dal citato Patto internazionale sui diritti civili e politici e che devono essere rispettati anche nei casi relativi alla corruzione⁴⁵. La necessità di proteggere i predetti diritti, anche in relazione alla materia considerata, trova conferma nella stessa prassi degli organi di controllo delle Nazioni Unite. Il Comitato dei diritti umani, ad esempio, ha più volte sollecitato gli Stati al rispetto delle garanzie fondamentali in tema di equo processo. In alcuni casi, si tratta di raccomandazioni a carattere generale e in altri casi ancora, l'organo di controllo ha espressamente richiamato l'art. 14 del citato Patto che, come si sa, regola i cd. diritti giudiziari⁴⁶,

⁴¹ CESCR, *Concluding Observations*, Bangladesh, CESCR/12/BGD/CO/1, 2018, par. 22 (d); CCPR, *Concluding Observations*, Angola, 2019, cit., par. 12 (d).

⁴² Cfr. CCPR, *Concluding Observations*, Angola, 2019, cit., par. 12 (d); CESCR, *Concluding Observations*, Tunisia, CESCR/12/TUN/CO/3, 2016, par. 17.

⁴³ Sul rapporto tra diritti umani e misure anticorruzione v. J. BACIO-TERRACINO, *Linking Corruption and Human Rights*, cit., p. 244-245.

⁴⁴ Ciò non significa che il Comitato sia rimasto insensibile rispetto a questa tematica. Al contrario, ne ha esplicitamente riconosciuto l'importanza ma, su richiesta del Consiglio, l'attenzione è stata prevalentemente incentrata sulle conseguenze della corruzione in relazione all'esercizio dei diritti umani. Cfr. *Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*, cit., p. 5.

⁴⁵ Come si è parzialmente anticipato all'inizio del presente contributo, appare opportuno rammentare che anche alcuni strumenti normativi regionali in materia di corruzione prevedono specifiche norme al riguardo. È questo il caso, ad esempio, della citata Convenzione africana sul contrasto alla corruzione. L'art. 14 sancisce, infatti, che «[s]ous réserve de la législation nationale, toute personne accusée d'avoir commis un acte de corruption et d'infractions assimilées a droit à un procès équitable, conformément aux garanties minimales contenues dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et dans toute autre instrument international pertinent concernant les droits de l'homme, reconnu par les Etats parties concernés» (il corsivo è nostro).

⁴⁶ Nelle *Concluding Observations* relative alla Guinea, ad esempio, il Comitato ha invitato le autorità nazionali ad «[...] ensure that acts of corruption are investigated and that those responsible, including officials at the highest level of government in the State party, are tried before the courts in proceedings in which the fundamental safeguards

la cui titolarità, giova ricordarlo, è riconosciuta a ogni individuo, nonché l'art. 9 del medesimo atto, che ha ad oggetto la tutela della libertà fisica del singolo e nello specifico il regime di protezione che deve essere garantito in situazione di privazione della libertà⁴⁷.

In questo ambito, non si può poi fare a meno di menzionare il contributo del Consiglio dei diritti umani. Anche il predetto organo, infatti, nel rimarcare l'importanza «[...] of an independent and impartial judiciary, an independent legal profession, an objective and impartial prosecution and the integrity of the judicial system to prevent and fight corruption»⁴⁸, in una linea di continuità con l'orientamento del Comitato dei diritti umani, nonché del Comitato consultivo⁴⁹, ha affermato la necessità di garantire il rispetto della «rule of law and the right to fair trial, to access to justice and to an effective remedy, without discrimination»⁵⁰.

Emerge, dunque, con evidente chiarezza, l'impegno degli organi di controllo in parola di coordinare due distinte esigenze e segnatamente quella di reprimere in modo adeguato gli atti di corruzione, e quella, preminente, di preservare sempre il pieno rispetto dei diritti umani, in particolare i diritti di coloro che sono chiamati a rispondere di tali condotte criminose. Tutto ciò, consente di mettere in luce come i regimi normativi che hanno ad oggetto la lotta alla corruzione e la tutela dei diritti umani debbano necessariamente integrarsi l'uno con l'altro.

4. I diritti umani quali principali strumenti per la prevenzione e la lotta alla corruzione

Continuando nella disamina del rapporto tra diritti umani e corruzione, l'ultimo punto sul quale occorre soffermare l'attenzione riguarda, come si è anticipato, il ruolo dei diritti umani nell'azione di contrasto e di prevenzione del fenomeno corruttivo⁵¹.

Al riguardo, appare piuttosto agevole constatare che le norme internazionali sui diritti umani possono certamente dare un contributo significativo nella lotta alla corruzione. A titolo esemplificativo, si pensi alle disposizioni del Patto internazionale sui diritti civili e politici che tutelano il diritto alla libertà di espressione che, com'è noto, include «la libertà di cercare, di ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere [...] oralmente, per iscritto, attraverso la stampa [...]» (art. 19, par. 2).

Si tratta di norme da cui trae ispirazione la stessa Convenzione di Merida nella parte in cui, all'art. 13, par. 1, lett. d), impone alle parti contraenti di rispettare, promuovere e proteggere la libertà di ricercare, ricevere, pubblicare e diffondere informazioni concernenti

established in article 14 of the Covenant are respected». Il corsivo è nostro. Cfr. CCPR, *Concluding Observations*, Guinea, 2018, cit., par. 12 (d).

⁴⁷ Cfr. CCPR, *Concluding Observations*, Bulgaria, 2018, cit., par. 42. Nel caso di specie, il Comitato ha affermato che «[t]he State party should increase its efforts to combat corruption, mainly addressing the shortcomings in the investigation and prosecution of high-level corruption, while ensuring that its legal procedures are consistent with protections under article 9 and 14 of the Covenant [...]». Il corsivo è nostro.

⁴⁸ Cfr. Risoluzione 35/25 del 2017, cit.

⁴⁹ Nonostante i limiti del mandato ad esso attribuito, il Comitato ha avuto modo di precisare in modo netto e chiaro che «[p]ersons suspected of having committed a criminal offence relating to a corrupt behaviour have right as part of criminal proceeding being taken against them. Even if effective criminal prosecution is an important tool against corruption, the rights of accused individuals must be guaranteed». Cfr. *Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*, cit., p. 13.

⁵⁰ Risoluzione 35/25 del 2017, cit.

⁵¹ Sul tema, cfr., in particolare, J. BACIO-TERRACINO, *Linking Corruption and Human Rights*, cit., p. 244.

la corruzione⁵². Disposizione quest'ultima che, all'evidenza, assume particolare rilievo in relazione alla stampa ed al giornalismo d'inchiesta, il cui ruolo basilare è formalmente riconosciuto dagli stessi organi di controllo onusiani sul rispetto dei diritti umani. In termini generali, la tutela della libertà di informazione, in particolare, della libertà di stampa⁵³, è essenziale, nella materia considerata, almeno sotto un duplice profilo: a) per quanto attiene alla segnalazione di eventuali casi di corruzione; b) per la sensibilizzazione dell'opinione pubblica (anche in chiave preventiva)⁵⁴.

Gli Stati sono, naturalmente, chiamati ad adottare specifiche misure volte ad assicurare il concreto esercizio della predetta libertà di informazione, in particolare, a garantire la protezione necessaria a favore dei giornalisti, spesso, come si sa, vittime di violenza. In generale, a prescindere dalla fattispecie specifica della corruzione, nella prassi degli organi di controllo onusiani non mancano raccomandazioni con le quali gli Stati sono invitati ad adottare efficaci misure protettive nei confronti dei giornalisti. Misure di tutela che, peraltro, devono estendersi anche ad altri soggetti che esercitano il loro diritto individuale alla libertà di espressione e di informazione. In quest'ultimo contesto, viene in rilievo, ad esempio, il regime protettivo che deve essere accordato, in particolare, a favore dei cd. *wistle-blowers*⁵⁵ e agli altri attivisti nel contrasto alla corruzione⁵⁶.

Rimane, a questo punto, da affrontare, sia pure rapidamente, l'ultima questione correlata al ruolo dei diritti umani sotto il profilo della prevenzione. In proposito, per quanto possa sembrare una considerazione elementare, non vi è dubbio che l'adeguata conoscenza

⁵² Lo stretto legame tra la disposizione in parola e la normativa internazionale a tutela dei diritti umani risulta esplicitato negli medesimi lavori preparatori della Convenzione in cui si legge che «[t]he intention behind paragraph 1 (d) is to stress those obligations which States parties have already undertaken in various instruments concerning human rights to which they are parties and should not in any way be taken as modifying their obligations» (il corsivo è nostro). Cfr. UNODOC, *Travaux Préparatoires of the Negotiations for the Elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, New York, 2010, p. 145. In generale, per una lettura dei lavori preparatori della Convenzione si rinvia a V. VLASSIS, *The United Nations Convention against Corruption. Origin and Negotiating Process*, in *Res. Mat. Series*, 2005, pp. 126-131.

⁵³ Giova segnalare che la libertà di stampa è stata tradizionalmente protetta anche dalle prime carte sui diritti umani adottate a livello interno. A tale riguardo, si possono menzionare, in via del tutto esemplificativa, la Dichiarazione dei diritti della Virginia del 1776 e la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Per approfondimenti sul tema si rinvia a A. FACCHI, *Breve storia dei diritti umani*, Bologna, 2007, spec. pp. 51 e 56.

⁵⁴ Sul contributo dei *media* nella materia considerata cfr. L. CAMAJ, *The Media's Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability*, in *Jour. Press/Pol.*, 2012, pp. 21-42; C. STARKE - T. K. NAAB - H. SCHERER, *Free to Expose Corruption: The Impact of Media Freedom, Internet Access and Governmental Online Service Delivery on Corruption*, in *Int. Jour. Comm.*, 2016, pp. 4702-4722, nonché sia consentito rinviare a L. MANCA, *Il ruolo dei media nella prevenzione e nella lotta alla corruzione. Profili di diritto internazionale*, in R. CADIN- L. MANCA (a cura di), *Prevenzione e contrasto alla corruzione. Elementi di ricostruzione storica e di analisi giuridica*, Apes editrice, Roma, 2019, pp. 83-104. Sempre a tale riguardo, è interessante osservare che in alcuni strumenti giuridici regionali sono presenti specifiche norme dedicate, in via generale, al coinvolgimento dei media nelle attività di contrasto e di prevenzione della corruzione. Emblematica, in proposito, appare la più volte menzionata Convenzione africana del 2003, il cui art. 12, rubricato "Société civile et Médias", individua alcuni dei principali obblighi positivi e negativi a carico delle parti contraenti. Sul punto, sia consentito, ancora una volta, rinviare a L. MANCA, *Il ruolo dei media nella prevenzione e nella lotta alla corruzione. Profili di diritto internazionale*, cit., pp. 93-95.

⁵⁵ In generale, sulla libertà di espressione dei *wistle-blowers*, alla luce della giurisprudenza di corti regionali sui diritti umani e segnatamente della Corte europea dei diritti dell'uomo, cfr., V. JUNOD, *La liberté d'expression du wistleblower*, in *Rev. trim. dr. homme*, 2009, pp. 227-260.

⁵⁶ Il Consiglio dei diritti umani, nella più volte menzionata Risoluzione n. 35/25 del 2017 ha riconosciuto, nel preambolo, «[...] the importance of creating a safe and enabling environment for civil society, wistle-blowers, witnesses, and anti-corruption activists, journalists, prosecutors, lawyers and judges, and of protecting these individuals from any threats arising from their activities in preventing and fighting against corruption».

dei diritti umani costituisce uno dei principali strumenti di prevenzione del fenomeno corruttivo, accanto ad un continuo processo di sensibilizzazione e di formazione rispetto alle problematiche connesse alla corruzione. In proposito, da un punto di vista sostanziale, gli Stati dovrebbero dunque rafforzare l'insegnamento dei diritti umani a tutti i livelli e nella specie includere tale attività nel quadro degli obiettivi e delle strategie nazionali di prevenzione. Si tratta di un profilo, quello dell'insegnamento dei diritti umani, che, peraltro, è stato costantemente messo in luce dagli stessi organi di controllo onusiani che si sono occupati della tematica in esame⁵⁷.

5. *Per concludere: quali strategie di intervento per rafforzare le misure repressive e preventive a livello internazionale e nazionale? In particolare, sul ruolo delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani nella materia considerata*

L'indagine fin qui svolta ci porta alle seguenti osservazioni conclusive. Come si è più volte evidenziato nel corso della presente trattazione, nei principali atti internazionali relativi alla tutela dei diritti umani mancano disposizioni espresse in merito alla corruzione⁵⁸.

Purtuttavia, i vari organi di controllo, inclusi i *treaty bodies*, hanno rivendicato la loro competenza al riguardo e ciò consente di affermare che la corruzione costituisce oramai una problematica oggetto di preoccupazione trasversale per i predetti organi⁵⁹. Le considerazioni che precedono, come si è visto, risultano ampiamente confermate dalla riportata prassi e dalla quale emergono significative indicazioni, da un punto di vista formale, sulle modalità di esercizio della predetta competenza e, sul piano sostanziale, in merito al contenuto delle raccomandazioni formulate.

Per quanto attiene al primo profilo, i *treaty bodies*, in particolare, si sono occupati della tematica della corruzione, prevalentemente, nell'ambito della *reporting procedure*⁶⁰. In questo

⁵⁷ Cfr., ad esempio, la norma preambolare contenuta nella citata Risoluzione 29/11 del Consiglio dei diritti umani, in cui espressamente si sottolinea che «[...] *les campagnes d'éducation et de sensibilisation aux droits de l'homme et autres mesures connexes sont des moyens importants de prévenir et combattre la corruption*» (il corsivo è nostro).

⁵⁸ È interessante ricordare che alcuni Autori hanno prospettato l'esistenza di un vero e proprio diritto ad essere liberi dalla corruzione invocandone l'inserimento in appositi Protocolli addizionali ai due Patti delle Nazioni Unite sui diritti umani. In questo senso, vedi Kinley, il quale afferma che «the most effective and practicable option would be to incorporate the right [to be free from corruption] in a pair of Optional Protocols – one to be appended each of the two Covenants. Not the least attractive aspect of this option would be the unequivocal statement it would make about its capacity to bridge the two sets of rights. Being framed in Ops to existing Covenants would also emphasize the *systematic* nature of the RFFC [right to be free from corruption] – that is, something integral to the realization of full breadth of civil and political rights, and economic, social and cultural rights that States are bound to uphold under international human rights law. As a pair of Ops, what is more, this model would also avoid many of the “start up” problems that plague entirely new human rights treaties» (corsivo incluso). Cfr. D. KINLEY, *A New Human Right Freedom from Corruption*, *Sydney Law School Research Paper No. 14*, 2014, p. 12.

⁵⁹ Da un punto di vista quantitativo, con riferimento alla prassi degli organi di controllo dei due citati Patti onusiani sui diritti umani, l'organo che si è occupato a più riprese della questione della corruzione parrebbe essere il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali. Nel periodo 2017-2019 sono state pubblicate circa 33 Osservazioni conclusive; in almeno 16 di esse sono presenti riferimenti alla corruzione.

⁶⁰ Altrettanto significativa, anche se appare decisamente più circoscritta, è la prassi riferita ai *General Comments*. In proposito, si può menzionare il *General Comment* n. 24 su “State obligation under International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities”, adottato, nel 2017, dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali (doc. E/C.12/GC/24). Nell'atto in parola, l'organo

caso, gli atti che vengono in rilievo sono le Osservazioni conclusive redatte al termine dell'esame del rapporto statale, all'interno delle quali sono presenti raccomandazioni specifiche al riguardo. Si tratta di un dato quest'ultimo che accomuna i vari organi di controllo onusiani.

Rispetto al secondo profilo, ossia in merito al contenuto delle raccomandazioni, come si è avuto modo di rimarcare in più occasioni, questo presenta carattere eterogeneo; aspetto quest'ultimo che certamente non sorprende in quanto le raccomandazioni sono strettamente correlate alle fattispecie oggetto d'esame da parte degli organi di controllo e ovviamente alle criticità riscontrate che all'evidenza possono risultare diverse da uno Stato all'altro. Pur nella varietà delle raccomandazioni adottate che, peraltro, giova ricordare sono sprovviste di efficacia vincolante, è possibile individuare almeno due elementi che accomunano le stesse.

Il primo è costituito dall'assenza di una definizione di corruzione. D'altro canto, su questo specifico punto, il medesimo Comitato consultivo, nel citato rapporto del 2015, ha sottolineato che non esiste una singola «[...] consistent and recognized definition of corruption, at the international level»⁶¹ e che indicazioni al riguardo non sono contenute neanche nella più volte menzionata Convenzione di Merida⁶².

Il secondo elemento riguarda invece l'approccio generale prescelto dagli organi di controllo rispetto al dilagante fenomeno della corruzione. Le raccomandazioni esaminate ai fini del presente lavoro, anche in chiave comparatistica, si caratterizzano per il fatto di contenere indicazioni per gli Stati sotto la duplice e correlata prospettiva della prevenzione e della repressione del citato fenomeno.

Tanto premesso, occorre a questo punto domandarsi quali misure potrebbero essere adottate per rafforzare proprio l'azione di contrasto e di prevenzione in materia.

A livello internazionale, segnatamente nel quadro delle Nazioni, si potrebbero portare a compimento alcuni interventi mirati, essenzialmente di carattere istituzionale, già prospettati da tempo e relativi alla creazione, nell'ambito delle procedure speciali del Consiglio dei diritti umani⁶³, di un mandato tematico⁶⁴ interamente dedicato alla corruzione ed al suo impatto sull'esercizio dei diritti⁶⁵.

di controllo *inter alia* afferma, a chiare lettere, che la «[c]orruption constitutes one of the major obstacles to the effective promotion and protection of human rights, particularly as regards the activities of businesses». *Ivi*, par. 20.

⁶¹ Cfr. *Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*, cit., p. 1.

⁶² *Ibid.*

⁶³ In generale, sulle procedure speciali, tra i contributi più recenti, v. E. D. REDONDO, *Rethinking the Legal Foundations of Control in International Human Rights. The Case of Special Procedures*, in *Netherlands Quart. Hum. Rights*, 2011, pp. 261-288; K. GOLAY, I. BIGLINO, I. TRUSCAN, *The Contribution of the UN Special Procedures to the Human Rights and Development Dialogue*, in *Sur-Int. Jour. Hum. Rights*, 2012, pp. 15-38; K. BINEET, *Special Procedures of the UN Human Rights Council and Protection and Promotion of the Human Rights: Fact of Myth?*, in *Kathmandu Sc. Law Rev.*, 2013, pp. 90-10; R. FREEDMAN, J. MCHANGAMA, *Expanding or Diluting Human Rights?: The Proliferation of United Nations Special Procedures Mandates*, in *Hum. Rights Quart.*, 2016, pp. 164-193; A. NOLAN, R. FREEDMAN, T. MURPHY, *The United Nations Special Procedures*, Leiden, Boston, 2017.

⁶⁴ In generale, sui mandati tematici, cfr., tra gli altri, O. FROUVILLE, *Les procédures thématiques: une contribution efficace des Nations Unies à la protection des droits de l'homme*, Paris, 1996; R. BEATE, *Thematic Rapporteurs and Working Groups of the United Nations Commission on Human Rights*, in *M. P. YB. Un. Nat. Law*, 2000, pp. 289-330; J. GUTTER, *Thematic Procedures of the United Nations Commission on Human Rights and International Law: In Search of a Sense of Community*, Cambridge, 2006; F. D. GAER, *Picking and Choosing? Country Visits by Thematic Special Procedures*, in A. NOLAN, R. FREEDMAN, T. MURPHY (eds.), *The United Nations Special Procedures System*, cit., pp. 87-130.

⁶⁵ Tale conclusione ovviamente non esclude che anche gli altri titolari dei mandati, nell'ambito delle competenze a loro assegnate, possano occuparsi del contrasto alla corruzione. D'altro canto, la prassi offre diversi esempi al riguardo. È questo, ad esempio, il caso del Relatore speciale sull'indipendenza dei giudici e avvocati, istituito

In tal senso, si è espresso proprio il Comitato consultivo del Consiglio dei diritti umani. Nel più volte citato rapporto finale del 2015, si è auspicata, infatti, la creazione di un mandato tematico *ad hoc* che potrebbe essere affidato ad un relatore speciale, ad un esperto indipendente ovvero a un organismo collegiale formato da un gruppo di esperti⁶⁶. I titolari del mandato dovrebbero avere la possibilità *inter alia* di ricevere informazioni in merito alla violazione dei diritti umani causate da atti di corruzione. Il Comitato ha dato poi indicazioni ancor più precise sul piano istituzionale, prevedendo che, data la complessità del tema, potrebbe risultare appropriato creare un gruppo di lavoro composto da cinque membri⁶⁷.

In termini generali, si tratta di un intervento che assume una rilevanza significativa non soltanto da un punto di vista formale (perché ci sarebbe un ulteriore ed esplicito riconoscimento degli effetti negativi discendenti dalla corruzione sul godimento dei diritti umani) ma anche sul piano sostanziale, in relazione alle procedure di controllo attivabili⁶⁸. Sotto quest'ultimo profilo, peraltro, il monitoraggio dei titolari del mandato andrebbe ad integrare l'attività di controllo svolta dal Consiglio dei diritti umani nel quadro della cd. Revisione periodica universale (UPR)⁶⁹.

nel 1994 dall'allora Commissione dei diritti dell'uomo (doc. E/EC.4/RES/1994/41) ed il cui mandato è stato rinnovato dal Consiglio dei diritti umani (da ultimo nel 2017, cfr. A/HRC/RES/35/11). Il Relatore, ha avuto occasione di soffermarsi sulla problematica della corruzione sia nei suoi a rapporti generali di carattere tematico sia nei rapporti specifici redatti al termine delle visite *in loco* effettuate in taluni Paesi. In relazione alla prima tipologia di atti, ad esempio, in un recente rapporto del 2017 il Relatore, in linea con l'orientamento degli altri organi di controllo onusiani, ha ribadito l'incidenza negativa della corruzione sul godimento dei diritti umani, soffermandosi, nello specifico, sulle conseguenze in relazione all'esercizio delle funzioni giudiziarie. A quest'ultimo riguardo, in particolare, si è osservato che la corruzione «[...] can represent a very serious threat for judges, prosecutors, lawyers and other actors fighting against it and directly or indirectly impede the proper discharge of their professional functions. Systematic corruption enjoys impunity when institutions are unable to perform their functions». (Cfr. *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Perspectives on the mandate of Special Rapporteur on the independence judges and lawyers*, doc. A/HRC/35/31 del 2017, par. 76). Raccomandazioni mirate in materia sono state formulate anche nei menzionati rapporti finali concernenti le cd. *Country visits*. Sempre in via esemplificativa, nel rapporto sulla Guinea-Bissau, il Relatore, dopo aver evidenziato nelle conclusioni che la «corruption is [...] widespread, including among actors in the justice system, although difficult to assess» (cfr. *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Guinea-Bissau*, doc. A/HRC/32/34/Add.1, 2016, par. 97), ha chiesto allo Stato di adottare le misure necessarie affinché «[a]ll allegations of misconduct of judges, including corruption» siano «properly investigated under previously set, clear and transparent rules» (*Ibid.*, par. 112).

⁶⁶ Cfr. *Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*, cit., p. 15.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Da questo punto di vista, non appare inopportuno ricordare che, nella prassi, i titolari dei mandati hanno a disposizione diversi strumenti per monitorare la condotta degli Stati e tra questi merita apposita segnalazione il meccanismo delle visite *in loco*; esso consente, infatti, di acquisire informazioni dirette sulla reale situazione presente nel territorio, nonché di interagire con i rappresentanti governativi e, soprattutto, con gli attori non statali. Ovviamente uno dei presupposti essenziali per consentire l'esercizio dell'attività ispettiva *in loco* è il consenso dello Stato interessato, il quale, peraltro, potrebbe formulare anche una *standing invitation*, valida per tutte le procedure speciali a carattere tematico. Nel momento in cui si scrive, gennaio 2020, tale dichiarazione è stata fatta da 126 Stati membri delle Nazioni Unite (cfr. https://spinternet.ohchr.org/_layouts/15/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx).

⁶⁹ Il Consiglio, peraltro, nel preambolo di una recente risoluzione del 2019, ha espressamente riconosciuto il contributo dell'UPR nella materia considerata affermando che tale procedura gioca «[...] un rôle important dans la sensibilisation de l'opinion et dans le renforcement de l'engagement de lutter contre les effets négatifs de la corruption». Cfr. Risoluzione n. 41 del 2019, rubricata «Les effets négatifs de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme», doc. A/HRC/41/L/11. D'altro canto, lo stesso Comitato consultivo nel più volte menzionato rapporto si è raccomandato del fatto che l'esame «[...] of the issue of corruption as a possible cause for human rights violations be integrated into the universal periodic review» (cfr. *Final Report of the Human*

Per quanto attiene agli ordinamenti interni, al contrario, occorrerebbe sviluppare l'interazione e il dialogo tra le istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani, create sulla base dei ben noti Principi di Parigi del 1993⁷⁰, e le Autorità nazionali di anticorruzione. Va detto che sul ruolo delle istituzioni nazionali nel contrasto alla corruzione esiste già un'interessante prassi, ancorché limitata⁷¹. Spesso, peraltro, si tratta di istituzioni nazionali cui è stato attribuito lo *status A*⁷², come ad esempio, la Commissione sui diritti umani e la giustizia amministrativa (*Commission on Human Rights and Administration of Justice*) del Ghana⁷³. Quest'ultima ha un mandato che copre diritti umani e corruzione e, in particolare, può fare inchieste su segnalazioni relative alla violazione dei diritti umani, corruzione e abuso

Rights Council Advisory Committee on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights, cit., p. 16). A questo riguardo, si è precisato che, nel quadro dell'UPR, «[...] particular attention could be given to the question of whether, and to what extent, human rights violation in various States are consequences of corruption». *Ibid.* Per un approfondimento sul meccanismo della revisione periodica universale v., tra gli altri, F. D. GAER, *A Voice Not an Echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2007, pp. 109-139; J. VENGOECHEA-BARRIOS, *The Universal Periodic Review: A New Hope for International Human Rights Law or a Reformulation of Errors of the Past?*, in *Int. Law: Rev. colombiana der. int.*, 2008, pp. 101-116; I. FASASSI, *L'examen périodique universel devant le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies*, in *Rev. trim. dr. homme*, 2009, pp. 739-761; M. BOVA, *Il Consiglio Diritti Umani nel sistema onusiano di promozione e protezione dei diritti umani: profili giuridici ed istituzionali*, Torino, 2011, pp. 163-202; A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani*, Milano, 2011, pp. 90-92; M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La revisione periodica universale al suo secondo ciclo: conferme di un trend non sempre virtuoso*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, 2014, pp. 651-670; C. ZANGHÌ-L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 126-130. In particolare, sull'efficacia delle raccomandazioni formulate nel quadro dell'UPR v. il recente contributo di F. COWELL, *Understanding the Legal Status of Universal Periodic Review Recommendations*, in *Cambridge Int. Law Jour.*, 2018, pp. 164-184.

⁷⁰ Come si ricorderà, i Principi sono stati approvati dall'Assemblea generale con la Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993. Sulle predette istituzioni nazionali in dottrina è presente un'ampia letteratura. Cfr., tra gli altri, E. DECAUX, *Evolution and Perspectives for National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, in L. A. SICILIANOS, C. BOURLOYANNIS-VRAILAS (eds.), *The Prevention of Human Rights Violations. Contributions on the Occasion of the Twentieth Anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*, Athènes, The Hague, 2001, pp. 233-243; J. B. MARIE, *De nouveaux acteurs sur la scène onusienne: les institutions nationales des droits de l'homme, in Libertés, justice, tolerance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, vol. II, Bruxelles, 2004, pp. 1189-1207; B. G. RAMCHARAN (ed.), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Leiden, 2005; M. QAFISHEH, *The International Status of National Human Rights Institutions: A Comparison with NGOs*, in *Nordic Jour. Hum. Rights*, 2013, pp. 55-83; G. DE BECO, R. MURRAY, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge, 2015; E. SANTIEMMA, *Le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani. Il caso dell'Italia*, Aracne, Roma, 2016; K. LINOS, T. PEGRAM, *What Works in Human Rights Institutions?*, in *Am. Jour. Int. Law*, 2017, pp. 628-688; M. MAYRHOFER, *National Human Rights Institutions and their Monitoring Function*, in *Eur. YB. Hum. Rights*, 2017, pp. 223-236; M. MONDELICE, *L'internationalisation du rôle des institutions nationales dans la promotion de l'état de droit sur la base des Principes de Paris: dynamiques nouvelles et défis de consolidation*, in *Reciprocité et universalité. Sources et régimes du droit international des droits de l'homme. Mélanges en l'honneur du Professeur Emmanuel Decaux*, Paris, 2017, pp. 1283-1300.

⁷¹ Per un inquadramento generale su questa prassi, cfr. Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, *The Nexus between Anti-corruption and Human Rights*, cit., pp. 11-14.

⁷² Com'è noto, il predetto *status* è riconosciuto alle istituzioni che risultano pienamente conformi ai predetti Principi di Parigi. Cfr. GANHRI (*Global Alliance of National Human Rights Institutions*), *2018 Annual Report*, p. 10. Il documento è consultabile sul sito www.ganhri.org.

⁷³ La creazione della Commissione è prevista dalla stessa Costituzione del Ghana (art. 216). Il successivo art. 218 della Costituzione del 1992 regola la composizione e le funzioni ad essa attribuite. In generale, sulla Commissione per i diritti umani e giustizia amministrativa del Ghana, cfr., tra gli altri, H. SSANYU KANZIRA, *The Independence of National Human Rights Bodies: A Comparative Study of the CHRAJ, UHRC and SAHRC*, in *East Afr. Jour. Peace and Hum. Rights*, 2002, pp. 174-210; EK QUASHIGAH, *The Monitoring Role of the Ghana Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ) in the Protection of Economic, Social and Cultural Rights*, in E. BREMS, G. DE BECO, W. VANDENHOLE, *National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights*, Cambridge, 2013, pp. 107-126.

di potere⁷⁴. La Commissione svolge anche una funzione consultiva sul tema della prevenzione della corruzione, nonché un'attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica⁷⁵. Allo stesso modo, si potrebbe richiamare l'esperienza dell'*Uganda Human Rights Commission*⁷⁶ che ha esteso il suo mandato sul tema della corruzione e nel suo rapporto annuale, del 2012, ha dedicato una sezione intera all'impatto della corruzione sui diritti umani⁷⁷.

A chiusura delle considerazioni che precedono, è appena il caso di rammentare che l'interazione tra le istituzioni nazionali e gli organismi nazionali anti corruzione è stata auspicata anche dallo stesso Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite⁷⁸. In effetti, gli organismi nazionali cui si fa riferimento, come indicato dal citato organo, ben potrebbero congiuntamente sviluppare strategie e piani d'azione volte a prevenire e contrastare il fenomeno della corruzione⁷⁹. Una sinergia istituzionale che, facendo leva sul loro carattere autonomo e indipendente, può indubbiamente dare contributi significativi. Va da sé che, a tale proposito, sforzi dovranno essere fatti da quegli Stati che non hanno ancora provveduto alla creazione dei predetti enti, in *primis* dall'Italia⁸⁰.

In ogni caso, va ancora una volta precisato che qualsiasi intervento al riguardo non può prescindere, soprattutto in chiave preventiva, da un adeguato rafforzamento

⁷⁴ Il citato art. 218 della Costituzione attribuisce *inter alia* alla Commissione il dovere di «[...] (a) to investigate complaints of violations of fundamental rights and freedoms, injustice, corruption, abuse of power and unfair treatment of any person by a public officer in the exercise of his official duties; [...] (e) to investigate all instances of alleged or suspected corruption and the misappropriation of public moneys by official and to take appropriate steps, including reports to the Attorney-General and the Auditor-General, resulting from such investigations». Il corsivo è nostro.

⁷⁵ Cfr. *Commission on Human Rights and Administration of Justice* (CHRAJ) Ghana, Anti-Corruption Mandate, disponibile sul sito <https://chraj.gov.gh/anti-corruption/>.

⁷⁶ In generale, su questa Commissione cfr., M. SEKAGGYA, *The Protection Role of the Uganda Human Rights Commission*, in B. G. RAMCHARAN (ed.), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, cit., pp. 165-177.

⁷⁷ Cfr. *Uganda Human Rights Commission, 15th Annual Report to the Parliament of Republic of Uganda*, 2012, pp. 110 ss.

⁷⁸ Cfr. Risoluzione 29/11 del 2011, cit., par. 6 e Risoluzione 35/25 del 2017, cit., par. 8.

⁷⁹ La cooperazione, ad avviso del Consiglio, dovrebbe avere ad oggetto anche lo scambio di informazioni. *Ibid.* È ragionevole ritenere che l'elenco della sfera di attività congiunta che le predette istituzioni sono chiamate a svolgere abbia un carattere meramente esemplificativo.

⁸⁰ La specifica situazione italiana è ben nota. Ai limitati fini di questo contributo, occorre rammentare che, al momento, è presente un'Autorità indipendente sul contrasto alla corruzione, istituita ai sensi del citato art. 6 della Convenzione di Merida, ma nessun organismo nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani è stato creato. Si tratta di un tema di grande rilevanza sul piano istituzionale sul quale non è possibile soffermarsi oltre, se non per ricordare che la persistente inattività dell'Italia al riguardo prosegue nonostante le numerose raccomandazioni formulate da diversi organi di controllo onusiani sul rispetto dei diritti umani con le quali da tempo ne è stata sollecitata la creazione. A tale proposito, viene in rilievo, in particolare, la prassi del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), del Comitato dei diritti umani, nonché quella del Comitato contro la tortura. Cfr., tra gli altri, CERD, *Concluding Observations*, CERD/C/ITA/CO/16-18, 2012, par. 13; *Concluding Observations*, CERD/C/ITA/CO/19-20, 2017, par. 11; CCPR, *Concluding Observations*, CCPR/C/ITA/CO/5, 2006, par. 7) e *Concluding Observations*, CCPR/C/ITA/CO/6, 2017 par. 7; CAT, *Concluding Observations*, CAT/C/ITA/CO/5-6, 2017, par. 17. Peraltro, l'Italia, in passato, in occasione della propria candidatura al Consiglio dei diritti umani, aveva assunto formalmente l'impegno di provvedere alla creazione dei predetti enti (cfr. N. RONZITTI, *Gli strumenti di tutela dei diritti umani: La risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, in *Osservatorio di politica internazionale*, 2010, p. 2); impegno che finora è stato purtroppo disatteso. Per un'analisi della situazione italiana in materia, anche in relazione ai vari progetti di legge elaborati nel tempo, oltre al citato Autore, v., più recentemente, E. SANTIEMMA, *Le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani. Il caso dell'Italia*, cit., spec. pp. 223-254.

dell'insegnamento dei diritti umani, senza ovviamente trascurare il pieno coinvolgimento della società civile, in particolare, delle organizzazioni non governative⁸¹.

⁸¹ In generale, sul determinante ruolo della società civile e delle ONG al riguardo, cfr., tra gli altri, I. M. CARR-O. OUTHWAITE, *The Role of Non-Governmental Organisations (NGOs) in Combating Corruption: Theory and Practice*, in *Suffolk Univ. Law Rev.*, 2011, pp. 615-664; R. HODESS, *Civil Society and NonGovernmental Organizations as International Actors in Anti-Corruption Advocacy*, in R. S. ACKERMAN-P. CARRINGTON (eds.), *Anti-Corruption Policy. Can International Actors Play a Constructive Role?*, Carolina Academic Press, Durham, 2013, pp. 75-90.