

Lotta alla corruzione e diritti umani

Teorie, buone prassi e normative
a carattere internazionale e regionale

a cura di

R. Cadin, L. Manca, A. Piga, V. Zambrano



Giappichelli

Raffaele Cadin

INTRODUZIONE: PAESI E DIRITTI UMANI “LOST IN CORRUPTION”

Il collegamento tra il discorso sui diritti umani e quello sulla corruzione è oggi solido e articolato sia a livello teorico che di percezione dell’opinione pubblica nazionale ed internazionale, nell’ambito di quello che può essere definito lo «*human rights-based approach to corruption*». Come emergerà anche da questa introduzione, nell’epoca attuale semmai il problema è quello di evitare di cercare una relazione di causa/effetto diretta, indiretta o anche occasionale tra qualsiasi fenomeno corruttivo e qualunque situazione caratterizzata dalla violazione dei diritti fondamentali, replicando il fenomeno che la dottrina più avveduta ha registrato all’inizio del Terzo Millennio con riferimento alla promozione dello “stato di diritto”, considerata la panacea globale di tutti i mali¹.

Ciò premesso, non sempre le pratiche corruttive sono state oggetto di una con-

¹ Cfr., in questo senso, il celebre saggio di T. CAROTHERS, *The Rule of Law Revival*, in T. CAROTHERS (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Washington DC, 2006, p. 3 ss.: «*One cannot get through a foreign policy debate these days without someone proposing the rule of law as a solution to the world’s troubles. How can U.S. policy on China cut through the conundrum of balancing human rights against economic interests? Promoting the rule of law, some observers argue, advances both principles and profits. What will it take for Russia to move beyond Wild West capitalism to more orderly market economics? Developing the rule of law, many insist, is the key. How can Mexico negotiate its treacherous economic, political, and social transitions? Inside and outside Mexico, many answer: establish once and for all the rule of law. Indeed, whether it is Bosnia, Rwanda, Haiti, or elsewhere, the cure is the rule of law, of course*». Sul posizionamento teorico del binomio corruzione/diritti umani, cfr. A. PETERS, *Corruption as a Violation of Human Rights*, in *European Journal of International Law*, vol. 29, n. 4, p. 1251 ss., p. 1286: «*In legal theory terms, the connection between anti-corruption law and human rights protection is an example for the systemic integration of two sub-areas of international law. Or the human rights approach to anti-corruption instruments can be seen as the constitutionalization of the latter. By elevating corruption to a constitutional matter, the new framing makes anti-corruption an all-the-more legitimate concern of the international community. Some international lawyers might complain that this smacks of ‘human rightism’ or of a ‘hubris’ of international human rights. Indeed, there is a risk of overusing the human rights language. Therefore, the human rights-based approach to corruption should not be employed as a panacea*».

danna “senza se e senza ma” nel quadro delle scienze sociali. Ad esempio, se analizziamo la ricchissima produzione normativa internazionale sui diritti umani ci accorgiamo che il riferimento alla corruzione è semplicemente assente nel testo degli strumenti internazionali in materia, nonostante il fatto che già nel preambolo della Dichiarazione francese sui diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 si osservasse che «*l’ignorance, l’oubli ou le mépris des droits de l’homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements*». Una eccezione significativa la troviamo in un accordo settoriale specificamente destinato alla lotta alla corruzione, la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d’Europa del 1999, nel cui preambolo si evidenzia che la «*corruption threatens the rule of law, democracy and human rights, undermines good governance, fairness and social justice, distorts competition, hinders economic development and endangers the stability of democratic institutions and the moral foundations of society*». Una curiosità non da poco è poi contenuta nel Protocollo sugli emendamenti al Protocollo allo Statuto della Corte africana di giustizia del 2014 (non ancora entrato in vigore) che nel suo articolo 28A dispone che la sezione penale della futura Corte continentale africana sarà competente a giudicare sul crimine transnazionale di corruzione.

Assodato che il collegamento normativo diretto tra corruzione e diritti fondamentali nel diritto internazionale pattizio ha carattere sporadico, un riscontro ancora minore ha ricevuto la posizione dottrinarica che auspica il riconoscimento del diritto a vivere in un mondo libero dalla corruzione. Secondo i sostenitori di questa teoria, la corruzione endemica è antitetica alla dignità umana e costituisce un fattore ostativo alla garanzia di un gran numero di diritti, tra i quali i diritti alla vita, alla dignità personale e all’uguaglianza. *Nulla quaestio*, ma allora è chiaro che la corruzione sistemica più che avere una rilevanza giuridica autonoma (essere di per sé una violazione dei diritti umani) è un «*risk multiplier*» di abusi anche gravi dei diritti umani². Ad esempio, chi scrive ha in passato ipotizzato, quale ambito di applicazione autonomo del diritto collettivo allo sviluppo rispetto ad altri diritti, come quello ad un ambiente sano e soddisfacente, proprio casi di corruzione grave e sistemica dell’apparato di governo che impediscono l’avvio o la

²La posizione al riguardo di A. PETERS, *Corruption as a Violation of Human Rights*, cit., p. 1287, è cauta, ma aperta in via prospettica: «*Speaking practically, the global anti-corruption effort does not need new rules but, rather, better implementation. The human rights approach can contribute to closing the implementation gap. The full recognition that corruption undermines the enjoyment of human rights allows the universal, non-adversarial human rights monitoring bodies to legitimately address corruption in detail without overstepping their mandate. But whether corruption can in itself constitute a human rights violation that can be invoked in an individual complaint procedure is a different question. The demonstration of an actual violation is difficult in terms of both legal argument and proof – but it is not impossible [...] By contributing to a change of the frame of reference and by opening up new options for monitoring and litigation, the human rights perspective can usefully complement the criminal law approach to corruption and thereby contribute to the fulfilment of the development goals of Agenda 2030*».

continuazione dei processi di sviluppo nei Paesi poveri (*rectius* ... impoveriti)³.

È doveroso poi ricordare che negli anni sessanta e settanta del XX secolo ha riscosso un successo non effimero la cosiddetta teoria "revisionista" che metteva in discussione l'idea stessa che la corruzione fosse un disvalore, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo. Ad esempio, ABBOTT e SNIDAL osservano che «[b]efore the 1990s, many scholars, development professionals, and other observers viewed corruption in developing countries as unavoidable and even desirable» e che la stessa Banca Mondiale sosteneva questa posizione pilatesca, abbandonata solamente «with the arrival of President James Wolfensohn, who declared in September 1996 that the Bank would do everything in its power to fight the 'cancer of corruption'»⁴.

In realtà, la narrativa "revisionista" era il frutto di diverse argomentazioni riconducibili, rispettivamente, alla dimensione economica, sociale e politica dei processi di sviluppo.

Nell'ambito dell'argomentazione economica, NYE elaborò l'ipotesi generale secondo cui «it is probable that the costs of corruption in less developed countries will exceed its benefits except for top level corruption involving modern inducements and marginal deviations and except for situations where corruption provides the only solution to an important obstacle to development»⁵. Tuttavia, a ben vedere, la stessa ipotesi in commento confina gli effetti positivi della corruzione a casi così marginali e di difficile individuazione (cosa si intende per «top level corruption» o per «important obstacle to development»?) da essere quasi irrilevanti.

Anche la tesi, influenzata dalla scuola funzionalista di MERTON, secondo la quale i fenomeni di corruzione potessero determinare l'apertura di società chiuse attraverso l'integrazione nel sistema di nuovi gruppi di solito esclusi e marginalizzati⁶ non ha trovato conferma, se non incidentale ed episodica, nella realtà fenomenologica che ha invece evidenziato che ad essere assolutamente dominante è la corruzione "cattiva" che trova nel "nepotismo" e nel potere "clientelare" le sue espressioni più comuni e conosciute⁷.

³ R. CADIN, *Profili ricostruttivi e linee evolutive del diritto internazionale dello sviluppo*, Giapichelli, Torino, 2019, p. 187.

⁴ K.W. ABBOTT-D. SNIDAL, *Values and Interests: International Legalization in the Fight against Corruption*, in *The Journal of Legal Studies*, vol. 31, n. 1, 2002, p. 141 ss., pp. 158-159.

⁵ J.S. NYE, *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, in *American Political Science Review*, vol. 61, n. 2, 1967, p. 417 ss., p. 427. Cfr. anche la tesi di N.H. LEFF, *Economic Development through Bureaucratic Corruption*, in *American Behavioral Scientist*, vol. 8, 1964, p. 8 ss., secondo cui nei Paesi in via di sviluppo la corruzione consente agli imprenditori di aggirare una burocrazia ostruttiva e di incanalare le risorse dai consumi agli investimenti.

⁶ Così D.H. BAYLEY, *The Effects of Corruption in a Developing Nation*, in *Western Political Quarterly*, vol. 19, 1966, p. 719 ss.: «The purpose of this essay is to show that corruption in developing States is not necessarily antipathetic to the development of modern economic and social system, that corruption serves in part at least a beneficial function in developing societies» (p. 719).

⁷ Secondo G. BEN-DOR, *Corruption, Institutionalization, and Political Development. The Revi-*

Ma è stato soprattutto HUNTINGTON ad elaborare una raffinata teoria sul rapporto tra corruzione e modernizzazione politica che si articola in tre assunti principali. Innanzitutto, secondo l'Autore, soltanto un piccolo gruppo di avanguardia interiorizza da subito il cambiamento epocale che si è prodotto nei valori della società: a queste persone un comportamento prima accettabile potrà da quel momento in poi sembrare corrotto. In secondo luogo, «*modernization also contributes to corruption by creating new sources of wealth and power, the relation of which to politics is undefined by the dominant traditional norms of the society and on which the modern norms are not yet – accepted by the dominant groups within the society*»⁸. Infine, la corruzione sarebbe legata alla modernizzazione perché la proliferazione delle attività governative determinata da quest'ultima moltiplicherebbe anche le opportunità di corruzione. In altri termini, secondo questa concezione la corruzione troverebbe terreno fertile nella disorganizzazione causata dalla mancanza di relazioni stabili tra i gruppi e i modelli riconosciuti di autorità: «*corruption is, of course, one measure of the absence of effective political institutionalization*»⁹.

In ossequio a questa teoria "istituzionistica", la riduzione della corruzione nel lungo periodo richiede l'organizzazione e la strutturazione della partecipazione politica indotta dalla modernizzazione attraverso lo sviluppo del sistema dei partiti politici. Ergo, la corruzione varia inversamente con l'organizzazione politica e, nella misura in cui la corruzione contribuisce alla formazione della "macchina" politica, mina in maniera alquanto paradossale le condizioni della sua stessa esistenza¹⁰.

Peccato che questa costruzione intellettuale, soprattutto la sua fede nelle virtù auto-immunizzanti e quasi liberatorie del fenomeno corruttivo, non abbia trovato riscontro nella realtà socio-politologica. Anzi, la semplice osservazione della prassi porta ad affermare che in diversi sistemi politici ormai altamente istituzionalizzati l'intensità della corruzione non sia assolutamente diminuita, ma anzi sia diventata un fenomeno endemico se non addirittura crescente. La stessa "tangentopoli" italiana, è quasi banale osservarlo, falsifica le principali asserzioni della teoria "istituzionistica". Né la teorizzazione in commento pare riflettere le dinamiche tipiche dei

sionits Thesis Revisited, in *Comparative, Political Studies*, vol. 7, n. 1, 1974, p. 63 ss., p. 71: «*Cases of corruption rarely involve people from the underprivileged groups, and they point most of the time to an altogether different pattern: it is not the colored immigrants in Britain, the foreign workers in West Germany, the minorities in the United States, nor the peasants in Turkey who are involved in most cases of corruption; it is generally the businessman, the politician, the realtor; the industrialist, and policeman from among the ranks of the relatively well-off or at least the well-integrated majority strata of the population who appear to be the most prominent in most cases of corruption*».

⁸ S.P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven-London, 1968, p. 61.

⁹ *Ibidem*, p. 59.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 70-71.

processi di modernizzazione politica dei Paesi in via di sviluppo o in fase di transizione, come dimostrano da ultimo i casi dell'Afghanistan e della Russia, che anzi sono semmai inquadrabili nella categoria dei Paesi "lost in corruption"!

Ben lontana dall'essere un ingrediente essenziale dei processi di sviluppo socio-economico e di modernizzazione politica la corruzione rivela in definitiva la sua vera natura di fattore inibente/ritardante la civilizzazione e il progresso umano in tutte le sue forme e manifestazioni¹¹.

Nel quadro della comunità internazionale e del suo diritto, il punto di svolta nella nascita di questo sentire giuridico comune si ebbe soltanto nel 1997 con l'adozione nell'ambito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) della Convenzione contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri. Ciò detto, bisogna anche riconoscere che è legittimo chiedersi se la finalità prevalente di questo strumento giuridico fosse quella utilitaristica di mettere sullo stesso piano le multinazionali dei Paesi ricchi nei loro rapporti affaristici, per non dire predatori, con le economie dei Paesi poveri o (anche) quella, per un certo verso idealistica, di promuovere lo sviluppo umano di quest'ultimi Paesi fino ad allora ostacolato, se non reso addirittura impossibile, dalla patologia dei fenomeni endemici di corruzione¹².

In ogni caso, c'è chi ha provocatoriamente chiosato che «[t]he basic idea of the OECD Convention is that wealthier nations will take responsibility to discipline their own actors for bribing foreign officials to obtain commercial advantages. This marks an end to the de jure racial double standard previously prevalent in some jurisdictions in which it was forbidden to bribe (white, Christian) government officials at home but permitted to bribe (non-white, non-Christian) foreign officials abroad»¹³.

¹¹ Cfr. E. DIMANT-T. SCHULTE, *The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective*, in *German Law Journal*, vol. 17, n. 1, 2016, p. 53 ss., p. 58: «Through the use of more sophisticated methodological approaches and more reliable data, current research has settled on the fact that the general and long-term detrimental effects of corruption outweigh the context-specific and short-term positive effects. The broader availability of huge datasets was key for this development. For example, the PRS Group introduced the 'International Country Risk Guide' in 1984 and Transparency International established the Corruption Perception Index as one of the most acknowledged measurements in 1995. In the 1990s and after the end of the Cold War, the first global anti-corruption movements occurred along with the democratization process of many developing countries. Ever since, the media has become increasingly involved in a critical assessment of corruption, drawing the public's attention to its consequences».

¹² Sulla Convenzione letta alla luce di questa prospettiva critica, cfr. R. CADIN, *La Convenzione OCSE del 1997 contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri: strumento dal quale dipendono le sorti progressive dell'umanità o meccanismo intelligente di livellamento della concorrenza liberista?*, in R. CADIN-L. MANCA (a cura di), *Prevenzione e contrasto alla corruzione. Elementi di ricostruzione storica e di analisi giuridica*, Roma, 2019, p. 11 ss.

¹³ E.K. SPAHN, *Multijurisdictional Bribery Law Enforcement: The OECD Anti-Bribery Convention*, in *Virginia Journal of International Law*, 2012, p. 1 ss., p. 12. Cfr. anche A.T. BULOVSKY, *Promises Unfulfilled: How Investment Arbitration Tribunals Mishandle Corruption Claims and Un-*

A conferma della sua essenza di atto fondativo di un nuovo settore del diritto internazionale pattizio («anti-corruption law»), la Convenzione OCSE è stata seguita in breve tempo da diversi strumenti in materia di contrasto alla corruzione sia a livello universale (la Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione, in vigore dal 2005) che a livello regionale (la già citata Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999, in vigore dal 2002; la Convenzione dell'Unione Africana del 2003 sulla prevenzione e la lotta alla corruzione, in vigore dal 2006), peraltro con un oggetto molto più ampio rispetto allo strumento originario che si limita a disciplinare la lotta alla cosiddetta corruzione «attiva».

È oramai percezione comune che la corruzione, efficacemente definita da *Transparency International* come «*the abuse of entrusted power for private gains*», «*erodes trust, weakens democracy, hampers economic development and further exacerbates inequality, poverty, social division and the environmental crisis*»¹⁴. Nello specifico del suo collegamento con i diritti umani, sempre secondo *Transparency International*, «*[w]hile all states have a responsibility to respect, protect and fulfil the human rights of all people, the presence of corruption can weaken a government's ability to do so by undermining the overall functioning of the state – from the delivery of public services, to the dispensation of justice and the provision of safety for everyone*»¹⁵.

Quanto all'obbligo degli Stati di rispettare i diritti umani, per fare solo un esempio, la corruzione diffusa nelle forze dell'ordine ingenera un clima di impunità che può portare a tollerare l'utilizzo di trattamenti inumani o di torture nei confronti di persone in stato di detenzione o il ricorso a violenze ingiustificate nei confronti di pacifici dimostranti¹⁶.

Relativamente all'obbligo di proteggere i diritti umani, questo significa che lo Stato non deve soltanto «rispettare», ma anche «far rispettare» i diritti fondamentali della popolazione dagli attori privati che agiscono nell'ambito della sua giurisdizione. Si tratta di un onere certamente impegnativo a causa del potere economico delle multinazionali che sono solite foraggiare il sistema politico interno con l'aspettativa, spesso ricambiata, che quest'ultimo abbia un occhio di riguardo rispetto alle violazioni delle normative ambientali e sociali ad esse imputabili. In

dermine International Development, in *Michigan Law Review*, 2019, p. 117 ss., p. 126: «*Until recently, many foreign investors and governments saw bribery as part of the cost of doing business abroad. The expectation of bribery was so ingrained that it made its way into states' laws: until the 1990s, Germany and France considered bribes paid by their companies to foreign officials a tax-deductible business expense.*»

¹⁴ <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>.

¹⁵ *Transparency International, CPI 2021: Corruption, Human Rights and Democracy*, 25 gennaio 2022, <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-corruption-human-rights-democracy>.

¹⁶ In materia, cfr. C. FIJNAUT-L. HUBERTS, *Corruption, Integrity and Law Enforcement*, The Hague-London-New York, 2002.

altre situazioni, invece, il connubio tra interessi affaristici di associazioni dedite a traffici criminali e i più influenti esponenti politico-militari di un regime crea le condizioni strutturali per la commissione di gravi abusi, spesso destinati a rimanere impuniti, nei confronti, *inter alia*, dei difensori dei diritti umani, dei giornalisti, dei sindacalisti e dei rappresentanti dei popoli indigeni¹⁷.

Ma la corruzione, attraverso l’appropriazione indebita di fondi pubblici o l’inquinamento delle procedure di appalto, può perfino determinare l’incapacità cronica dello Stato di realizzare i diritti umani che richiedono l’adozione di misure positive, come nei casi classici dei diritti alla salute e all’istruzione che non possono essere goduti ed esercitati, soprattutto dai gruppi più vulnerabili della popolazione, in assenza di servizi pubblici realmente accessibili a tutti e ben funzionanti¹⁸.

Per non parlare poi del fatto che, come osserva in maniera autorevole *Transparency International*, «[w]hile all three obligations are equally important, state failure to respect human rights can lead to catastrophic consequences for democracy and the rule of law, as it can subvert fundamental rights which are critical for government accountability, such as freedom of expression, assembly and association. This, in turn, makes it harder to keep corruption in check and can lead to a vicious cycle of corruption, human rights abuses and democratic decline»¹⁹.

¹⁷ Si veda il *Front Line Defenders Global Analysis 2021 Report*, 23 febbraio 2022, pp. 13-14: «*Front Line Defenders documented arrests, attacks and harassment of anti-corruption HRDs in Bangladesh, the Democratic Republic of Congo (DRC), Indonesia, Republic of Congo, Sudan, and Uzbekistan in 2021, with defenders in Indonesia and Bangladesh targeted for their COVID-19-related anti-corruption work. [...] Research by Transparency International (TI) demonstrates how corruption and impunity contribute to an unsafe climate for HRDs. TI examined Front Line Defenders 2020 data on HRD killings and found that 98% of those deaths occurred in 23 countries with high levels of public sector corruption. Corruption both enables human rights violations (such as ill-treatment in detention with no oversight or accountability for police behaviour) and impedes access to justice by slowing investigations, undermining due process, and allowing impunity for perpetrators with connections to power*».

¹⁸ Interessante il caso deciso dalla Corte di Giustizia dell’ECOWAS, *The Registered Trustees of the Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP) v. Federal Republic of Nigeria and Universal Basic Education Commission*, Doc. ECW/CCJ/ JUD/07/10, 30 novembre 2010, in materia di corruzione nel settore educativo in Nigeria. La Corte ha affermato che la corruzione ha un «negative impact» sul diritto umano a un’istruzione di qualità, come garantito dall’articolo 17 della Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli, ma non costituisce di per sé una violazione tale diritto e, di conseguenza, non rientra, almeno a titolo principale, nella competenza giurisdizionale del Tribunale regionale per i diritti umani dell’ECOWAS. Tuttavia, A. PETERS, *Corruption as a Violation of Human Rights*, cit., p. 1258, evidenzia che «*the Constitutional Court of South Africa held that ‘[c]orruption and maladministration are inconsistent with the rule of law and the fundamental values of our Constitution. They undermine the constitutional commitment to human dignity, the achievement of equality and the advancement of human rights and freedoms’*. In a 2012 judgment, the Supreme Court of India held that ‘[c]orruption ... undermines human rights, indirectly violating them’ and that ‘systematic corruption is a human rights ‘violation in itself’».

¹⁹ *Transparency International, CPI 2021: Corruption, Human Rights and Democracy*, cit.

A nostro parere, non meno pernicioso è il circolo vizioso di corruzione, violazioni dei diritti fondamentali e mancato sviluppo umano come dimostra la circostanza che nell'Agenda 2030 sugli obiettivi per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2015, si richiede agli Stati di «*substantially reduce corruption and bribery in all their forms*» e di restituire tutti i beni rubati entro il 2030 (obiettivi 16.4, 16.5).

Alla luce di quanto precede, lungi dal costituire un passaggio obbligato nei processi di modernizzazione politica dei Paesi in via di sviluppo nel solco delle teorie revisioniste, il fenomeno della corruzione rappresenta sempre più il segno dell'autunno di una Nazione come aveva profetizzato con illuminante ambiguità da NIETZSCHE nella Gaia scienza. E, pur riconoscendo che ci sono «*numerous human rights violations that have little or nothing to do with corruption, such as discrimination against women*» e che, al contrario, ci sono «*forms of corruption that have few, if any, direct links to human rights, such as illegal funding of political parties*»²⁰, appare difficile ipotizzare l'inizio di una stagione di rinascita nelle società colpite da questa patologia prescindendo dal contributo che lo «*human rights-based approach*» può dare alla sua prevenzione e repressione che non può essere limitata alla sfera esclusivamente penale.

Gli importanti saggi scientifici che seguono, sottoposti a scrupoloso controllo scientifico, nella varietà di temi e nell'approccio multidisciplinare che li contraddistingue, rappresentano un tentativo di approfondimento critico di taluni aspetti del complesso rapporto tra corruzione e diritti umani al cui studio, senza beninteso alcuna pretesa di esaustività, è dedicato il presente volume.

²⁰ A. PETERS, *Corruption as a Violation of Human Rights*, cit., p. 1252, nota 3.

Adriana Piga*

STRATEGIE PLURALI DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE NELL'AFRICA A SUD DEL SAHARA. IL PROTAGONISMO DELLE ASSOCIAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE

Sommario: 1. Una introduzione socio-antropologica. – 2. Incidenza della corruzione transfrontaliera nell'Africa Occidentale. – 3. Uno sguardo ai dati di *Transparency International*. – 4. L'eccezione del Botswana. – 5. Malversazioni e impunità nella Nigeria contemporanea. – 6. Associazioni della società civile e contrasto alla corruzione nel Sahel. – 7. I murales del *Set-Setal* nella città di Dakar. – 8. L'Associazione nigerina di lotta contro la corruzione nel Niger contemporaneo. – 9. L'“Affaire Zongo” nel Burkina Faso. – 10. Dal *Balai Citoyen* al *Ren Lac*. – 11. Conclusioni.

1. Una introduzione socio-antropologica

Nel complesso, l'Africa a sud del Sahara appare come una immensa macro-regione caratterizzata da molteplici conflitti politici, socio-economici, identitari e talora ancora etnici che, da decenni, incidono negativamente sulla *governance* dello sviluppo e sulla stabilità politica nazionale come regionale¹. In un contesto geo-politico quanto mai variegato e plurale, molti Paesi come il Ghana e il Senegal ma non solo, hanno già operato una scelta democratica mentre altri, come il Camerun e la Guinea Equatoriale, sono ancora guidati da leader autoritari, sovente corrotti². Il neo-patrimonialismo, tipico dei primi anni delle indipendenze fin

* Questo saggio è stato consegnato in redazione nel dicembre del 2019.

¹ S. BELLUCCI, *Storia delle guerre africane. Dalla fine del colonialismo al neoliberalismo globale*, Carocci, Roma, 2006; G. CARBONE, *L'Africa, gli stati, la politica, i conflitti*, Il Mulino, Bologna, 2012, (1 ed. 2005); G. CALCHI NOVATI-P. VALSECCHI, *Africa: la Storia ritrovata. Dalle prime forme politiche alle indipendenze nazionali*, Carocci, Roma, 2016 (1^a ed. 2005).

² Sul Camerun cfr. in particolare, *Cameroun, l'Etat stationnaire*, in *Dossier Politique Africaine*

verso la fine degli anni '80 continua a posticipare i processi verso una vera democratizzazione. Il neo-patrimonialismo, prassi che confonde di proposito la sfera pubblica con la sfera privata, ha rappresentato nell'Africa a sud del Sahara il fallimento dello Stato di diritto³. Di conseguenza, le risorse pubbliche vengono dilapidate e i leader autocratici ne fanno un uso del tutto privatistico. In questo contesto lo Stato appare come uno Stato predatore ed è la cleptocrazia a caratterizzare il comportamento delle élites al potere, secondo Jean-François Bayart⁴. La stessa nozione di neo-patrimonialismo racchiude in sé la corruzione sistematica, il nepotismo, le reti clientelari e la politica delle prebende. Nell'Africa Occidentale la maggior parte delle società è ancora oggi stratificata e, soprattutto, segnata dalla dialettica fra strategie di accumulazione e dovere morale di redistribuzione. Sopravvivono, cioè, in un certo senso, logiche tradizionali in un contesto socio-politico moderno.

Tuttavia una serie di espressioni come: “la cultura della corruzione”, “la cultura dei *pots de vin*” o ancora “*l'argent de la Kola*” o “*l'argent de la bière*” sembrano sottendere situazioni in cui la corruzione viene ad essere banalizzata, quasi ridotta a un mero stile di vita⁵. Ancor più in lingua swahili la mancia, la mazzetta viene ridotta a un'espressione che significa una piccola cosa, cioè *kitu kidogo*⁶. Al contrario, nulla più della corruzione è problematica grave che si ripercuote su molti altri aspetti della vita collettiva.

Lo hanno ben compreso i Mossi del Burkina Faso: infatti in lingua *moore* il termine *sudungu* significa conservare il denaro per se stessi mentre il termine *ni yoogo* significa colui che è corrotto, cioè un uomo di scarso valore⁷. Dal punto di vista della linguistica la metafora classica della corruzione è legata alla manduca-

n. 150, juin 2018. Nella Guinea Equatoriale è al potere dal 3 agosto 1979 il dittatore Teodoro Obiang Nguema Mbasogo.

³ J.F. MEDARD, *L'Etat patrimonialisé*, in *Politique Africaine*, vol. 39, 1990, pp. 25-36; *L'Etat néo-patrimonial en Afrique Noire*, in J.F. MEDARD (dir.), *Etats d'Afrique Noire. Formation, mécanismes et crises*, Karthala, Paris, 1994; *La crise de l'Etat néo-patrimonial et l'évolution de la corruption en Afrique sub-saharienne*, in *Mondes en Développement*, vol. 26, n. 102, 1998, pp. 55-60; *Corruption in the Neo-Patrimonial States of Sub-Saharan Africa*, in A.J. HEIDENHEIMER-M. JOHNSTON (eds.), *Political Corruption. Concepts and Contexts*, Routledge, London, 2017; D. BACH-M. GAZIBO (eds.), *Neopatrimonialism in Africa and Beyond*, Routledge, London-New York, 2012.

⁴ J.F. BAYART, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989; *La corruption en Afrique*, in *Histoires de Développement*, n. 9, 1990, pp. 36-40; D. DARBON, *L'Etat prédateur*, in *Politique Africaine*, vol. 39, 1990, pp. 37-45.

⁵ G. BLUNDO, *La Corruption et l'Etat en Afrique vus par les sciences sociales. Un bilan historique*, in G. BLUNDO-J.P. OLIVIER DE SARDAN (dir.), *Etat et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Karthala, Paris, 2007, pp. 29-77.

⁶ A. BONO, *L'Africa che non vi raccontano: economia in crescita ma corruzione e tribalismo frenano lo sviluppo*, in *Atlantico Quotidiano*, 8 maggio 2018.

⁷ G. BLUNDO, *La Corruption et l'Etat*, cit., pp. 43-44.

zione al punto che si usa dire: *bouffer l’argent* e, sulla falsariga del famoso testo di Jean Francois Bayart: *L’Etat en Afrique. La politique du ventre*, Benoit Beucher intollererà la sua monografia sui Mossi: *Manger le pouvoir au Burkina Faso*⁸.

Senza dubbio, il sistema di Governo coloniale francese ha favorito lo sviluppo di una prassi della dipendenza. Infatti, le autorità tradizionali locali proteggevano unicamente i loro accoliti e tutti coloro che restavano fuori dal sistema subivano le vessazioni del potere coloniale. Inoltre, una burocrazia coloniale allogena, gestita da funzionari indifferenti verso i bisogni della popolazione locale, incentivava a non impegnarsi per il bene della collettività. A questo proposito Achille Mbembe parlerà di una integrazione coloniale ottenuta solamente “tramite la coercizione, la violenza e la corruzione”⁹.

Tuttavia, per Jean-Pierre Olivier de Sardan, autore con Giorgio Blundo nel 2007 di un volume importante sulla corruzione nell’Africa Occidentale, la corruzione sembra essere più che altro un fenomeno post-coloniale che non rifletterebe la cultura tradizionale¹⁰. De Sardan parla, a questo proposito, di una “economia morale post-coloniale della corruzione”¹¹.

Personalmente avanzerei l’ipotesi di un certo grado di sincretismo culturale, o meglio di ibridazione, fra passato e presente sulla falsariga di M.G. Smith¹². Penso, in particolare, allo scambio ininterrotto di doni di diseguale valore, i *gaisuwa* tra gli Hausa della Nigeria settentrionale. Si noti come il famoso Governatore britannico Lord Lugard non abbia mai voluto abolire questa prassi codificata nella convinzione che i regali della corruzione in realtà più che corrompere rafforzassero l’amicizia, suggellassero le alleanze e fossero funzionali alla pace¹³.

Al di là di queste diatribe dottrinali, il contrasto al fenomeno diffuso della corruzione si rivela sempre più problematico nei regimi tuttora di stampo autocratico e semi-autoritario, frutto, in gran parte, del modello coloniale soprattutto francofono nei quali i conflitti sociali sono diffusi a iosa¹⁴. Laddove le istituzioni dello Stato si rivelano deboli e, per lo più, soggette al potere esecutivo, i concetti di le-

⁸ B. BEUCHER, *Manger le pouvoir au Burkina Faso. La noblesse mossi à l’épreuve de l’histoire*, Karthala, Paris, 2017.

⁹ A. MBEMBE, *De la post-colonie: Essai sur l’imagination politique dans l’Afrique contemporaine*, Karthala, Paris, 2000, p. 51.

¹⁰ G. BLUNDO, *La Corruption et l’Etat*, cit., pp. 39-42.

¹¹ J.P. OLIVIER DE SARDAN, *A Moral Economy of Corruption in Africa*, in *Journal of Modern African Studies*, vol. 37, n. 1, 1999, pp. 25-52.

¹² M.G. SMITH, *Historical and Cultural Conditions of Political Corruption among the Hausa*, in *Comparative Studies in Society and History*, vol. 6, n. 2, 1964, pp. 164-194.

¹³ J.P. DALOZ, *Elites et représentations politiques. La culture de l’échange inégal au Nigéria*, Presses Universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2002.

¹⁴ A.M. GENTILI, *Lo Stato in Africa Sub-sahariana: da sudditi a cittadini?*, in *Scienza e Politica*, vol. 34, 2006, pp. 51-73.

galità e di Stato di diritto risultano essere concetti astratti, scritti sì nei dettati costituzionali, ma allo stesso tempo, avulsi da una amara realtà quotidiana intrisa di disoccupazione e fame. Ricordiamo come Gunnar Myrdal parlasse, in un suo saggio che sarebbe diventato famoso, di uno Stato *soft*, ipertrofico e dalle mere apparenze autoritarie¹⁵. A sua volta, Larry Diamond parlava di uno Stato post-coloniale in Africa *swollen*, gonfiato, caratterizzato dallo sviluppo smisurato del parastato, dal fallimento del mito dello sviluppo e da una burocrazia elefantiaca¹⁶.

Ma, in quali settori delle società africane contemporanee possiamo riscontrare un'incidenza non trascurabile della corruzione?

In primis nell'amministrazione pubblica, nella polizia, nel mondo senza regole della finanza, tra gli uomini d'affari, tra gli agenti del fisco, tra i deputati, persino nell'ambito della magistratura. Ricordiamo, a questo proposito, il numero speciale pubblicato dall'importante rivista *Politique Africaine* proprio sul tema della magistratura¹⁷. Addirittura, un rapporto a cura di *Transparency International* e di *Afrobarometer* nel 2015 sostiene che circa 75 milioni di cittadini dell'Africa a sud del Sahara avrebbero pagato nel corso di un solo anno almeno una tangente¹⁸. Tutto ciò dimostra che la metastasi della corruzione è incredibilmente ancora capillare e pervasiva nell'Africa a sud del Sahara.

Ma a chi sarebbero state pagate queste tangenti? La risposta a questa legittima domanda è ancora più sconvolgente. Si paga per avere accesso ai servizi pubblici di base che, in realtà, dovrebbero essere gratuiti, per il ricovero in ospedale, per l'iscrizione nelle scuole, persino per ottenere documenti di riconoscimento¹⁹. Persino per avere accesso alla propria legittima pensione si deve donare qualcosa che assomiglia di più a una estorsione²⁰.

Ma attenzione una cosa è la corruzione a livello macro che coinvolge ministe-

¹⁵ G. MYRDAL, *The "Soft State" in Underdeveloped Countries*, in *UCLA Law Review*, vol. 15, 1967-1968, pp. 1118-1133. Anche se le analisi di Gunnar Myrdal concernono soprattutto il Sud-est asiatico, tuttavia lo stesso autore le considera del tutto valide per altri contesti quali l'Africa e l'America latina (*Ibidem* p. 1121).

¹⁶ L. DIAMOND, *Class Formation and the Swollen African State*, in *Journal of Modern African Studies*, vol. 25, n. 4, 1987, pp. 567-596; A. TRIULZI-M.C. ERCOLESSI (a cura di), *State, Power and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Feltrinelli, Milano, 2004; A.M. MEDICI-A. PALLOTTI-M. ZAMPONI, *L'Africa contemporanea*, Le Monnier Università, Firenze, 2017, p. 297 ss., *passim*.

¹⁷ Cfr. *Juristes, faiseurs d'Etat*, in *Dossier Politique Africaine*, n. 138 juin 2015.

¹⁸ A. FERRARI, *Corruzione, male africano*, in *Nigrizia*, 7.12.15. *Afrobarometer* è un progetto di ricerca che tramite interviste *face to face* misura le considerazioni della popolazione di fronte a Governi democratici. Misura cioè il grado di fiducia e di sostegno che i cittadini di un dato Paese accordano ai loro Governi apparentemente democratici. A questo proposito va anche ricordata la ONG *Freedom House* che, a sua volta, conduce ricerche sulla democrazia, le libertà civili e i diritti umani.

¹⁹ R. BARLAAM, *Cancro corruzione*, in *Nigrizia*, 14 gennaio 2016.

²⁰ G. BLUNDO-J.P. OLIVIER DE SARDAN, *La Corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest*, in G. BLUNDO-J.P. OLIVIER DE SARDAN (dir.), *Etat et Corruption en Afrique*, cit., pp. 79-117.

ri, aziende locali, funzionari dello Stato, politici noti, imprenditori di successo, multinazionali e così via; tutt’altra cosa è invece la “piccola corruzione” quotidiana di cui ci parla con dovizia di argomentazioni, un famoso antropologo dello sviluppo Jean-Pierre Olivier de Sardan²¹. Infinite le analogie fra la piccola corruzione quotidiana nel Niger, Benin e Senegal, i tre Paesi presi in esame da Blundo e Olivier de Sardan; cioè sembrerebbe esistere nell’Africa Occidentale un sistema corruttivo generalizzato e cementato, *embedded* nell’amministrazione pubblica. D’altronde, i tre Paesi presi in esame presentano delle spiccate similitudini dovute in gran parte alla medesima esperienza coloniale francese; ad esempio la prassi popolare e non dei *cadeaux*, lo scambio di doni, gode di grande legittimità sociale tanto da non poter essere neppure messa in discussione.

È ancora più interessante notare come, qualora si ricopra un ruolo pubblico, si pensi *d’emblée* a come sfruttare la propria posizione. A sostenere questa tesi sono Giorgio Blundo, profondo conoscitore della società senegalese, e Tijani Alou, economista e sociologo del *Laboratoire d’Etudes et de Recherche sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local* (Lasdel) di Niamey. Nei Paesi dell’Africa Occidentale, infatti, la pressione della famiglia estesa, che ancora oggi ricopre una funzione identitaria, è tale da non consentire una totale autonomia d’azione²². E, secondo la tradizione locale, aiutare tutti coloro che fanno parte della rete parentale è, ancora oggi, un dovere morale ineludibile nell’Africa Occidentale. Addirittura, se colui che si arricchisce in modo non del tutto lecito si dovesse comportare in modo generoso, allora non verrà mai messo all’indice nella misura in cui l’integrità assoluta rappresenta ancora oggi un lusso. Un caso famoso è rappresentato dagli *Oga* nigeriani, i *Big Men* che sono grandi distributori di denaro e arbitri nelle contese locali²³. Inoltre, le transazioni illecite sono quasi sempre personalizzate in modo da garantire insieme la manipolazione delle norme giuridiche vigenti²⁴.

È sempre Olivier de Sardan a riportare una frase incisiva: “Rubare allo Stato in Niger, Benin, Senegal è rubare a nessuno”²⁵. D’altronde, negli sconfinati *hinterland* rurali e pastorali, lo Stato post-coloniale ha a lungo rivestito una configurazione astratta se non dispotica, di conseguenza le masse rurali povere, fino a pochi decenni orsono, non ne riconoscevano la legittimità.

Un altro discorso significativo concerne, a questo proposito, la diffusione dell’impunità. Infatti, coloro che sono coinvolti in affari non limpidi spesso godono

²¹ *Ibidem*; *La Corruption au quotidien*, in *Dossier Politique Africaine*, n. 83, octobre 2001.

²² G. BLUNDO, *La Corruption et l’Etat en Afrique*, cit., p. 40.

²³ J.P. DALOZ, *Elites et représentations politiques*, cit., pp. 111-112; A. PIGA, *Lo Scenario fondamentalista nella Nigeria settentrionale: influenze e similitudini nella genesi dei Boko Haram*, in *Afriche e Orienti*, XX, n. 3, 2018, pp. 131-157; pp. 136-137.

²⁴ G. BLUNDO-J.P. OLIVIER DE SARDAN, *La Corruption quotidienne*, cit., pp. 93-95.

²⁵ *Ibidem* p. 92.

di un'impunità immeritata. Clientelismo e corruzione formano un binomio sinallagmatico ma, soprattutto, la corruzione non si manifesta in una transazione anonima bensì ha i suoi codici e le sue regole. La responsabilità di ciò non è certamente solo nell'uso dei *cadeaux*, tipico dell'epoca coloniale, ma anche in un legame personale che si instaura fra corrotto e corruttore e nella diffusione di reti sociali da attivare nel momento del bisogno.

In definitiva, la sottrazione sistematica della ricchezza avviene soprattutto attraverso una corruzione diffusa che evidenzia la quasi assenza del concetto di legalità.

2. Incidenza della corruzione transfrontaliera nell'Africa Occidentale

Ma, al di là di questi aspetti culturali e socio-antropologici, quanto incide la corruzione internazionale sullo sviluppo dell'Africa a sud del Sahara?

In un rapporto OCSE del 20 febbraio 2017, viene pubblicato uno studio dei flussi finanziari illeciti con l'Africa sub-sahariana²⁶. Si tratta di un'analisi di 140 pagine sui flussi finanziari illeciti (IFF) di denaro da un Paese all'altro tanto da giungere ad un ammanco contabile annuo che ammonterebbe a circa 50 miliardi di dollari. Sia la Banca Africana di Sviluppo (BAD), sia la Nuova Partnership per lo Sviluppo dell'Africa (NEPAD), sia la Banca Mondiale, sia l'*Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa* (GIABA) insistono ormai da anni sulla corruzione nelle transazioni internazionali. Questa viene attuata grazie all'evasione delle tariffe doganali, al riciclaggio di denaro sporco, all'opacità degli affari internazionali, pensiamo al potente gruppo Bolloré in Togo e in Guinea²⁷.

Va notato come la corruzione transfrontaliera coinvolga soprattutto le aziende straniere, in quanto, di rado, le imprese locali sono in grado di accedere ai grandi appalti pubblici. Ad esempio, tra il 1995 e il 2014 su 1080 casi di corruzione, ben 1075 vedevano coinvolte imprese non africane, cioè il 99,5%²⁸.

In particolare, la corruzione transfrontaliera è problema grave nell'Africa a sud del Sahara a causa delle ricchezze minerarie²⁹. Un problema serio quello rappresentato dalla corruzione transfrontaliera, *cross-border*, nella misura in cui questa interagisce con la corruzione interna. Nell'ambito del contrasto alla corruzione

²⁶ Cfr. *Flussi finanziari illeciti: l'economia del commercio illegale nell'Africa Occidentale*, in *Redazione* 3, 28 febbraio 2018.

²⁷ *Globalisation et illicite en Afrique*, in *Dossier Politique Africaine*, n. 93, mars 2004; G. COLARUSSO, *La corruzione in Africa? Colpa delle grandi imprese internazionali*, *Lettera* 43, 2016.

²⁸ United Nations Economic Commission for Africa, *Measuring Corruption in Africa, Report* 2016.

²⁹ G. CHIUSANO-E. DANSERO (cura di), *Ori d'Africa: terra acqua, risorse minerarie ed energetiche*, AIEP Editore, Repubblica di San Marino, 2012.

internazionale, un particolare significato riveste la Convenzione OCSE del 1997 contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri. Si tratta, in sintesi stringata, di una prassi illecita ad opera delle multinazionali, finalizzata ad ottenere vantaggi economici nelle loro transazioni finanziarie con i Paesi detti emergenti. In definitiva, l'OCSE ha riconosciuto l'obbligo di criminalizzare il reato di corruzione da parte dei funzionari pubblici stranieri³⁰. Inoltre, Raffaele Cadin sottolinea come l'OCSE abbia istituito *ad hoc* lo *Working Group on Bribery in International Business Transactions* dotato di un sistema di reciproco monitoraggio³¹.

L'Africa sembra aver perso globalmente circa 203 miliardi di dollari soprattutto in quanto i profitti delle multinazionali vengono dirottati regolarmente verso i paradisi fiscali³². Addirittura, secondo Anna Bono 29 miliardi di dollari spariscono ogni anno a causa del commercio illegale di beni ittici e legnami preziosi³³. A ciò si aggiunga un'evasione fiscale dilagante nella maggior parte dei Paesi dell'Africa sub-sahariana e politiche economiche penalizzanti³⁴.

Di fronte a questa impressionante situazione alcune soluzioni potrebbero risiedere in un maggior coinvolgimento della società civile e nella creazione di coalizioni trans-nazionali (che già esistono per i diritti umani)³⁵. Si può anche ipotizzare un maggiore intervento dei vari Stati a favore delle industrie e delle imprese locali, cioè un sostegno fattivo all'economia locale. Infine, bisognerebbe diversificare gli investimenti, in particolare non puntare unicamente sullo sfruttamento delle ricchezze minerarie e petrolifere³⁶.

³⁰ R. CADIN, *La Convenzione OCSE del 1997 contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri: strumento dal quale dipendono le sorti progressive dell'umanità o meccanismo intelligente di livellamento della concorrenza liberista?*, in R. CADIN-L. MANCA (a cura di), *Prevenzione e contrasto alla corruzione. Elementi di ricostruzione storica e di analisi giuridica*, Editrice Apes, Roma, 2019, pp. 11-44.

³¹ *Ibidem*, p. 16, pp. 24-25.

³² V. LONGHI, *Africa chi crea la povertà: evasione fiscale, corruzione, regole del commercio e clima*, in *Repubblica Solidarietà/Cooperazione*, 24 maggio 2017; M. CURTIS-T. JONES (eds.), *Honest Accounts. How the World profits from Africa's Wealth*, 6 giugno 2017.

³³ A. BONO, *L'Africa che non vi raccontano*, cit.

³⁴ *Gouverner par la fiscalité*, in *Dossier Politique Africaine*, n. 151, octobre 2018.

³⁵ Si vedano a questo proposito la *Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme* (RADDHO) con sede a Dakar, oppure l'*Union Inter-africaine des Droits de l'Homme* creata nel 1992 a Ouagadougou, né possiamo dimenticare l'*Association Nigérienne des Droits de l'Homme* (ANDDH) di Niamey.

³⁶ M.L. ROSS, *Oil Drugs and Diamonds: the Varying Roles of Natural Resources in Civil War*, in K. BALLENTINE-J. SHERMAN (eds.), *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*, Lynne Rienner, Boulder, 2003, pp. 47-72; G. CAMPBELL (a cura di), *Diamanti di sangue. Lo sporco affare delle pietre più preziose del mondo*, Carocci, Roma, 2005; C. LANZANO, *Dall'età del ferro ai "blood diamonds". Inquadramento storico-politico delle risorse minerarie in Africa subsahariana*, in G. CHIUSANO-E. DANSERO (cura di), *Ori d'Africa*, cit.; *Micropolitiques du boom minier*, in *Dossier Politique Africaine*, n. 131, octobre 2013.

Un altro discorso riguarda le rimesse dei migranti. Nel 2015 si parlava di 31 miliardi di dollari e nel 2017 di 34 miliardi di dollari³⁷. Giustamente Anna Bono sottolinea che molti investimenti nei Paesi di origine non risultano produttivi in quanto le famiglie dei migranti usano le rimesse in denaro per i consumi giornalieri, per l'abbigliamento, per beni di status (vestiti nuovi e costosi per la festività della *Tabaski* in Senegal, motorini e tv di importazione) come integrazione al misero reddito locale, per le cure mediche e per le tasse scolastiche³⁸.

Ma qual è ci domandiamo il PIL globale dell'Africa? Fino al 2015 vi è stato, in tutta l'Africa, un incremento notevole del 4.4%. In seguito, durante il biennio 2016-2017, a causa del crollo del prezzo delle materie prime, come il cacao e il petrolio, si è verificata una flessione proprio nell'Africa a sud del Sahara. Di conseguenza, avremo un aumento modesto di 1.3% nel 2016 e un aumento già notevolmente migliore del 2.4% nel 2017. Nel 2018 il PIL dell'Africa a sud del Sahara, si attesta tra il 2.2% e il 3.1%, mentre nel 2019 sarà, circa, del 3.5-3.8% a causa del probabile aumento della domanda interna.

Tre, come noto, le maggiori economie del continente: Sud Africa, Nigeria e Angola. Al contrario due sono i Paesi dell'Africa a sud del Sahara che conoscono una grave recessione: il Sud Sudan con -3.7% e la Guinea Equatoriale con -7.4%³⁹.

Una crescita debole si può riscontrare in Camerun, Gabon, Centro Africa, Ciad e Congo-Brazza, mentre dovrebbero migliorare le economie del Benin, del Burkina, della Costa d'Avorio, del Mali, del Niger, del Togo e del Senegal. Meglio ancora si prevede per l'Etiopia e per il Kenya.

3. Uno sguardo ai dati di *Transparency International*

La ONG *Transparency International* pubblica ogni anno dei rapporti ufficiali nei quali classifica non la misura oggettiva della corruzione in sé e per sé, quanto la percezione della corruzione in base ad una scala che va da 0 punti a 100 punti. 0 punti equivale ad uno Stato molto corrotto, mentre il punteggio di 100 equivale ad un Paese esemplare che non conosce la corruzione⁴⁰. Nel 2015, nel *Report* annuale di *Transparency International*, l'Africa a sud del Sahara totalizzava 33 come punteggio globale, mentre l'Africa del Nord e il Medio Oriente totalizzavano 39. Dei 20 Paesi al mondo con la più alta percezione della corruzione, ben 9 sono africani⁴¹.

³⁷ V. LONGHI, *Africa chi crea la povertà*, cit.

³⁸ A.M. BRISEBARRE-L. KUCZYNSKI (dir.), *La Tabaski au Sénégal. Une fête musulmane en milieu urbain*, Karthala, Paris, 2009; A. BONO, *L'Africa che non vi raccontano*, cit.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ L. ARDESI, *Corruzione, Africa ultima*, in *Nigrizia*, 28 gennaio 2016.

⁴¹ *Transparency International, People and Corruption: Africa Survey 2015-Global Corruption Barometer, Report 2015*.

Sulla base del *Report* del 25 gennaio 2017 che si riferisce, ovviamente, al 2016, i risultati migliori vanno alla Danimarca, alla Nuova Zelanda, alla Finlandia, alla Svezia, alla Norvegia e alla Svizzera⁴². Si tratta, non a caso, di Paesi in cui la magistratura gode di un’autonomia assoluta, in cui la libertà di stampa è una conquista antica e in cui i funzionari statali dimostrano tutta grande integrità morale⁴³. Invece, all’ultimo posto, da circa 7 anni, compare la Somalia con un punteggio di soli 10 punti, seguita dal Sud Sudan con 11 punti, dal Sudan nilotico con 11 punti. La Nigeria da diversi anni si è attestata a quota 27.

Vediamo ora i dati più recenti che si riferiscono al 2018⁴⁴. Le isole Seychelles si collocano nel 2018 al 66 posto, seguite dal piccolo Botswana, a nord del Sudafrica, che si classifica a quota 61; a questo Paese va il merito di essere considerato il Paese meno corrotto in tutta l’Africa Australe. Seguono poi Sao-Tomé e Principe con 46 nel 2018, Capo Verde con 57, le Mauritius con 51 il Rwanda con 56, la Namibia con punti 53, il Senegal con 45, il Sud Africa con 43 punti, il Ghana con 41, la Tanzania con 36 punti, la Costa d’Avorio con 35. la Nigeria e il Kenya con 27 punti, l’Eritrea con 24 punti, il Mozambico con 23 punti, lo Zimbabwe con 22 punti, la Repubblica Democratica del Congo (RDC) con 20 punti. Da questo panorama composito emergono il Senegal e la Costa d’Avorio come Paesi meritevoli nella misura in cui il Senegal è passato dai 36 punti del 2012 ai 45 punti del 2018, mentre la Costa d’Avorio è passata dai 27 punti del 2013 ai 35 punti del 2018⁴⁵. Si consideri che la maggior parte dei Paesi africani si trova sotto i 50 punti ma nessuna nazione, fra le 176 di tutto il mondo prese in esame, risulta completamente libera dalla corruzione.

4. L’eccezione del Botswana

Il *Rule of Law Index* elaborato dallo *World Justice Project* e il *Governance Index* della Banca Mondiale hanno, nei loro rapporti, elogiato il Botswana per l’efficienza della lotta alla corruzione. Infatti, dopo una serie di scandali all’inizio degli anni ’90, il Governo del Botswana ha istituito il *Directorate of Corruption and Economic Crime* che dal 1994 persegue con successo ogni caso di corruzione. Inoltre, nel Botswana la libertà di stampa e il diritto di proprietà sono garantiti e, in particolare, i redditi derivanti dall’esportazione di diamanti sono equamente distribuiti in tutta la società⁴⁶. La rete di ricerca panafricana indipendente *Afroba-*

⁴² *Transparency International*, *Corruption Perceptions Index, Report 25 January 2017*.

⁴³ M. SIMONCELLI, *Corruzione: l’Africa resta in coda*, in *Nigrizia*, 30 gennaio 2017.

⁴⁴ *Transparency International*, *Global Corruption Barometer-Africa 2019, Report 2019*.

⁴⁵ *Sub-Saharan Africa: Undemocratic Regimes Undermine Anti-Corruption Efforts*, 29 January 2019.

⁴⁶ A. TARQUINI, *Dal Botswana al Cile: i Paesi meglio governati al mondo*, Repubblica Esteri, 1 settembre 2018.

rometer in un *Report* del dicembre 2013 giudicava il Botswana come il Paese più virtuoso di tutta l'Africa Australe dal punto di vista della *good-governance*. Infine, *Transparency International* nel 2014 sottolineava che gli abitanti del Botswana avevano espresso un parere positivo sulla lotta del Governo contro la corruzione⁴⁷. Sorprendenti, poi, i dati economici di questo Stato sconosciuto ai più: il tasso di crescita annuale è stato nel passato di 5.5% e nel 2018 di 4.2%, mentre il PIL pro-capite è, addirittura, di 7000 dollari per abitante⁴⁸. La stessa ONG *Freedom House* lo considera un Paese libero e democratico e dal 2007 l'*International Development Association* ha smesso di finanziare progetti di sviluppo locale data la brillante performance del Paese⁴⁹. Secondo un altro *Report* di *Transparency International*, pubblicato il 21 febbraio 2018, il Continente africano nel 2017 si è riconfermato al primo posto per il livello di corruzione percepita e sottolinea che la maggior parte dei Paesi africani non sta facendo progressi nella lotta contro la corruzione⁵⁰. Infatti, le popolazioni africane ritengono che i loro Governi non facciano abbastanza per combattere il cancro della corruzione. Anche in questo caso i dati statistici sono allarmanti. Riccardo Barlaam segnala che nel Madagascar il 90% degli intervistati, in Liberia l'81%, nello Zimbabwe l'80% e nel Sudafrica il 79% giudicano per nulla incisive le politiche governative contro la corruzione⁵¹. La realtà è che innumerevoli sono le intimidazioni contro i cittadini che osano denunciare la corruzione e molti Paesi africani sono reticenti nell'adottare misure drastiche al fine di combattere questa metastasi. José Ugaz, Presidente di *Transparency International* dal 2014 al 2017, sosteneva che non solo la corruzione incide sulla povertà e sull'esclusione sociale, ma sottolineava anche quanto possa essere pericoloso denunciarla, tanto che le società africane sembrano come rassegnate di fronte a questo fenomeno considerato inevitabile⁵².

Non è un caso se il 2018 è stato considerato dall'Unione Africana l'anno africano della lotta alla corruzione. A Nouakchott nel luglio 2018 si è svolto il 31 *Summit* dell'Unione Africana su questa precisa tematica. Dai lavori si è delineata la necessità di lottare a fondo per decostruire questa odiosa prassi e per avvalorare una politica della responsabilità rivolta ai funzionari dell'amministrazione pubblica; ma, come abbiamo visto, fino ad ora con scarsi risultati⁵³. In effetti, l'Unione

⁴⁷ A. FERRARI, *Corruzione, male africano*, cit.

⁴⁸ *Africa Economic Outlook*, 2018.

⁴⁹ M. COCHI, *Il miracolo politico del Botswana*, in *Afrofocus*, 19 gennaio 2014.

⁵⁰ *Transparency International, A Redefining Moment for Africa, Report 21 February 2018*; *Africa. Perché dilaga la corruzione nel continente? Summit dell'Unione Africana*, in *Agenzia Fides*, 4 luglio 2018.

⁵¹ R. BARLAAM, *Cancro*, cit.

⁵² A. FERRARI, *Corruzione, male africano*, cit.; L. ARDESI, *Corruzione*, cit.

⁵³ M. DI LIDDO, *25 giugno/2 luglio, In Mauritania Summit dell'Unione Africana*, in *Lo Scacchiere geo-politico, La Stampa*, 27 giugno 2018; M. COCHI, *Resta alto il livello di corruzione in Africa*, in *Nigrizia*, 31 gennaio 2019.