



**Su giustizia e lotta alla criminalità organizzata,  
il “Made in Italy” istituzionale è un modello globale**

**di Giovanni Tartaglia Polcini**

Coordinatore delle attività internazionali per il contrasto alla corruzione,  
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale  
Luiss School of Government

**Policy Brief n. 10/2023**

*Contro la criminalità organizzata transnazionale e i suoi dispositivi sempre più evoluti, non sono ormai sufficienti gli strumenti tradizionali di cooperazione giudiziaria e di polizia. Da qui il crescente protagonismo della “diplomazia giuridica” per promuovere armonizzazione normativa e assistenza tecnica fra Paesi, assieme al coordinamento e al supporto per l’attività giudiziaria a livello internazionale. Dall’internazionalizzazione dei sistemi antimafia e anticorruzione, passando per i programmi di formazione richiesti da Paesi terzi e organizzazioni internazionali, proprio in questo ambito si è affermato ormai un “Made in Italy” istituzionale che è riconosciuto a livello globale.*



Di fronte a sfide come quelle della moderna criminalità organizzata transnazionale, delle reti criminali globali, della corruzione liquida<sup>1</sup>, di quella strategica e della *foreign bribery*, gli strumenti tradizionali di cooperazione giudiziaria e di polizia, per quanto indispensabili, non sono più sufficienti. È difatti impossibile fronteggiare adeguatamente i potenti gruppi criminali attivi oggi su diversi continenti ed operativi in svariati settori, soltanto con la mutua assistenza legale, lo scambio di informazioni, le estradizioni ed i trasferimenti dei detenuti, le rogatorie e simili tradizionali istituti giuridici.

La realtà delle nuove minacce criminali ha indotto di recente ad un complessivo ripensamento delle relazioni internazionali in questo settore cruciale per lo sviluppo sostenibile dell'umanità.

### **Di cosa parliamo quando parliamo di “diplomazia giuridica”**

Le iniziative intraprese in tal senso prendono il nome di diplomazia giuridica. Si tratta di un'attività complessa, concepita con la funzione di accompagnare e rafforzare la tradizionale cooperazione giudiziaria e di polizia, realizzandosi attraverso un'azione sistematica di promozione dell'armonizzazione normativa e della assistenza tecnica, oltre che come coordinamento e/o supporto per l'attività giudiziaria a livello internazionale.

La promozione in ogni sede bilaterale e multilaterale dei migliori modelli normativi, istituti giuridici e buone prassi e la divulgazione delle meritorie attività esercitate dai presidi democratici nella prevenzione e nel contrasto ad ogni forma di illegalità anche rispetto ad altre realtà nazionali, in linea con l'Obiettivo 16 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, ha conferito negli ultimi anni alla diplomazia giuridica un ruolo di rilievo sul piano globale.

L'Italia ha visto progressivamente affidato alle proprie delegazioni nei fori internazionali un compito dapprima pionieristico e di seguito di vera e propria guida tecnica. Si è affermato in questo ambito un *Made in Italy* istituzionale, globalmente riconosciuto.

In detto quadro, dall'ampio respiro politico, diplomatico e tecnico-legale, le attività concrete della Diplomazia Giuridica del nostro paese si declinano in particolare:

- nella internazionalizzazione dei sistemi italiani antimafia, anticorruzione ed antiriciclaggio;
- nella promozione e guida di programmi di assistenza tecnica in materia di giustizia e sicurezza, finalizzati alla formazione, al rafforzamento delle istituzioni ed all'ammodernamento dei quadri normativi, in risposta ad una crescente domanda proveniente da diversi Paesi ed Organizzazioni Internazionali, rivolta all'*expertise* italiana.

Le iniziative di diplomazia giuridica hanno invertito la narrativa sull'Italia, presentando la Nazione non più come simbolo del malaffare, bensì come sistema di riferimento per la prevenzione ed il contrasto di simili fenomeni delittuosi. Le iniziative intraprese hanno contribuito alla riduzione dello iato tra la realtà delle nostre istituzioni e del nostro sistema e la loro rappresentazione all'estero.

---

<sup>1</sup> Come il fenomeno fisico della infiltrazione del liquido (corruzione) nel corpo solido (società, economia) con effetti corrosivi.



### **Logica del partenariato e assistenza tecnica “made in Italy”**

Va anche chiarito che questa attività non è assimilabile alla cooperazione allo sviluppo: una delle chiavi di successo delle iniziative di assistenza tecnica internazionale in materia di giustizia e sicurezza è difatti la logica del partenariato, la considerazione su di un livello totalmente paritario dei sistemi giuridici nazionali interessati alla condivisione di expertise.

È utile ancora sottolineare l'importanza dell'assistenza tecnica anche sul piano dell'accompagnamento istituzionale dei Paesi beneficiari delle iniziative. Tutti i paesi che aderiscono alle principali Convenzioni internazionali in materia antimafia, antiriciclaggio ed anticorruzione possono infatti giovare dell'assistenza tecnica internazionale per implementare i propri quadri normativi e le raccomandazioni impartite nell'ambito dei meccanismi di revisione e di monitoraggio che assistono quei trattati. In questi termini, l'assistenza tecnica completa l'armonizzazione normativa, permettendo alla prima di essere funzionale e concreta anche sul piano applicativo, creando le condizioni per un effettivo diritto penale globalizzato, che è a sua volta funzionale al tanto auspicato *level playing field* globale e ad un nuovo principio di legalità multilaterale, al passo con i tempi.

La metodologia dell'assistenza tecnica italiana si è articolata nel tempo in quattro specifiche componenti.

- A)** Anzitutto la *Capacity Building*, ossia la formazione professionale dei magistrati e dei funzionari di polizia e della pubblica amministrazione coinvolti nelle attività di prevenzione e contrasto del malaffare. La *Capacity Building* ha mostrato la propria debolezza e, in alcuni casi, inconsistente funzionalità a fronte di carenze, di tipo istituzionale ed organizzativo, nei Paesi di riferimento. Si è posto, di conseguenza, il diverso problema della necessità di contribuire alla costruzione o all'ammodernamento del sistema istituzionale amministrativo, sulla base di pregresse esperienze.
- B)** Ha avuto perciò un ruolo distinto dalla *Capability*, una vera e propria attività di assistenza tecnica deputata all'*Institution Building*. Naturalmente, *Capacity Building* e *Institution Building* vanno declinate insieme. Nondimeno, anche l'accompagnamento istituzionale sul piano organizzativo segna il passo di fronte alle carenze dei quadri normativi locali, che rischiano di vanificare gli sforzi dedicati all'architettura amministrativa.
- C)** I vuoti o ritardi normativi non possono colmarsi con l'*Institution Building*: è necessario contribuire all'ammodernamento dei quadri legislativi e regolatori attraverso un'opera di vero e proprio *Legislative Architecture*. In tali casi, naturalmente, l'ammodernamento del quadro normativo deve essere accompagnato da una *Capacity Building* adeguata a sostegno dei soggetti istituzionali chiamati ad applicare le nuove regole e da una *Institution Building* degli enti con relativa competenza.
- D)** Il quarto livello di intervento, tra quelli che formano i pilastri della metodologia italiana e che costituisce un parametro trasversale, è rappresentato dalla *Value Dissemination*, cioè dalla disseminazione dei valori della legalità e della giustizia, attraverso una sapiente ed autorevole condivisione della cultura della legalità che deve fungere allo stesso tempo da volano e da catalizzatore della società civile per un cambio di passo nella lotta al crimine organizzato in tutte le sue forme (*Consensus Building*).



Tali componenti si rafforzano reciprocamente e devono essere inquadrati in base alla situazione specifica dello scenario nazionale o regionale sul quale si va ad operare. Si tratta di un approccio su misura (*bespoke*) in grado di sprigionare azioni sostenibili ed autoportanti, costantemente adattabili ai cambiamenti di contesto e ambiente.

Un fattore cruciale in materia di assistenza tecnica è rappresentato anche dalla “flessibilità”. Quest’ultima è rilevante quando le politiche, i programmi e i progetti di assistenza tecnica assicurano una valutazione e un monitoraggio continuo dei progressi e dei risultati raggiunti, attraverso un feedback permanente.

#### **Considerazioni finali (con linkografia)**

Questa metodologia, concepita dalla diplomazia giuridica italiana, è stata assunta a termine di riferimento globale a seguito del suo inserimento *per tabulas* nell’*Implementation Plan* dell’*Anticorruption Working Group* del G20 per gli anni 2017/2018.

Di recente, lo stesso Foro Globale ha esaltato come *case study* la strategia italiana di capacity building anticorruzione [https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Capacity-Building/2022\\_Pilot\\_Initiative\\_to\\_Support\\_Implementation\\_of\\_Previous\\_G20\\_ACWG\\_Commitments.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Capacity-Building/2022_Pilot_Initiative_to_Support_Implementation_of_Previous_G20_ACWG_Commitments.pdf)

Il metodo italiano viene applicato pedissequamente dalla Commissione dell’Unione Europea nei più recenti programmi di *Judicial and Security Capacity Building* in America Latina. [https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Capacity-Building/2022\\_Pilot\\_Initiative\\_to\\_Support\\_Implementation\\_of\\_Previous\\_G20\\_ACWG\\_Commitments.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Capacity-Building/2022_Pilot_Initiative_to_Support_Implementation_of_Previous_G20_ACWG_Commitments.pdf)  
[https://www.unodc.org/res/commissions/CCPCJ/session/30\\_Session\\_2021/side\\_event\\_program\\_thu\\_20-05\\_html/Revised\\_organized\\_crime\\_corruption\\_event\\_flyer.pdf#blank](https://www.unodc.org/res/commissions/CCPCJ/session/30_Session_2021/side_event_program_thu_20-05_html/Revised_organized_crime_corruption_event_flyer.pdf#blank)  
<https://www.elpaccto.eu/en/the-new-mafias/>

Una simile metodica si presta per sua naturale destinazione ad impegni sempre più estesi sul piano globale.