amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Costruire l'integrità in tempi di crisi: contrasto e prevenzione della corruzione nell'esperienza giuridica palestinese tra sfide istituzionali e prospettive di riforma.

di Valentina Maria Donini

(Ricercatore confermato di Diritto Privato Comparato presso la "Scuola Nazionale dell'Amministrazione")

Sommario

1. Introduzione: integrità e corruzione in un contesto di crisi prolungata. - 2. La diffusione del fenomeno corruttivo in Palestina. - 3. Pluralismo giuridico e crisi della *governance*. Ostacoli strutturali alla riforma del diritto in Palestina - 4. Etica pubblica e diritto islamico: la condanna della corruzione nella tradizione giuridica islamica - 5. La prevenzione della corruzione nel sistema giuridico palestinese - 6. La Commissione Anticorruzione Palestinese - 7. La tutela del *whistleblower* in Palestina - 8. Considerazioni conclusive.

Abstract

This article examines the anti-corruption prevention system within the Palestinian National Authority, with particular attention to the political-institutional context, the challenges posed by legal pluralism, and the normative and institutional initiatives undertaken following the ratification of the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) in 2014.

Despite the existence of a legal framework formally aligned with international standards and a number of important reforms, persistent structural weaknesses and political-institutional fragilities continue to undermine the effectiveness of anti-corruption policies.

This article highlights the importance of an integrated approach that complements legislative reform with the strengthening of institutional capacities, targeted training for public officials, and the promotion of a culture of integrity grounded in the values of transparency and both political and administrative accountability.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Introduzione: integrità e corruzione in un contesto di crisi prolungata.

La prevenzione della corruzione costituisce una dimensione essenziale dei processi di consolidamento istituzionale e rafforzamento dello stato di diritto, soprattutto in quei contesti caratterizzati da fragilità politica e amministrativa.

Nel caso palestinese, ciò si inserisce in un quadro particolarmente complesso, segnato da prolungate situazioni di emergenza, limitazioni all'effettivo esercizio della sovranità e generali condizioni di vulnerabilità economico-sociale che di fatto hanno prodotto una vera e propria "normalizzazione" della crisi, i cui effetti sono però decisamente drammatici.

Sicuramente va rilevato come negli ultimi decenni in Palestina siano stati compiuti significativi passi in avanti nell'ambito della prevenzione della corruzione, tuttavia, il sistema nazionale d'integrità continua ancora oggi a confrontarsi con rilevanti criticità strutturali e operative esogene, in primo luogo la presenza militare israeliana.

Affrontare il tema specifico della prevenzione della corruzione nella realtà palestinese, non può quindi prescindere dal contesto geopolitico in generale[1], dal momento che anche gli sforzi specificamente diretti alla diffusione della cultura dell'integrità risentono, inevitabilmente, dalla grave situazione di instabilità del territorio dovuta alla presenza militare israeliana. Inoltre, non si può ignorare che dall'inizio della guerra israeliana contro la Striscia di Gaza, il tasso di povertà nell'Autorità Nazionale Palestinese è salito al 58,4%, relegando ulteriori 1,74 milioni di persone nella povertà[2] e aggravando, quindi, le vulnerabilità socioeconomiche già esistenti.

Come è noto, la grave scarsità di risorse e la diffusa povertà rappresentano fattori strutturali che alimentano la corruzione: lo stato prolungato di emergenza (ulteriormente aggravato dall'inizio della guerra a Gaza e dall'intensificarsi delle operazioni militari in tutte le aree della Cisgiordania) ha avuto un impatto diretto anche sul sistema nazionale d'integrità, aumentando significativamente il rischio di diffusione del fenomeno corruttivo.

È evidente, infatti, che esiste un legame diretto e reciproco tra corruzione e povertà[3]: la corruzione devia risorse pubbliche dai servizi essenziali come istruzione, sanità e

[1] Cfr. sul tema, G.M. PICCINELLI, *Analisi geopolitica e comparazione giuridica: una riflessione mediterranea*, in B. LOYER, *Geopolitica. Metodi e concetti*, Torino, 2020, pp. 153-163. Vedi anche P. PASSAGLIA, *Quale geopolitica, quale diritto? Prime note per una futura ricerca sui rapporti tra le due discipline*, in *Rivista di diritti comparati*, VII, 2025, pp.144-162.

[2] United Nations Development Programme (UNDP), Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), *Gaza war: projected socio-economic impacts on the State of Palestine*, May 2024.

[3] Sul rapporto tra corruzione, povertà e forme discriminatorie, cfr. S. GUPTA, H. DAVOODI, R. ALONSO-TERME, *Does corruption affect Income Inequality and Poverty?*, Working Paper of the International Monetary Fund,

ISSN 2036-7821

protezione sociale, acuendo le disuguaglianze e limitando le opportunità di sviluppo economico. Allo stesso tempo, la corruzione perpetua la discriminazione minando l'accesso equo ai diritti e ai servizi pubblici, colpendo in modo sproporzionato i gruppi emarginati e più vulnerabili[4].

Pertanto, la corruzione emerge sia come causa sia come conseguenza della povertà e dell'esclusione sociale, ma in ogni caso il risultato è drammatico, dal momento che la corruzione rende vani gli sforzi per promuovere uno sviluppo inclusivo, rafforzare la buona *governance* e garantire la tutela dei diritti umani fondamentali[5].

Rappresenta una forte criticità anche un quadro giuridico non solo non ancora completamente unificato, ma caratterizzato altresì da una debolezza democratica

---

WP/98/76, 1998; Y. JONG-SUNG, S. KHAGRAM, *Inequality and Corruption*, KSG Faculty Research Working Paper Series RWP04-001, January, 2004. Sulla questione specifica della povertà nel mondo islamico contemporaneo, cfr. G.M. PICCINELLI, *Dai maqàsid al-sharì'a agli SDGs 2030: gli strumenti giuridici a sostegno della povertà nell'Islam*, in A. RUSSO (a cura di), *Riflessioni di diritto comparato alla luce delle nuove relazioni industriali*, Capua, 2023, pp. 155-186.

[4] Cfr. E.M. USLANER, *Corruption, Inequality and the Rule of Law. The Bulging Pocket Makes the Life Easy*, Cambridge, 2008; L. POLICARDO, E.J. SÁNCHEZ CARRERA, *Corruption Causes Inequality, or is it the other way around? An Empirical Investigation for a Panel of Countries*, in *Economic Analysis and Policy*, 59, 2017, pp. 92-102; J. BULLOCK, M. JENKINS, *Corruption and Marginalisation. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer*, Transparency International, Berlin, 2020.

[5] Sul rapporto tra diritti umani e corruzione, o sul diritto di "to be free of official corruption" cfr. N. ASTHANA ANAND, *Human rights and corruption: Evidence from a natural experiment*, in *Journal of Human Rights*, 11.4, 2012, pp. 526-536; M.K. ANDERSEN, *Why Corruption Matters in Human Rights*, in *Journal of Human Rights Practice*, 10, 1, 2018, pp. 179-190; M. BOERSMA, *Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime under International Law*?, Antwerp, 2012; C. SANDGREN, *Combating Corruption: The Misunderstood Role of Law*, in *The International Lawyer*, 39, 3, 2005, pp. 717–731; M. KIAI, A. KURIA, *The Human Rights Dimensions of Corruption: Linking the Human Rights Paradigm to Combat Corruption*, in *Journal of Global Ethics*, 4, 3, 2008, pp. 247-253; M. MARZANA, *La corruzione come violazione di diritti umani*, in *Diritto Penale della Globalizzazione*, 4, 2020; A. PETERS, *Corruption as a Violation of Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 29, 4, 2018, pp. 1251-1287; C. ROSE, *The Limitations Of A Human Rights Approach To Corruption*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 65, 2, 2016, pp. 405-438; M.E. VANDENBERG, *Complicity, Corruption, and Human Rights: Trafficking in Human Beings*, in *Case, Western Reserve Journal of International Law*, 34, 3, 2002, pp. 323-333; N.Z. BOSWELL, S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption and Democracy, Proceedings of the Annual Meeting*, in *American Society of International Law*, 1996, pp. 83-90. Vedi anche G.M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, Bruxelles, 2014; E. CALOSSI, SBERNA S., VANNUCCI A, *Disasters and Corruption, Corruption as Disaster*, in A. DE GUTTY (a cura di), *International Disaster Response Law*, The Hague, 2012, pp. 653-685; R. CADIN, L. MANCA, A. PIGA, V. ZAMBRANO, *Lotta alla corruzione e diritti umani. Teorie, buone prassi e normative a carattere internazionale e regionale*, Torino 2022. D'altronde va considerato come il cosiddetto *human rights approach* sia sempre più rilevante anche in materia di *whistleblowing*. Cfr. N. PARISI, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, in *Lavoro, Diritti, Europa, LDE*, 2, 2020, pp. 2-29; L. VALLI, *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, in *Lavoro, Diritti, Europa, LDE*, 2, 2020, pp. 1-16; W. VANDERKERCHKOVE, *Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection*, in *Journal of Business Ethics*, 2022, 179, 1, pp. 1-11; F. VITARELLI, *Il whistleblowing come "baluardo" della libertà di espressione. La Grande Camera riconosce ampia tutela al whistleblower nell'ottica di prevenire chilling effect delle sanzioni sul diritto di informare la collettività su fatti di interesse pubblico*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 66, 2, 2023, pp. 813-818.

ISSN 2036-7821

intrinseca, dovuta alla sospensione del Consiglio legislativo[6]: è difficile parlare di contrasto alla corruzione senza considerare le profonde fragilità istituzionali che caratterizzano il sistema di *governance* palestinese. In particolare, il disallineamento tra la struttura costituzionale formale e le dinamiche politiche effettive[7] ha prodotto gravi ricadute sulla funzionalità delle istituzioni e sull'efficacia delle politiche pubbliche, incluso, appunto, il sistema di prevenzione della corruzione.

Tutto ciò, insieme alla frammentazione geografica del territorio, si riversa, quindi, sul concetto stesso di stato di diritto e sul raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile previsti dall'Agenda 2030.

In questo contesto, è evidente come (nonostante l'esistenza di strumenti internazionali quali il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, che promuove buona *governance*, istituzioni solide e partecipazione comunitaria nella risposta alle crisi e nella gestione delle risorse, o le *Linee guida dell'UNODC per la prevenzione della corruzione in situazioni di emergenza e crisi*), la realtà ponga sfide complesse e drammatiche, spesso difficili da affrontare con gli strumenti tradizionali[8].

L'esperienza palestinese, dimostra, infatti, come la capacità di mantenere l'integrità durante le emergenze (e in questo caso si fa riferimento a un'emergenza di durata straordinariamente lunga) dipende dalla solidità delle strategie ma soprattutto delle istituzioni, attraverso misure specifiche, controlli interni, codici di condotta etica, tutela dei whistleblower e programmi di formazione mirata per i dipendenti pubblici e i decisori pubblici[9]. Tali misure sono essenziali per radicare i valori anticorruzione nella cultura istituzionale e per guidare il comportamento, soprattutto dei vertici, in condizioni di forte pressione e in situazioni ad alto rischio.

2. La diffusione del fenomeno corruttivo in Palestina.

[6] Come si vedrà, uno dei principali problemi relativi al quadro giuridico palestinese è rappresentato dal mancato svolgimento di elezioni legislative dal 2006, mentre le ultime elezioni presidenziali risalgono al 2005, quando Mahmud Abbas, è stato eletto presidente dell'Autorità Nazionale Palestinese, carica che ricopre ancora oggi.

[7] Cfr. *infra*. par. 2

[8] Cfr. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption in times of crisis: A review of literature on corruption, crises, and their intersections*, 2021. Questo rapporto evidenzia come l'adozione di un approccio integrato nelle politiche anticorruzione per cui, durante le emergenze, anche le politiche non direttamente orientate alla lotta alla corruzione dovrebbero includere una valutazione del rischio corruttivo, contribuisce a costruire sistemi resilienti e a gettare le basi per strategie anticorruzione di lungo termine.

[9] COALITION FOR INTEGRITY AND ACCOUNTABILITY, *AMAN Annual Conference. Political Integrity in Crisis and Disaster Management in Palestine*, Ramallah, 2024, disponibile in https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/2024/12/14/political-integrity-in-crisis-and-disaster-management-in-palestine-2024-final-1734172236.pdf.

ISSN 2036-7821

Valutare l'esatta diffusione del fenomeno corruttivo nel territorio palestinese risulta molto complesso, per una serie di motivi, tra cui l'esclusione dell'Autorità Nazionale Palestinese dall'Indice di Percezione della Corruzione realizzato da *Transparency International* da ben diciassette anni. Tale esclusione è dovuta all'assenza di almeno tre delle tredici fonti informative indipendenti richieste per l'elaborazione dell'indice, e di conseguenza, in assenza di questi dati fondamentali è impossibile effettuare una misurazione comparabile su scala internazionale[10]. È anche vero, però, che difficilmente si potrebbe ipotizzare per l'Autorità Nazionale Palestinese un risultato significativamente migliore rispetto alla media regionale dei Paesi arabi del Nord Africa e del Medio Oriente, la quale rimane bassa, con un punteggio medio pari a 39 su 100[11].

Sono invece disponibili i dati relativi alla Palestina, sebbene aggiornati solo al 2019, del *Global Corruption Barometer*, da cui si evince un quadro decisamente poco rassicurante. Il 17% degli intervistati (tra coloro che hanno affermato di aver utilizzato dei servizi pubblici nei dodici mesi precedenti) dichiara, infatti, di aver pagato una tangente per ottenere tali servizi; il 39% ammette di aver fatto ricorso a raccomandazioni (*wasta*[12]) per accedere ai servizi pubblici; il 62% ritiene che la corruzione sia aumentata nei 12 mesi precedenti e il 21% degli intervistati ha subito (o conosce qualcuno che ha subito) richieste di favori sessuali (*sextortion*) in cambio di servizi pubblici. Infine, a dimostrazione della portata ampia del fenomeno corruttivo,

[10] AMAN TRANSPARENCY PALESTINE, *Transparency International releases the 2024 Corruption Perceptions Index findings including the results from the Arab World*, 2025, https://www.aman-palestine.org/en/activities/28503.html.

[11] TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Indice di percezione della corruzione 2024*, https://www.transparency.org/en/cpi/2024. In questa media però si deve calcolare anche il punteggio di paesi arabi particolarmente virtuosi in questo ambito, come ad esempio gli Emirati Arabi Uniti che con 68 punti si collocano al 23° posto nella classifica mondiale (ben oltre la posizione italiana, che si trova al 52° posto). Sull'importanza di misurare la portata del fenomeno corruttivo cfr. E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *Politica del diritto*, 3, 2017, pp. 445-466.; M. GNALDI, B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione oggi: obiettivi, metodo, esperienze*, Milano, 2018. Sui limiti del sistema percettivo di misurazione della corruzione cfr. G. TARTAGLIA POLCINI, *Perché una lotta efficace alla corruzione comincia dalla sua corretta misurazione*, Policy Brief, Luiss, School of Government, 2023; A.M. DURANTE MANGONI, *La misura della corruzione. Come andare oltre l'approccio della percezione, sostenendo la reputazione del Paese e la capacità di attrarre investimenti. Commento alla Risoluzione n. 8/10*, in *Il diritto penale della globalizzazione*, 1, 2020, pp. 13-9; R. RAZZANTE, G. TARTAGLIA POLCINI, *Prevenzione e repressione della corruzione a livello internazionale. La relativa fallacia degli indicatori di rating e le moderne strategie di contrasto*, in *Il diritto penale della globalizzazione*, 1, 2017, pp. 1-11; G. TARTAGLIA POLCINI, *Il paradosso di Trocadero*, in *Il diritto penale della globalizzazione*, 22 ottobre (www.dirittopenaleglobalizzazione.it).

[12] In realtà il concetto di *wasta* è più ampio: attraverso lo sfruttamento di relazioni personali o di influenza, rappresenta un'alternativa alla tangente per accedere a privilegi indebiti o per accelerare le pratiche per accedere ai servizi pubblici cui si avrebbe diritto. Il problema è che spesso non viene percepito come qualcosa di illecito, ma come pragmatica scorciatoia per aggirare ostacoli considerati insormontabili o ingiuste. Si tratta quindi di un comportamento profondamente radicato nella coscienza collettiva, come prassi accettata e accettabile per facilitare situazioni complesse o aiutare membri della comunità.

ISSN 2036-7821

il 12% del campione dichiara di aver ricevuto offerte di denaro o altri benefici in cambio del proprio voto.

Anche i dati della Banca Mondiale relativi all'Indicatore di Controllo della Corruzione[13] non risultano particolarmente incoraggianti. L'Autorità Nazionale Palestinese si colloca infatti al 26º percentile, il che significa che si posiziona al di sotto del 74% dei Paesi valutati. Questo dato riflette una percezione diffusa di debolezza nel contrasto alla corruzione e nell'integrità delle istituzioni pubbliche, con riferimento sia alle forme ordinarie di corruzione amministrativa (*petty corruption*), sia alle pratiche più strutturate e pervasive (*grand corruption*).

Alcuni specifici settori, inoltre, sembrerebbero maggiormente esposti al rischio di corruzione. Ad esempio, la corruzione in ambito sanitario rappresenta una questione di rilevante preoccupazione, frequentemente sollevata nel dibattito pubblico palestinese, in particolare per quanto riguarda pratiche quali il nepotismo e il clientelismo[14]. Nonostante gli sforzi compiuti per rispondere ai bisogni della popolazione, permane, infatti, una diffusa percezione che la qualità e l'accessibilità dei servizi sanitari non siano proporzionate alle risorse finanziarie destinate al settore.

Secondo quanto evidenziato dal rapporto pubblicato nel 2019 dall'organizzazione non governativa AMAN – Coalizione per l'Integrità e la Responsabilità[15] –, il settore sanitario palestinese si confronta con tre criticità principali in materia di integrità[16]. In primo luogo nepotismo e, in generale, il fenomeno della raccomandazione o *wasta*: una parte significativa della popolazione ritiene che l'accesso ai servizi sanitari sia influenzato da relazioni personali e affiliazioni politiche. Tali pratiche compromettono l'equità e la trasparenza del sistema, alimentano la sfiducia dei cittadini e generano disparità nell'erogazione delle cure. In secondo luogo, si rileva un problema di allocazione del bilancio e qualità dei servizi: sebbene il bilancio destinato alla sanità rappresenti circa il 15,6% del totale del bilancio dell'Autorità Palestinese[17], una quota paragonabile a quella di alcuni Paesi ad alto reddito, i servizi offerti si collocano su livelli qualitativi tipici dei Paesi in via di sviluppo. Questa

[13] L'Indicatore di Controllo della Corruzione (CCI) rileva le percezioni circa il grado in cui il potere pubblico viene esercitato a fini di guadagno personale, includendo sia le forme di corruzione minore sia quelle sistemiche, nonché i fenomeni di cattura dello Stato da parte di élite e interessi privati.

[14] Cfr. I. AMUNDSEN, B. EBZIDI, *Clientelist politics. State formation and corruption in Palestine 1994-2000*, CMI Reports, 17, 2002.

[15] Si tratta in realtà di una coalizione, creata nel 2000, formata da numerose organizzazioni della società civile, con lo scopo di contrastare la corruzione e promuovere integrità, trasparenza, accountability nel contesto palestinese. Dal 2006 AMAN è accreditata come Capitolo nazionale di Transparency International.

[16] Cfr. THE COALITION FOR ACCOUNTABILITY & INTEGRITY - AMAN, *12th Annual Report on the State of Integrity and Combating Corruption in Palestine*, 2019.

[17] Cfr. Ministry of Health, Citizen's Budget of 2025, www.miftah.org/Publications/Books/CitizenBudget_2025_Ministry_of_Health_Ar.pdf.

ISSN 2036-7821

discrepanza tra l'entità delle risorse stanziate e la qualità dei servizi effettivamente forniti suggerisce l'esistenza di inefficienze gestionali, sprechi e possibili fenomeni corruttivi. In terzo luogo, rimane centrale il tema degli appalti: le irregolarità nei processi di approvvigionamento e la cattiva gestione dei fondi pubblici e dei materiali sanitari costituiscono una delle sfide più gravi per il sistema sanitario. Le criticità riguardano l'intera catena di fornitura dei prodotti medici, i meccanismi di assicurazione sanitaria, l'erogazione di servizi sanitari al di fuori del sistema pubblico, nonché i rapporti con le aziende farmaceutiche e di dispositivi medici[18]. Queste problematiche evidenziano carenze strutturali e la debolezza dei meccanismi di controllo e supervisione.

In sintesi, sebbene le risorse stanziate per il settore sanitario possano apparire adeguate in termini quantitativi, la corruzione sistemica – in particolare nell'ambito degli appalti, delle assunzioni e della gestione finanziaria – compromette in modo significativo la capacità del sistema di garantire un'assistenza sanitaria equa, efficace e di qualità per l'intera popolazione palestinese. E tutto ciò, di conseguenza, apre la strada alla ricerca di scorciatoie, e quindi alla corruzione, come dimostra un sondaggio condotto sempre dalla *Coalizione per l'Integrità e la Responsabilità* (AMAN) nel 2024, per cui circa il 20% dei cittadini palestinesi ritiene che l'ambito sanitario sia quello maggiormente esposto al rischio di corruzione, mentre il 27,5% degli intervistati lo indica come l'ambito in cui le tangenti sono più frequentemente richieste[19].

D'altronde, durante la pandemia di COVID-19, le pressioni sul sistema sanitario sono aumentate ulteriormente, aggravando la percezione pubblica di inefficienza e di pratiche corruttive. Nonostante gli sforzi messi in atto dalle autorità competenti, la frustrazione dei cittadini è cresciuta, alimentata dalla carenza di attrezzature mediche essenziali e dalla distribuzione iniqua dei servizi sanitari sul territorio.

L'emergenza sanitaria ha inoltre comportato una sospensione o un aggiramento di norme e procedure ordinarie, introducendo un sistema di misure straordinarie adottate per fronteggiare la crisi. Ciò ha comportato anche una riallocazione significativa delle risorse finanziarie statali, destinate prioritariamente al contenimento della pandemia[20].

---

[18] Cfr. AMAN, TRANSPARENCY PALESTINE, *Bridging Gaps: the Link between Corruption and Human Rights in the Palestinian Context. Right to Health as a Case*, 2017.

[19] AMAN, TRANSPARENCY PALESTINE, *Survey on the Public Perception of Corruption and Anti-Corruption Landscape in Occupied Palestinian Territory 2024*.

[20] Tale contesto emergenziale ha inciso negativamente anche sull'efficacia del sistema nazionale anticorruzione, in particolare sulla possibilità dei cittadini di presentare segnalazioni *whistleblowing* alla Commissione Palestinese Anticorruzione (vedi *infra* par. 6). Nella fase iniziale della pandemia, le restrizioni alla mobilità imposte per limitare la diffusione del virus hanno reso difficoltoso l'accesso fisico agli uffici della Commissione, determinando un calo sensibile nel numero di denunce presentate. Tuttavia, a partire dalla seconda metà del 2020, la situazione

Per quanto riguarda il settore dell'istruzione, lo stesso sondaggio AMAN del 2024 evidenzia che il 23% degli intervistati percepisce la presenza di fenomeni corruttivi, in particolare la richiesta di tangenti, per accedere ai servizi educativi, con particolare riferimento alla gestione delle borse di studio universitarie[21].

Anche il sistema giudiziario emerge come un settore vulnerabile anche se con percentuali minori. Tuttavia, se solo il 18% degli intervistati lo percepisce come settore tra quelli maggiormente esposti alla corruzione, ben il 68% ritiene che comunque ci siano casi di corruzione[22]. In particolare, viene rilevata una scarsa indipendenza ed efficacia dei giudici, ma anche degli stessi organismi incaricati di seguire i casi di corruzione. Secondo la percezione pubblica, tali istituzioni sono soggette a interferenze e pressioni da parte di diversi attori, tra cui la presidenza, i servizi di sicurezza, i leader delle fazioni in Cisgiordania e i membri del blocco di Hamas a Gaza. La corruzione viene percepita quindi come un ostacolo strutturale al corretto funzionamento della giustizia.

3. Pluralismo giuridico e crisi della governance. Ostacoli strutturali alla riforma del diritto in Palestina.

Molte delle criticità elencate *supra* derivano da una complessità del quadro giuridico palestinese, caratterizzato da un forte pluralismo, che affonda le sue radici nella storia, non solo recente, del paese.

La sovrapposizione di sistemi giuridici differenti, infatti, esclude la Palestina da quel processo di centralizzazione istituzionale e amministrativa che ha invece caratterizzato i percorsi di codificazione e modernizzazione del diritto di molti paesi arabi[23]. Di conseguenza, è complicato, anche per il comparatista, districarsi tra i

è migliorata grazie all'introduzione di un'applicazione per smartphone, sviluppata dalla Commissione Anticorruzione, che ha consentito ai cittadini di inviare denunce e segnalazioni in modalità digitale. Questa innovazione tecnologica ha contribuito ad attenuare l'impatto della pandemia sulla partecipazione civica e sulla capacità di monitoraggio da parte della società civile. Si veda anche Council of Europe, *National anti-corruption strategies and plans: Compendium of emerging policies and practices*, 2022, https://rm.coe.int/1st-guide-ncpa-compendium-anticorruption-strategies-and-plans/1680aa34b5.

[21] AMAN, TRANSPARENCY PALESTINE, *Survey on the Public Perception of Corruption and Anti-Corruption Landscape in Occupied Palestinian Territory 2024*, p. 7.

[22] Interessante notare, in questo ambito, come questa percezione sia significativamente più alta in Cisgiordania (78%) rispetto alla Striscia di Gaza (53%). Cfr. AMAN, TRANSPARENCY PALESTINE, *Survey on the Public Perception of Corruption and Anti-Corruption Landscape in Occupied Palestinian Territory 2024*, p. 41.

[23] Cfr. sul punto F. CASTRO F., *Sistema sciaraitico, siyāsa šar'iyya e modelli normativi europei nel processo di formazione degli ordinamenti giuridici dei paesi del Vicino Oriente*, in *Il mondo islamico tra integrazione e acculturazione*, Roma, 1981, pp. 165-182; G.M. PICCINELLI, *Diritto musulmano e dei paesi islamici: tra orientalismo e comparazione giuridica*, in *Iura Orientalia*, 1, 2005, pp. 131-143; G.M. PICCINELLI, *Le rôle de la charī'a dans la classification du droit des pays musulmans: réflexions d'un juriste italien*, in *Revue marocaine d'administration locale et de developpement*, pp. 169-184. Vedi anche V.M. DONINI, D. SCOLART, *La sharì'a e il mondo contemporaneo. Sistemi giuridici dei paesi islamici*, Roma, Carocci, 2015.

ISSN 2036-7821

diversi strati legislativi, che vanno dal diritto ottomano alla *common law*, dal diritto giordano a quello egiziano, per non parlare poi delle influenze israeliane. Inoltre, questo pluralismo si riflette nel dualismo caratterizzante l'ordinamento giuridico che sia in termini geografici, sia formali e istituzionali, è diviso in due territori, la Striscia di Gaza e la Cisgiordania[24], il che crea non pochi problemi anche d'ordine tassonomico, e soprattutto impedisce un reale processo di unificazione del diritto.

Dal 1516 la Palestina è stata soggetta al dominio ottomano fino alla fine della Prima guerra mondiale, con l'eccezione di un breve periodo di dominio egiziano nel XIX secolo, anche se in realtà l'applicazione del diritto ottomano è rimasta sostanzialmente inalterata fino alla fondazione dello Stato di Israele nel 1948. Gli ottomani basavano il loro potere non solo sulla *sharì'a*, il diritto religioso, ma anche sul *qanùn*, il diritto statale (di provenienza quindi "umana", rispetto all'origine divina del diritto sciaraitico) per le materie che non potevano rientrare nella giurisdizione sciaraitica[25], e in particolare sui cosiddetti firmani, cioè ordinanze emanate delle autorità politiche. La *sharì'a*, religione di Stato e fonte del diritto, veniva applicata nei tribunali sciaraitici non solo alle controversie tra musulmani, ma anche ai casi misti tra un musulmano e un non musulmano, e a quelli riguardanti i membri di una comunità religiosa non riconosciuta[26].

In seguito all'occupazione egiziana della Palestina e della Siria (1831-40), la competenza penale e amministrativa fu trasferita ai distretti locali, mentre la giurisdizione sciaraitica rimase solamente per lo statuto personale e i diritti reali[27].

Nel 1914, il numero di comunità religiose riconosciute in Palestina era salito a 17, e ognuna di queste godeva della protezione di una potenza straniera.

Dopo la Prima guerra mondiale, la Palestina finì sotto l'occupazione militare britannica. I privilegi capitolari furono aboliti e il sistema giuridico riformato per

[24] Va ricordato però che fino al 1948 le due regioni avevano avuto un destino simile: entrambe soggette al diritto ottomano prima, e alla *common law* poi.

[25] Sul rapporto tra *sharì'a* e *qanùn*, cfr. F. CASTRO, *Il modello islamico*, Torino, 2007, p. 117; In generale, si veda anche A. WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Edinburgh 1974.

[26] In base al sistema delle *millet*, infatti, le comunità non musulmane riconosciute (ad esempio la comunità ebraica, la chiesa greca ortodossa, i cattolici armeni, i melchiti) avevano il loro sistema autonomo di diritto confessionale. Inoltre, dal XVI secolo in poi, le corti consolari delle nazioni europee, attraverso il sistema delle capitolazioni, avevano la giurisdizione su tutti i casi che riguardavano un loro connazionale, o le minoranze religiose che rientravano nella loro protezione. Cfr. V.M. DONINI, D. SCOLART, *La sharì'a e il mondo contemporaneo. Sistemi giuridici dei paesi islamici*, Roma, 2015, pp. 149 e ss.

[27] All'inizio i governanti ottomani cercarono di conciliare le riforme con lo spirito della *sharì'a*, in modo da modernizzare la società ottomana adeguandola agli standard europei in materia di amministrazione e diritto. Dal 1860, tribunali *nizàmiyya* furono istituiti in tutta la Palestina, applicando codici basati su modelli europei, in particolare francese, che escludevano la giurisdizione sciaraitica. Questi tribunali rimasero anche durante il mandato britannico, insieme alle giurisdizioni separate in materia di statuto personale per le diverse comunità religiose.

ISSN 2036-7821

garantire i diritti degli stranieri e dei locali, implicando quindi competenze separate per le diverse comunità religiose. A differenza, ad esempio, del mandato britannico in Iraq, in Palestina il mandato implicava che alla potenza mandataria non fosse richiesto di facilitare lo sviluppo verso uno Stato indipendente, ma piuttosto di facilitare l'immigrazione e l'insediamento degli ebrei. Con la dominazione britannica, il *Palestine Order in Council* del 1922 limitò la competenza delle corti sciaraitiche ai soli casi relativi allo statuto personale e al *waqf* (le fondazioni pie), mentre i tribunali rabbinici ed ecclesiastici avevano una competenza in via esclusiva solo per alcune materie quali matrimonio, divorzio, mantenimento, conferma dei testamenti. La giurisdizione nelle altre materie di statuto personale per le comunità ebraiche e cristiane era concorrente con i tribunali civili, e solo con il consenso di tutte le parti in causa poteva essere deferita a un tribunale religioso.

Interessante notare, soprattutto da un punto di vista comparatistico, come l'*Order in Council* del 1922 identificasse, all'art. 46, esplicitamente tre fonti del diritto: il diritto ottomano in vigore al 1° novembre 1914; gli *Orders in Council*, ordinanze e regolamenti vigenti in Palestina; e, in via subordinata, la sostanza della *common law* e dell'*equity* in vigore in Inghilterra, tenendo presenti le procedure e le prassi dei tribunali inglesi. Di conseguenza il diritto inglese, a differenza degli altri paesi arabi, seppure in via residuale era direttamente applicato nella Palestina mandataria; se all'epoca contro le sentenze dei tribunali palestinesi era anche possibile appellarsi alla Commissione giudiziaria del *Privy Council* di Londra[28], gli effetti di questa recezione imposta dall'alto sono per certi versi percepibili in parte ancora oggi. Tuttavia, nell'area del diritto considerata esclusivamente di competenza della comunità islamica, venne conservato gran parte del diritto ottomano. Addirittura alla legge ottomana sul diritto di famiglia, che il sultano ottomano non aveva fatto in tempo ad applicare in Palestina, fu dato effetto giuridico con la *Muslim Family Law Application Ordinance* del 1919. Forse fu proprio l'esistenza della legge ottomana a dissuadere gli inglesi dall'imporre la *common law* in materia di statuto personale, come avevano fatto in India. Nel 1922 fu anche creato un Consiglio supremo islamico, diretto dal *Mufti* di Gerusalemme e istituito per accogliere i reclami dei musulmani scontenti del fatto che dei non credenti potessero decidere sulle nomine e revoche dei giudici religiosi.

Dopo la Seconda guerra mondiale, il piano di spartizione delle Nazioni Unite del 1947 prevedeva il ritiro delle forze mandatarie britanniche e l'istituzione di due diversi Stati, uno arabo, l'altro ebraico, mentre Gerusalemme avrebbe dovuto essere amministrata come zona internazionale. Tale decisione fu fortemente respinta dagli arabi che, nel maggio del 1948, alla fine del mandato britannico, diedero vita alla

[28] Cfr. F. CASTRO, *Il modello islamico*, Torino, 2007, p. 103.

ISSN 2036-7821

prima guerra arabo-israeliana, in seguito alla quale lo Stato ebraico prese più territori di quanto previsto, mentre lo Stato arabo palestinese non fu mai istituito. Le aree non conquistate dalle forze ebraiche finirono sotto il controllo della Giordania (Cisgiordania) e dell'Egitto (Striscia di Gaza) fino al 1967, quando Israele occupò la Cisgiordania, la Striscia di Gaza, il Sinai egiziano e le Alture del Golan siriane, nonché Gerusalemme Est. Da quel momento, si è assistito a un proliferare di ordinanze militari che hanno disciplinato la vita nei territori occupati (mentre i coloni israeliani sono rimasti soggetti al diritto israeliano).

Di conseguenza attualmente i sistemi giuridici di riferimento in Palestina sono ben quattro: il diritto giordano, il diritto egiziano, il diritto israeliano e il diritto islamico. In materia di statuto personale, per i palestinesi cristiani si rinvia al loro diritto confessionale, con le relative distinzioni tra le diverse comunità religiose, mentre per i musulmani vanno fatte alcune ulteriori riflessioni.

In primo luogo, va considerato che nella Striscia di Gaza il diritto egiziano applicabile non è lo stesso effettivamente applicato in Egitto, bensì una normativa *ad hoc* (ordinanza 303/1954), emanata dal governatore egiziano, molto simile alla legge ottomana del 1917 (applicata d'altronde in Palestina, ma mai in Egitto).

In secondo luogo, è importante segnalare che l'applicazione in Cisgiordania della legge di statuto personale giordana 61/1976, emanata quindi dopo l'occupazione israeliana del 1967, è tecnicamente un'anomalia[29] o comunque un'eccezione per i tribunali sciaraitici, dato che dal 1967 nelle altre materie tutto il diritto era stato praticamente "congelato" all'epoca pre-occupazione, a favore dell'applicazione delle ordinanze militari israeliane.

Infine, in seguito all'istituzione dell'Autorità Nazionale Palestinese nel 1994, è stato avviato un processo di unificazione e armonizzazione del diritto allo scopo di creare un nuovo diritto palestinese applicabile in tutti i territori dell'Autorità. Sicuramente l'istituzione del Consiglio Legislativo Palestinese attraverso le elezioni generali del gennaio 1996, è stato uno dei principali traguardi dell'Autorità Nazionale Palestinese che però, in assenza di un chiaro assetto costituzionale non riusciva a lavorare efficacemente.

Questa situazione è stata parzialmente superata con la promulgazione della *Legge fondamentale* palestinese del 2002, emendata nel 2003, che funge da costituzione *de facto* regolando i diritti e le libertà fondamentali, nonché l'organizzazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. La Legge Fondamentale palestinese adottata nel 2002 come testo costituzionale provvisorio prevedeva originariamente un sistema di governo parlamentare. Tuttavia, nella prassi si era sviluppato un sistema di tipo

[29] L. WELCHMAN, *Women's Right and Islamic Family Law*, London, 2004, p. 101.

ISSN 2036-7821

presidenziale, che nel 2003 è stato modificato in senso semi-presidenziale sotto la pressione della comunità internazionale, più che per una reale domanda interna di riforma[30]. L'instabilità si è ulteriormente aggravata con le elezioni legislative del 2006, che hanno visto la vittoria di Hamas e la formazione di un governo guidato da un Primo Ministro appartenente a una forza politica opposta a quella presidenziale (Fatah). Il boicottaggio internazionale del governo Hamas e le violenze interne culminate nel controllo armato di Gaza da parte di Hamas nel 2007 hanno determinato una grave frattura politico-territoriale che ha portato il Presidente Abbas a dichiarare lo stato di emergenza, rimuovere il primo ministro, nominare un governo di emergenza; e da allora governa in Cisgiordania attraverso l'emanazione di decreti presidenziali.

Nel corso degli anni la situazione si è però ulteriormente complicata, sebbene sia sicuramente un dato positivo (anche se solo sul piano simbolico) il fatto che nel 2012 l'ONU abbia riconosciuto la Palestina come Stato non membro con status di osservatore permanente[31] e a seguito di ciò l'Autorità Nazionale Palestinese abbia adottato il nome di Stato di Palestina sui documenti ufficiali.

Anche l'istituzione nel 2016 della prima Corte Costituzionale Suprema Palestinese ha rappresentato sicuramente un momento fondamentale per l'architettura istituzionale del sistema politico palestinese. Tuttavia, pur se formalmente incaricata di garantire il rispetto della Legge Fondamentale attraverso il controllo di costituzionalità delle leggi, la Corte è stata però sin da subito oggetto di controversie, in quanto il suo processo di formazione e nomina è avvenuto in assenza di un contesto legislativo attivo e senza un adeguato confronto parlamentare: tutto ciò ha condotto alla trasformazione della Corte in uno strumento funzionale al rafforzamento dell'esecutivo.

[30] Cfr. N.J. BROWN, *Palestinian Politics After the Oslo Accords: Resuming Arab Palestine*, University of California Press, 2003. Questo passaggio non rispondeva, infatti, a una visione organica di revisione costituzionale, ma piuttosto all'intento politico di limitare il potere dell'allora Presidente Yasser Arafat. L'introduzione del ruolo di Primo Ministro, prevista dalla *Road Map for Peace* del 2003, ha portato alla nomina di Mahmud Abbas e alla conseguente modifica della Legge Fondamentale da parte del Consiglio Legislativo Palestinese. L'adozione di un sistema semi-presidenziale ha però sollevato interrogativi in merito all'uso strumentale delle riforme costituzionali per riequilibrare i rapporti di potere all'interno dell'Autorità Nazionale Palestinese. Questo modello prevede una ripartizione del potere esecutivo tra un Presidente eletto direttamente e un Primo Ministro responsabile di fronte al Parlamento, ciascuno dotato di una propria legittimazione e di poteri distinti. Tuttavia, l'assenza di un disegno organico e la sovrapposizione delle competenze tra le due figure hanno generato tensioni e ambiguità, minando il funzionamento dell'apparato statale. Dopo la morte di Arafat nel 2004, Abbas è stato eletto Presidente nel 2005.

[31] Risoluzione 67/19 dell'Assemblea generale del 29 novembre 2012.

ISSN 2036-7821

Tali preoccupazioni sono state confermate e amplificate dalla sentenza del 22 dicembre 2018 che ha portato al formale scioglimento[32] del Consiglio Legislativo palestinese, ormai *de facto* inattivo dal 2007.

La Corte ha stabilito, infatti, che la prolungata inattività dell'organo legislativo comportava la decadenza delle sue prerogative e l'inefficacia delle disposizioni della Legge Fondamentale relative al suo funzionamento. Tale interpretazione ha, quindi, sancito la sospensione a tempo indeterminato dell'attività parlamentare e legittimato ulteriormente l'utilizzo del potere esecutivo mediante decreti presidenziali, consolidando un modello di *governance* fortemente centrato sulla figura del Presidente. Questa evoluzione istituzionale solleva interrogativi critici sul principio di separazione dei poteri, sull'equilibrio tra gli organi costituzionali e sullo stato di diritto in Palestina[33].

Tutto ciò è aggravato dal fatto che, sebbene la Sentenza del 2018 ordinasse la convocazione di elezioni legislative entro sei mesi, a distanza di oltre 7 anni tali elezioni non sono ancora state indette, alimentando quindi una prolungata sospensione dell'attività parlamentare e un serio deficit di legittimità democratica.

In assenza di un Parlamento operativo, e con una Corte costituzionale percepita come politicamente allineata, i meccanismi di controllo e bilanciamento appaiono fortemente indeboliti. Ciò si traduce in una assenza di *accountability* verticale e orizzontale, che ostacola anche l'effettiva implementazione di politiche di prevenzione della corruzione, rendendo difficile esercitare una vigilanza democratica sull'attività dell'esecutivo e sulle risorse pubbliche.

In questo contesto, la concentrazione del potere normativo ed esecutivo nelle mani del Presidente, accompagnata da un controllo giurisdizionale potenzialmente non indipendente, configura una situazione di vulnerabilità istituzionale che mina la legittimità democratica.

Questa condizione di sospensione istituzionale prolungata, aggravata dalla divisione territoriale tra Cisgiordania e Striscia di Gaza e dalla frammentazione normativa derivante da ordinamenti paralleli, ha compromesso la coerenza del sistema giuridico palestinese.

Infatti, ancora oggi, il processo di unificazione e modernizzazione del diritto è fortemente ostacolato dalle vicissitudini politiche e militari degli ultimi anni, e di conseguenza non sono ancora state ultimate tutte le riforme auspicate.

---

[32] La decisione era scaturita da una richiesta formale del Ministro della Giustizia, che sollecitava un chiarimento sullo status del Consiglio e sull'eventuale legittimità del pagamento degli stipendi ai suoi membri.

[33] PALESTINIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, *Position Paper: Constitutional Court's Decision to Dissolve PLC is Political and Illegal*, March 21, 2019.

ISSN 2036-7821

Per tutti questi motivi, anche un solido impianto di prevenzione della corruzione, nonostante gli sforzi intensificati negli ultimi anni, continua a scontrarsi con fragilità strutturali e una generale instabilità politico-istituzionale.

4. Etica pubblica e diritto islamico: la condanna della corruzione nella tradizione giuridica islamica.

La peculiarità del contesto palestinese, anche alla luce di quanto descritto nel paragrafo precedente, rende necessario un breve *excursus* anche sul substrato di diritto islamico, che ancora oggi continua a permeare l'esperienza giuridica palestinese, sul piano culturale se non tanto a livello operazionale[34].

Come è noto, il diritto islamico è un sistema allo stesso tempo politico, giuridico e religioso. La peculiare natura di questo sistema giuridico pone quindi tutta una serie di sfide al comparatista nel momento in cui si trova a trasportare le proprie categorie concettuali e giuridiche in un "ambiente" ontologicamente diverso, sebbene non siano rari i casi di coincidenze e concordanze con il sistema giuridico romanistico[35].

Una delle caratteristiche fondamentale del diritto islamico, fin dai suoi principi fondativi, è la forte dimensione etica. Un concetto cardine in questo sistema è rappresentato, infatti, dalla cosiddetta *hisba*, il dovere collettivo, per ogni musulmano, di "promuovere il bene e sconsigliare il male". Tale principio non si esaurisce in una dimensione astratta o spirituale, ma comporta un'applicazione concreta: la giustizia, nel diritto islamico, non è solo un imperativo religioso, ma anche uno strumento per garantire condizioni di vita migliori, anche sul piano economico[36].

In questo contesto un ruolo molto importante spetta al generale principio di equità che sovrintende tutte le azioni umane ed è ispirato a valori etico-religiosi che trascendono il legalismo formale, ponendo al centro il rispetto dell'altro e la solidarietà[37]. Il principio generale di equità vieta disparità eccessive nella distribuzione dei beni e della ricchezza: ogni guadagno economico deve essere

---

[34] Cfr. G.M. PICCINELLI, *Il diritto islamico a confronto con gli ordinamenti statuali nel mondo musulmano e in Occidente: implicazioni comparative*, in A. MAROTTA (a cura di), *L'Islam in Europa tra Corti e ADR*, Quaderni di diritto musulmano e dei paesi islamici, Roma, 2023, p. 13-32.

[35] Cfr. sul punto C.A. NALLINO, *Considerazioni sui rapporti tra diritto romano e diritto musulmano*, in *Raccolta di scritti editi e inediti* (a cura di M. NALLINO), IV, Roma 1942, p. 85. Vedi anche G.M. PICCINELLI, *Continuità mediterranee tra diritto romano e diritto islamico: un contributo allo studio della circolazione dei modelli giuridici*, in *Roma e America. Diritto romano comune*, 23, 2008, pp. 155-174.

[36] F. RAHMAN, *Islam and the Problem of Economic Justice*, in *Journal of Islamic Economics*, 3, 1995, p. 19. Vedi anche T. KURAN, *Islam and Mammon: the Economic Predicaments of Islamism*, 2004.

[37] Cfr. V.M. DONINI, *Regola Morale e pragmatismo economico nel diritto islamico dei contratti,* Roma, 2012.

ISSN 2036-7821

meritato e legittimo, mentre l'arricchimento ingiustificato è proibito in quanto contrario all'etica economica islamica[38].

Una declinazione concreta di questo principio di equità traspare dalla particolare attenzione che il diritto islamico dedica alla tutela della parte più debole nei rapporti economici[39]. Ne sono espressione le norme relative all'obbligo giuridico della *zakàt* (elemosina legale), vero strumento di giustizia redistributiva, nonché i divieti di arricchimento illecito come *ribà* (interessi), *gharar* (rischio eccessivo o alea), e *istighlàl* (sfruttamento di una condizione di debolezza contrattuale).

Alla luce di queste considerazioni molto generali, risulta evidente però che la corruzione è incompatibile con i principi del diritto islamico[40]. Un versetto fondamentale del Corano (IV:58) afferma: "Iddio vi comanda di restituire i depositi fiduciari agli aventi diritto e, quando giudicate fra gli uomini, di giudicare secondo giustizia". Il valore di questo versetto, che essenzialmente pone un dovere generale di integrità e responsabilità (che oggi definiremmo forse più correttamente *accountability*) in capo a chi detiene funzioni pubbliche e decisionali, è tale che il giurista hanbalita Ibn Taymiyya[41] lo pose al centro della sua dottrina politica contenuta nel celebre saggio *al-Siyāsa al-Shar'iyya fī Islāh al-Rà'i wa al-Ra'iyya*[42].

Più nello specifico, si possono riscontrare tanto nel Corano, quanto nella Sunna, esplicite condanne di pratiche corruttive quali le tangenti, la concussione, il

[38] Cfr. G.M. PICCINELLI, *Il divieto delle usure nell'Islàm*, Pisa, 1995; G.M. PICCINELLI, *La dimensione etica del diritto musulmano dei contratti classico e contemporaneo*, in *Roma e America Latina*, VII, 1999, pp. 264 e ss.; N. SALEH, *Unlawful Gain and Legitimate Profit in Islamic Law*, London, 1992; WIPPEL S., *Gott, Geld und Staat*, Münster/Hamburg, 1994; J.C. WICHARD, *Zwischen Markt und Moschee*, Paderborn, 1995; A.B. DURREZ, *Riba* in *Islamic and Comparative Law Quarterly*, VI, 1, 1986, pp. 51-71; A.I. QURESHI, *Islam and the Theory of Interest*, Lahore, 1948; F.E. VOGEL, S.L. HAYES, *Islamic Law and Finance*, The Hague/London/Boston, 1998; F. RAHMAN, *Riba and Interest*, in *Islamic Studies*, 3, 1969, pp. 1-43; M. SIDDIEQ NOORZOY, *Islamic Laws on Riba (Interest) and Their Economic Implications*, in *International Journal of Middle East Studies*, 14, 1, 1982, pp. 3-17.

[39] H.A. HAMOUDI, *Muhammad's Social Justice or Muslim Cant?: Langdellianism and the Failures of Islamic Finance*, in *Cornell International Law Journal*, 40, 2007, p. 89. Vedi anche V.M. DONINI, *Regola morale*, cit. e V.M. DONINI, *Protection of Weaker Parties and Economic Challenges: an overview of Arab Countries Consumer Protection Laws*, in *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 78, 4, 2014, pp. 784-808.

[40] M.A. ARAFA, *Corruption and Bribery in Islamic Law*: *Are Islamic Ideals being Met in Practice?*, in *Annual Survey of International and Comparative Law*, XVIII, 2012, pp. 183 e ss. Secondo alcuni autori, il diritto islamico rappresenta un ordinamento che esplicitamente prevederebbe "A right to be free of official corruption" dal momento che considera "freedom from corruption as a first principle of governance". M. MURRAY, A. SPALDING, *Freedom from Official Corruption as Human Rights*, Governance Studies at Brooklings, 2015.

[41] Ibn Taymiyya (1268-1328). Cfr. C. BORI, *Ibn Taymiyya: una vita esemplare Analisi delle fonti classiche della sua biografia*, in *Rivista degli studi orientali*, 76, suppl. 1, 2003, pp. 1-232.

[42] "La politica secondo la Legge divina per il bene comune dell'autorità e dei sudditi". Cfr. la traduzione italiana di G.M. Piccinelli, in IBN TAYMIYYA, *Il buon governo dell'Islam*, Bologna, 2001.

ISSN 2036-7821

nepotismo, delineando in questo modo una concezione multidimensionale della corruzione[43].

Una condanna generale della corruzione è contenuta anche nei versetti II:11–12 del Corano: «Quando viene detto loro: "Non seminate corruzione sulla terra", essi rispondono: "Noi siamo pacificatori!". In verità, sono loro i corruttori, ma non se ne rendono conto». Il messaggio è chiaro: il pericolo dell'ipocrisia, ossia il divario tra le dichiarazioni pubbliche e le reali intenzioni, rappresenta una minaccia per l'integrità pubblica. Il Corano ammonisce che tali individui non solo ingannano gli altri, ma spesso anche se stessi.

Il termine arabo impiegato è *fasàd*, che si traduce comunemente con *corruzione*, ma che nel senso letterale significa anche *decomposizione*, *disfacimento*, *malvagità*. Indica, dunque, una forma di disordine particolarmente distruttiva, capace di compromettere la sopravvivenza della collettività.

Un'altra condanna del fenomeno corruttivo la si può ritrovare nel versetto II:60, che prevede proprio una responsabilità morale del credente di non diffondere *fasàd* nella società, mentre il versetto II:205 evidenzia il legame tra corruzione, danno ambientale e distruzione delle risorse naturali, ponendo le basi per una visione islamica della sostenibilità. Analogamente, il versetto IV:29 condanna l'appropriazione indebita e impone che ogni transazione economica avvenga nel rispetto del mutuo consenso e della giustizia.

Anche il versetto XI:85 riafferma i principi di giustizia economica, correttezza nei commerci e integrità sociale, condannando esplicitamente le pratiche economiche disoneste come forme di *fasàd*.

Particolarmente interessante è la condanna della tangente presente nel versetto II:188: "Non divorate il patrimonio altrui ingiustamente, e non corrompete i giudici per sottrarre parte dei beni altrui, sapendo che è un peccato". Questa proibizione è ribadita anche nella Sunna[44]. Si pensi ad esempio al celebre *hadith*[45], in cui il profeta Muhammad afferma: "Dio ha maledetto colui che offre la tangente e colui che la riceve". Si evince quindi chiaramente come la tangente non sia solo qualcosa di non etico, ma una vera e propria violazione delle regole islamiche.

Non troppo distante, sul piano concettuale e pratico, dal fenomeno della tangente, si colloca quello del dono, la cui ambivalenza è stata oggetto di riflessione tanto nelle

[43] M.A. ARAFA, *op. cit.* Cfr. anche M. SHUKRI, A.S. ZULKIFLI, *Anti-corruption teachings from the Islamic perspective*, in *The Sin of Corruption: A Religious Perspective*, Transparency International Malaysia, 2024, pp. 1-38; F.B. JOMAA AHMED, *Corruption according to the main sources of Islam*, in *Intellectual Discourse*, 26, 1, 2018, pp. 91-110.

[44] La seconda fonte della *sharì'a* (la prima è il Corano), costituita dalle tradizioni (*hadìth*), cioè racconti di detti e fatti del Profeta Muhammad, raccolte a partire dal II secolo dell'islam.

[45] Riportato da al-Tirmidhi e Abu Dawùd.

ISSN 2036-7821

fonti religiose quanto nei sistemi giuridici. In numerose culture e tradizioni normative, il dono rappresenta un gesto socialmente accettato, talvolta persino incoraggiato come espressione di rispetto, riconoscenza o consolidamento dei legami sociali. Tuttavia, il suo significato muta radicalmente quando assume una funzione strumentale, per influenzare, cioè, decisioni pubbliche o alterare l'imparzialità di chi detiene un potere[46].

D'altronde, già nell'Antico Testamento, si ritrova una chiara condanna dell'uso del dono in contesti giudiziari. Nell'Esodo (23: 8), ad esempio, si legge "Non accetterai doni, perché il dono acceca chi ha gli occhi aperti e perverte anche le parole dei giusti[47]".

Questa affermazione esprime una precoce consapevolezza del rischio che il dono, in certe circostanze, si trasformi in corruzione, minando l'equità del giudizio e l'integrità delle istituzioni.

Analogamente, nel diritto islamico, il concetto di dono è generalmente considerato lecito e persino virtuoso nell'ambito delle relazioni sociali e familiari. Tuttavia, esso diventa illecito (*haram*) qualora sia offerto per ottenere un favore ingiusto o influenzare una decisione pubblica. In un noto *hadith* riportato da al-Bukhari[48], Muhammad esprime una ferma condanna nei confronti dell'accettare regali da parte dei pubblici funzionari, evidenziando che qualsiasi beneficio ottenuto in ragione della funzione esercitata o dell'incarico ricoperto può configurarsi come corruzione, anche qualora non sia formalmente qualificato come tale.

Il messaggio evidenzia un principio fondamentale dell'etica pubblica islamica: la netta distinzione tra interesse personale e funzione istituzionale, a tutela dell'integrità e dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

Un esempio paradigmatico in tale senso, che mette in evidenza la necessità di separare la sfera privata da quella pubblica (tema centrale in ogni riflessione sulla corruzione e sui conflitti di interesse), è rappresentato dalla celebre vicenda del califfo ʿUmar ibn ʿAbd al-ʿAzīz[49], figura spesso ricordata nella tradizione islamica come modello di giustizia e integrità. Secondo una narrazione ricorrente nelle fonti storiche, si racconta che, quando riceveva un emissario di uno dei suoi governatori,

[46] Cfr. per tutti M. MAUSS, *Saggio sul dono*, Torino, 2002.

[47] Ma si veda anche Deuteronomio (16: 19) "Non pervertirai il diritto, non avrai riguardi personali e non prenderai nessun regalo, perché il regalo acceca gli occhi dei savi e corrompe le parole dei giusti".

[48] "Il Profeta nominò un uomo della tribù di Azd, noto come Ibn al-Lutbiyyah, per raccogliere le elemosine. Quando tornò, disse: - Questo è per voi, e questo mi è stato dato come dono. Allora il Profeta salì sul pulpito, lodò ringraziò Dio, e disse: Ma che problema hanno quelle persone che vengono incaricate da me di svolgere un compito per conto dei musulmani, e poi tornano dicendo: "Questo è per voi, e questo mi è stato dato come dono"? Perché non sono rimasti nella casa di loro padre o di loro madre, per vedere se avrebbero ricevuto qualche dono o no?"

[49] Ottavo califfo della dinastia omayyade-marwanide di Siria che regnò dal 717 al 720.

ISSN 2036-7821

ʿUmar accendeva una candela acquistata con fondi dell'erario pubblico per discutere questioni di interesse collettivo, riguardanti l'amministrazione dello Stato. Tuttavia, quando il colloquio si spostava su argomenti di natura privata o familiare, il califfo spegneva la candela e ne accendeva un'altra, questa volta pagata con i propri mezzi personali[50].

Un gesto tanto semplice quanto altamente simbolico, che esprime, infatti, in modo esemplare il principio di separazione tra interesse pubblico e privato, e riflette un modello di amministrazione etica e gestione del potere basato sui principi fondamentali di legalità, integrità e responsabilità.

5. La prevenzione della corruzione nel sistema giuridico palestinese.

La prima, fondamentale, tappa verso la costruzione di un sistema di prevenzione della corruzione in Palestina è stata l'adozione del *Qànùn al-kasb ghayr al-mashrùʿ* (legge sul guadagno illecito, n. 1 del 2005), che il Decreto n. 7 del 2010 ha rinominato come *Qànùn mukàfahat al-fasàd* (Legge sulla lotta alla corruzione). Interessante però il fatto che inizialmente si fosse utilizzato il termine *al-kasb ghayr al-mashrùʿ* (guadagno illecito), termine che rinvia, inevitabilmente, al concetto di arricchimento ingiustificato[51] particolarmente caro al diritto islamico[52].

In questo contesto, il guadagno indebito è considerato in senso ampio, cioè qualsiasi somma o utilità economica che un soggetto (prevalentemente un dipendente pubblico, ai fini dell'ambito di applicazione della legge) ottenga per sé o per altri, in virtù dello sfruttamento della propria posizione o qualifica, mediante condotte in violazione di disposizioni di legge o dei principi del buon costume, ovvero attraverso qualsiasi altra modalità illecita, anche qualora tutto ciò non integri una fattispecie di reato.

Si nota quindi una definizione di guadagno illecito (che poi verrà sostituito con il termine di *al-fasàd*, corruzione) molto ampia, che potrebbe coincidere almeno in parte con il concetto di *maladministration* ormai radicato nel nostro ordinamento[53].

L'estensione della nozione di corruzione è stata poi ulteriormente realizzata con la modifica del 2010 che, all'articolo 4, introduce una serie di definizioni, tra cui quella di *al-fasàd*. Alla luce di questa riforma, vengono considerati corruzione tutti i reati che

---

[50] Cfr. M.M. ABDULRAHMAN, *The Impact of Belief in the Hereafter on Muslim Moral and Ethical Conduct*, in *Jurnal Usuluddin*, 53, 1, 2025, pp. 195-218.

[51] Cui si ricongiunge il celebre divieto delle usure (*ribà*) e il divieto di ogni alea (*gharar*) nelle transazioni commerciali . Al divieto di arricchimento ingiustificato si riconduce invece il principio di equità e giustizia sociale.

[52] Come si è visto *supra*, par. 4.

[53] Cfr. S. CASSESE, *"Maladministration" e rimedi*, in *Foro italiano*, 1992, V, p. 243.

ISSN 2036-7821

ledono la funzione pubblica o compromettono la fiducia nei pubblici poteri, così come disciplinati dal codice penale vigente; i reati connessi al riciclaggio di denaro, secondo quanto previsto dalla normativa di riferimento; qualsiasi condotta idonea a danneggiare il patrimonio pubblico; l'abuso di potere; il ricorso a pratiche di nepotismo o favoritismo che pregiudichino diritti legittimi e favoriscano situazioni di ingiustizia; l'illecito arricchimento o guadagno ingiustificato; tutti gli atti qualificabili come corruttivi ai sensi del diritto internazionale, con riferimento alle diverse Convenzioni contro la corruzione ratificate o sottoscritte dall'Autorità Nazionale Palestinese.

La nozione di corruzione si basa poi su una presunzione di illiceità introdotta dal secondo comma dell'art. 1: viene, infatti, considerato guadagno illecito (e quindi corruzione) qualsiasi incremento patrimoniale che si verifica successivamente all'assunzione di una funzione o qualifica da parte del soggetto interessato, del coniuge o dei discendenti minori, qualora tale incremento risulti incompatibile con le fonti di reddito dichiarate e non venga fornita prova dell'origine lecita dei beni.

Chiaramente, la legge del 2005 rappresenta la prima tappa di un processo ancora in corso di evoluzione, che vede tutta una serie di ulteriori interventi volti ad adeguare (tramite decreto) il quadro normativo palestinese agli standard previsti dalla Convenzione UNCAC.

Oltre alle già citate riforme della legge 1/2005, in quest'ottica si colloca l'adozione di misure contro il riciclaggio di denaro, a partire dalla Legge Antiriciclaggio n. 9/2007, anche questa più volte modificata[54], da ultimo con il Decreto 39/2022 sulla lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Nel 2019, invece, è stato approvato uno specifico regolamento sui doni, e nel 2020, la Decisione del Consiglio dei Ministri 1/2020 ha rappresentato una tappa fondamentale nel promuovere la trasparenza e il buon governo nel settore pubblico, istituendo un meccanismo formale per l'identificazione, la dichiarazione e la gestione dei potenziali conflitti di interesse.

Nello stesso anno, con la Decisione n. 4/2020 del Consiglio dei Ministri, è stato ufficialmente adottato il Codice etico di condotta per il Servizio Pubblico. Questo codice rappresenta uno strumento importante soprattutto sotto profilo che potremmo definire didattico: da un lato, definisce i valori fondamentali del servizio pubblico (integrità, imparzialità, diligenza e rispetto della legge); dall'altro, fornisce orientamenti pratici su questioni cruciali, quali i conflitti di interesse, l'uso improprio delle risorse pubbliche e la responsabilità disciplinare.

[54] Si veda ad esempio il decreto 20/2015, e il decreto 13/2016.

ISSN 2036-7821

Attraverso l'istituzionalizzazione di questo codice, la Palestina afferma il proprio impegno nella costruzione di un'amministrazione pubblica ispirata ai principi della buona *governance*, tentando di rafforzare la fiducia dei cittadini, migliorare la qualità dei servizi pubblici e promuovere una cultura in cui il comportamento etico non solo è atteso, ma viene attivamente sostenuto attraverso politiche, formazione e meccanismi di vigilanza. Tuttavia, rimane una criticità in merito alla sua reale portata operativa, dato che non risultano ancora irrogate sanzioni disciplinari in caso di violazioni delle regole contenute nel codice.

Ma soprattutto, ciò che ancora manca nel sistema palestinese, è una disciplina sull'accesso alle informazioni, sebbene il tema della trasparenza non sia assolutamente ignorato, ma al contrario, è richiamato in numerosi documenti strategici.

Si veda ad esempio l'Agenda Politica Nazionale 2017–2022, intitolata *Putting Citizens First*, che rappresenta un importante strumento per lo sviluppo, la *governance* e la riforma della pubblica amministrazione in Palestina. In questo contesto, la lotta alla corruzione costituisce un tema trasversale. In particolare, la Politica 9, Rafforzare *accountability* e trasparenza, collocata nel pilastro relativo alla Riforma del governo, individua una serie di azioni chiave per promuovere la buona *governance*[55]. Sebbene sia interessante leggere nella visione descritta nel documento un riferimento esplicito al governo aperto[56], nel momento in cui si afferma che "il governo palestinese è aperto, inclusivo, trasparente e *accountable*[57]", va anche detto purtroppo si tratta solo di una mera dichiarazione di principio.

Lo stesso discorso vale anche in merito al *National Development Plan (Public Policies) 2021- 2023* lanciato nel 2021, in cui la politica intitolata *Promuovere l'integrità, la responsabilità, la trasparenza e la lotta alla corruzione*, attribuisce priorità al diritto dei cittadini di accedere alle informazioni, ma è rimasta in realtà lettera morta[58].

Tuttavia, sebbene non esista ancora in Palestina l'equivalente di un FOIA, va però ricordato che un generale diritto di accesso all'informazione è comunque riconosciuto in alcuni articoli della Legge Fondamentale, in primo luogo dall'art. 19 che sancisce la libertà di espressione, mentre un obbligo più specifico di trasparenza è previsto anche dagli articoli 54 e 80, sebbene in questo caso si tratti principalmente

[55] NATIONAL POLICY AGENDA 2017-2022, *Putting Citizens First*, 2016, p. 26.

[56] Anche se va specificato che la Palestina non è membro dell'Open Government Partnership, sebbene sarebbe auspicabile una sua adesione in futuro ma, come è noto, requisito fondamentale è l'adozione di una normativa sull'accesso alle informazioni.

[57] NATIONAL POLICY AGENDA 2017-2022, *Putting Citizens First*, 2016, p. 16.

[58] https://www.pacc.ps/library/viewbook/40436. Si veda anche la National Cross-Sectoral Strategy for Enhancing Governance and Combating Corruption (2025–2030).

ISSN 2036-7821

di un obbligo di comunicazione patrimoniale (*disclosure*) e non di un diritto generale di accesso da parte dei cittadini.

In particolare, l'articolo 54 stabilisce che i membri del Consiglio Legislativo Palestinese devono presentare una dichiarazione patrimoniale contenente l'elenco dei beni di loro proprietà, nonché di quelli intestati al coniuge e ai figli minori. L'obbligo riguarda beni sia mobili che immobili, situati all'interno o all'esterno della Palestina. È evidente però, che dal momento che il Consiglio Legislativo Palestinese di fatto non esiste più, questa norma è priva di una concreta applicabilità.

Diverso è il caso dell'articolo 80, che si applica invece a tutti i ministri, e quindi mantiene una reale portata operativa. Anche i ministri sono tenuti a presentare una dichiarazione patrimoniale dettagliata, che deve includere beni immobili, mobili, azioni, obbligazioni, somme di denaro e debiti, indipendentemente dalla loro collocazione geografica.

Tuttavia, tali dichiarazioni non sono realmente pubbliche, quindi manca un reale diritto di accesso da parte dei cittadini, dal momento che vengono trasmesse unicamente al Presidente dell'Autorità Nazionale Palestinese e rimangono soggette a riservatezza. L'accesso alle informazioni può avvenire solo su autorizzazione della Corte Suprema, e solo nei casi di comprovata necessità.

Di conseguenza, non esiste ancora una normativa specifica che obblighi le istituzioni pubbliche a divulgare proattivamente le informazioni o a rispondere alle richieste di accesso da parte dei cittadini, e anche se in passato sono stati elaborati progetti di legge, finora nessuno è stato adottato, e ciò continua a causare sfiducia e malcontento, soprattutto da parte delle organizzazioni della società civile impegnate su questo tema[59].

Tuttavia, alcune normative settoriali prevedono casi specifici di accesso parziale alle informazioni: ad esempio la Legge sulla stampa n. 9 del 1995 all'articolo 4 riconosce un diritto generale dei cittadini a ottenere informazioni dalle autorità pubbliche, mentre specularmente l'articolo 6 obbliga le istituzioni pubbliche a prestare assistenza ai giornalisti che richiedano l'accesso alle informazioni anche se poi, contestualmente, la legge impone una serie di restrizioni alla pubblicazione (per motivi connessi alla sicurezza nazionale, alla morale e all'ordine pubblico) svuotando di fatto la norma di contenuto[60].

Anche la Legge sull'ambiente n. 7 del 1999 riconosce una forma di diritto d'accesso considerandolo uno strumento fondamentale per la tutela ambientale e della salute pubblica. Se da una parte la legge riconosce ai cittadini il diritto a ottenere

[59] Cfr. AMAN, TRANSPARENCY PALESTINE, *Survey on the Public Perception of Corruption and Anti-Corruption Landscape in Occupied Palestinian Territory 2024*, Ramallah, 2024.

[60] Si vedano in particolare gli articoli 7 e 37 della legge 9/1995.

ISSN 2036-7821

informazioni sugli impatti ambientali derivanti da attività industriali, agricole e edilizie, purché tale accesso avvenga nel rispetto della legge, dall'altra promuove un approccio proattivo da parte delle istituzioni, incoraggiandole alla diffusione dei dati ambientali, in un'ottica di trasparenza[61].

Ulteriori disposizioni settoriali prevedono forme di divulgazione proattiva delle informazioni, come nel caso della Legge sulla regolamentazione del bilancio pubblico n. 7 del 1998.

La legge stabilisce che i ministeri siano tenuti a fornire dati e documentazione alla Direzione del Bilancio Pubblico, la quale ha l'obbligo di rendere pubblico il bilancio statale attraverso i media e altri canali di comunicazione (la norma poi specificava la necessità dell' approvazione da parte del Consiglio Legislativo Palestinese). La successiva Legge sull'Ufficio di Controllo Finanziario e Amministrativo n. 15 del 2004 attribuisce a tale Ufficio il potere di vigilare sulla gestione finanziaria e amministrativa delle istituzioni pubbliche. Ai sensi dell'articolo 25, l'Ufficio ha il diritto di accedere a tutti i rapporti, dati e informazioni in possesso del servizio civile, inclusi i rapporti investigativi su violazioni finanziarie e amministrative. L'articolo 29 conferisce inoltre all'Ufficio l'autorità di richiedere, acquisire e conservare informazioni da qualsiasi ente pubblico, anche quando tali informazioni siano ritenute riservate da parte dell'ente.
La legge prevede anche obblighi di rendicontazione: il direttore dell'Ufficio deve presentare rapporti trimestrali e annuali al Presidente, al Consiglio dei Ministri e al Consiglio Legislativo Palestinese (che però, occorre ricordare, non è ormai più attivo). Tuttavia, la legge non impone l'obbligo di pubblicare tali rapporti o renderli accessibili al pubblico, limitando così le possibilità di controllo civico e trasparenza.

Infine, è importante ricordare che la Legge anticorruzione n. 5 del 2005 attribuisce alla Commissione Nazionale Anticorruzione il compito di raccogliere informazioni su tutte le forme di corruzione, istituire banche dati e sistemi informativi, e scambiare tali informazioni con soggetti competenti, sia interni che internazionali, in conformità con la normativa vigente (art. 8). L'articolo 9 stabilisce inoltre che la Commissione ha il potere di richiedere, consultare o ottenere copie di fascicoli, dati, documenti o informazioni da qualsiasi ente che ne sia in possesso, inclusi quelli riservati, a condizione che ciò avvenga nel rispetto delle procedure legali applicabili.

[61] In linea con questo approccio, la Legge sulla statistica pubblica n. 4 del 2000 ha istituito l'Ufficio Centrale Palestinese di Statistica e ha posto le basi per la creazione di un sistema statistico nazionale unificato e coerente. La legge riconosce il diritto di ogni persona ad accedere ai dati statistici ufficiali raccolti, elaborati e pubblicati dall'Ufficio, purché tale accesso avvenga nel rispetto delle procedure e degli standard previsti dalla normativa. Questo principio contribuisce a rafforzare la trasparenza amministrativa e a promuovere l'utilizzo dei dati per finalità di ricerca, pianificazione e monitoraggio delle politiche pubbliche.

Pur trattandosi di una norma importante, si tratta però di un accesso interno alla Commissione, non pubblico: il sistema si limita quindi a una logica di "controllo verticale", non di trasparenza orizzontale verso i cittadini. Riflette un approccio tecnico-amministrativo alla lotta alla corruzione, senza un'adeguata apertura alla partecipazione civica o al coinvolgimento degli organi di stampa, delle ONG, degli accademici, che sono invece centrali nelle strategie più moderne e multilivello di prevenzione.

Di conseguenza, nonostante alcuni interessanti tentativi rappresentati dalle normative settoriali che esprimono un impegno parziale verso il principio di trasparenza e il diritto all'informazione, in assenza di un quadro normativo unitario e vincolante, l'accesso rimane frammentato e limitato, non ancora conforme agli standard internazionali sanciti, ad esempio, dall'articolo 10 UNCAC.

6. La Commissione Anticorruzione Palestinese.

Con la riforma del 2010 è stata istituita altresì la Commissione Anticorruzione Palestinese (PACC), un organismo indipendente incaricato in primo luogo di elaborare le strategie nazionali anticorruzione[62], cooperare con gli organismi arabi, regionali e internazionali in materia di lotta e contrasto alla corruzione, e redigere una relazione annuale. La Commissione, dotata di autonomia amministrativa e finanziaria, esercita i propri compiti in maniera indipendente, senza interferenze indebite, anche se la reale indipendenza della Commissione è stata talvolta messa in discussione[63].

Tuttavia, a differenza, ad esempio, del ruolo dell'ANAC in Italia, la Commissione Anticorruzione Palestinese non esercita una funzione esclusivamente preventiva ma anche repressiva dato che, ai sensi dell'art. 8 della legge, può indagare e anche perseguire[64] i reati di corruzione.

È indubbio, tuttavia, che la funzione preventiva rivesta un ruolo centrale, poiché solo attraverso un insieme articolato di misure di prevenzione è possibile promuovere in modo efficace una cultura dell'integrità. Di conseguenza, la Commissione, sempre ai sensi dell'art. 8, ha il compito di sensibilizzare sui pericoli della corruzione, attraverso la raccolta di informazioni e dati. Inoltre deve assicurare un coordinamento con le istituzioni dell'Autorità Nazionale Palestinese per rafforzare le

[62] La prima è stata adottata nel 2012, mentre l'attuale strategia, *National Cross-Sectoral Strategy to Strengthen Governance and Anti-Corruption 2025–2030*, rappresenta un'evoluzione verso un approccio più integrato e olistico.

[63] Cfr. T. DANA, *Corruption in Palestine: A Self-Enforcing System*, al-shabaka policy brief, August 19, 2015.

[64] Vedi l'art. 9 che riconosce alla Commissione il diritto procedere penalmente nei confronti di chiunque violi le disposizioni della legge, sequestrare i suoi beni mobili e immobili, impedirne l'espatrio, richiederne la rimozione dall'incarico, sospendere lo stipendio, le indennità e ogni altro emolumento finanziario, qualora necessario, nonché disporre la modifica o l'annullamento di tali provvedimenti conformemente alla normativa vigente.

ISSN 2036-7821

misure preventive, deve collaborare con i media, con le istituzioni educative e, conformemente a quanto previsto dall'art. 13 UNCAC, con la società civile per diffondere la cultura dell'integrità[65].

Inoltre, la Commissione è destinataria delle segnalazioni *whistleblowing*, ed è tenuta ad assicurare la tutela dei segnalanti[66]; riceve e gestisce le dichiarazioni patrimoniali dei funzionari pubblici, con l'obiettivo di prevenire situazioni di eventuali conflitti di interessi[67] all'interno delle istituzioni politiche e amministrative. Sempre in un'ottica preventiva, e conformemente a quanto previsto dalla Convenzione ONU contro la Corruzione, la Commissione svolge anche un ruolo attivo nella promozione dei codici etici e di condotta[68] e nello sviluppo di attività formative e di sensibilizzazione finalizzate alla prevenzione della corruzione.

Tuttavia va considerato che il mandato operativo della Commissione attualmente si limita di fatto alla Cisgiordania, mentre la sua attività nella Striscia di Gaza risulta pressoché inesistente, vista non solo la frammentazione geografica, ma soprattutto la drammatica situazione geopolitica. Ciò nonostante, anche se la Commissione continua a ricevere – seppure in misura sempre più limitata dall'ottobre 2023 – denunce e segnalazioni anche da Gaza, incontra enormi difficoltà nell'acquisizione di documenti, nella gestione dei fascicoli e nell'accesso alle informazioni rilevanti[69].

Un'ulteriore riforma introdotta nel 2019 con il Decreto n. 27/2019 ha contribuito a chiarire le modalità di nomina ai vertici dell'Autorità per l'Anticorruzione. In particolare, il Decreto ha stabilito che il Presidente della Commissione venga nominato dal Presidente dell'Autorità Nazionale Palestinese (ANP), su proposta del Consiglio dei Ministri. Questa modifica ha rafforzato il quadro normativo in materia di *governance*, introducendo un meccanismo formale di consultazione istituzionale che mira ad accrescere la legittimità e la trasparenza del processo di nomina, sebbene

[65] Questo perché la Convenzione riconosce che la lotta alla corruzione non può essere una responsabilità esclusiva dei governi, ma richiede un approccio inclusivo che coinvolga l'intera società. Tale approccio valorizza le competenze, le reti e la funzione di vigilanza esercitata dalla società civile. Attraverso attività di *advocacy*, monitoraggio, rafforzamento delle capacità e coinvolgimento dell'opinione pubblica, questi attori contribuiscono all'elaborazione di politiche anticorruzione più efficaci e alla promozione di una cultura dell'integrità.

[66] Vedi art. 11 e *infra*, par. 7.

[67] Su questo punto si veda anche la legge palestinese sul pubblico impiego (*Qànùn al-khidma al-madanìya*, legge 1998 n. 4) poi riformata diverse volte, nel 2005 e più recentemente nel 2019, ma soprattutto il già citato Regolamento sui conflitti di interessi del 27-1-2020.

[68] Ad esempio il Codice di condotta per i dipendenti pubblici, il Codice etico della magistratura, i Codici di condotta per i servizi di sicurezza, il Codice di condotta per il personale dell'Ufficio di controllo e revisione statale, il Codice di condotta per i dipendenti della Commissione Anticorruzione, e, più recentemente, il Codice di condotta per i dipendenti dei consigli municipali locali.

[69] Cfr. THE COALITION FOR ACCOUNTABILITY AND INTEGRITY - AMAN, *Country Review Report of the State of Palestine on the Implementation of Chapter II "Preventive Measures" and Chapter V "Asset Recovery" of the United Nations Convention against Corruption*. Ramallah, Palestine, 2018.

ISSN 2036-7821

permangano margini di miglioramento in termini di indipendenza effettiva dell'organismo.

7. La tutela del whistleblower in Palestina.

Considerando quanto sia fondamentale tutelare chi segnala illeciti, la protezione dei whistleblower rappresenta un elemento imprescindibile di qualsiasi strategia efficace di prevenzione della corruzione. In contesti caratterizzati da fragilità istituzionale e alti livelli di rischio, come quello palestinese, la possibilità per funzionari pubblici, cittadini o membri della società civile di denunciare condotte scorrette senza timore di ritorsioni è essenziale per rafforzare la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione.

Per questo motivo è indubbiamente un dato positivo il fatto che la legge anticorruzione palestinese preveda sia un generico obbligo di segnalazione per chiunque abbia delle informazioni (art. 18), sia un obbligo specifico a carico dei pubblici funzionari (art. 19). L'art. 18, come modificato nel 2010, prevede infatti che chiunque acquisisca informazioni o documenti attendibili in merito a un *arricchimento illecito* (viene utilizzato volutamente questo termine più generico rispetto a *fasàd, corruzione*) è tenuto a trasmetterli alla Commissione o a presentare una denuncia.

Il secondo comma introduce poi una garanzia di protezione per coloro che effettuano le segnalazioni, prevedendo che è proprio la stessa Commissione a garantire ai segnalanti (in arabo, *al-muballighīn*) la protezione giuridica, professionale e personale. Tuttavia, l'articolo specifica che tale tutela non è incondizionata, ma è subordinata al fatto che la segnalazione sia in buona fede, *husanī al-niyya*, letteralmente, con un'intenzione "buona"[70]. Questa impostazione evidenzia una differenza rilevante rispetto agli orientamenti più recenti in materia, soprattutto a livello europeo e internazionale, dove la buona fede non è più considerata un requisito essenziale per accedere alle misure di protezione: si tende piuttosto a spostare l'attenzione dal soggetto segnalante al contenuto della segnalazione, valorizzando l'interesse

[70] La buona fede non è solo un principio generale del diritto palestinese, ma è interessante sottolineare, in un'ottica comparatistica, come rappresenti un obbligo fondamentale anche per il diritto islamico, non solo dal punto di vista giuridico, ma anche da quello morale e religioso. La buona fede, cioè: "la convinzione ragionevole, seria, anche se fondata sopra uno scusabile errore di fatto, di far cosa legittima" (cfr. D. SANTILLANA, *Istituzioni di diritto musulmano malichita, con riguardo anche al sistema sciafiita*, I, Roma 1938, p. 344), infatti, è sempre un'ulteriore estrinsecazione del più generale principio di equità, rinvenibile in numerosi passi coranici. Si veda ad esempio: "Dio comunque non vi riprenderà per una svista nei vostri giuramenti, bensì vi riprenderà per ciò che avranno inteso fare i vostri cuori, e Dio è misericordioso e benigno" (Corano II, 224); e molto similmente: "Dio non vi riprenderà per una svista nei vostri giuramenti, bensì vi riprenderà per aver concluso giuramenti che poi avete violato" (Corano, IV, 58).

ISSN 2036-7821

pubblico alla denuncia, indipendentemente dalle motivazioni personali di chi la presenta[71].

Questa distinzione non è di poco conto: vincolare la protezione alla buona fede può scoraggiare le segnalazioni per timore di valutazioni soggettive sulle intenzioni, mentre un approccio oggettivo, incentrato sui fatti denunciati, contribuisce a rafforzare i meccanismi di integrità pubblica.

La legge poi rinvia, per quanto riguarda le modalità e le misure specifiche per garantire tale protezione a un successivo regolamento che è stato effettivamente predisposto dalla Commissione e adottato dal Consiglio dei Ministri nel 2019[72].

Particolarmente interessante è l'articolo 19 della legge, che invece è rivolto più specificamente ai dipendenti pubblici e dopo aver ribadito, al primo comma, il dovere del dipendente di segnalare, al secondo comma, sancisce esplicitamente il divieto di ritorsione, chiarendo che la segnalazione non può in alcun modo né rappresentare un motivo per l'avvio di procedimenti disciplinari nei confronti del segnalante, né giustificare misure che possano compromettere la posizione lavorativa del segnalante.

La protezione dei segnalanti è stata ulteriormente rafforzata con l'adozione del Regolamento già citato, che ha definito con maggiore precisione l'ambito di applicazione della normativa. Il testo estende esplicitamente le misure di tutela non solo ai *whistleblower*, ma anche ai loro familiari e alle persone a loro vicine, riconoscendo (come del resto avviene nel sistema introdotto dalla Direttiva 2019/1937 UE) i rischi indiretti che possono derivare dalla segnalazione.

Un elemento particolarmente rilevante introdotto dal Regolamento è la creazione di una nuova Unità di protezione all'interno della Commissione Anticorruzione. Questo organismo è incaricato di ricevere le richieste di protezione, che vengono inoltrate dal Presidente della Commissione e di valutarne la fondatezza e l'urgenza. L'Unità ha il compito di analizzare i rischi concreti ai quali è esposto il segnalante, di autorizzare e mettere in atto le misure necessarie per garantirne la sicurezza, e di assicurare la massima riservatezza delle informazioni trattate, anche attraverso l'anonimizzazione delle identità coinvolte.

---

[71] Cfr. G. COSSU, L. VALLI, *Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, n. 19, 2023, pp. 155-185; G. COSSU, *Il diritto a segnalare: la nuova normativa in materia di whistleblowing: il Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24*, in *Lavoro, Diritti, Europa, LDE*, n. 2, 2023, pp. 1-19; E. CARLONI, *Cambiamenti di prospettiva. riforma del whistleblowing e trasformazioni dell'anticorruzione*, in *Munus*, n. 2, 2023, pp. 319-348.

[72] Decisione n. 7 del 2019 del Consiglio dei Ministri relativa al Regolamento sulla protezione dei segnalanti, testimoni, informatori ed esperti nei casi di corruzione, nonché dei loro familiari e delle persone a loro vicine.

ISSN 2036-7821

In presenza di minacce o ritorsioni, l'Unità è tenuta a intervenire con prontezza, attivando un coordinamento con le autorità giudiziarie e con le forze di sicurezza competenti.

Il Regolamento disciplina in modo dettagliato anche le modalità di presentazione delle richieste di protezione, stabilendo che l'Unità incaricata è tenuta a esaminarle entro sette giorni dalla ricezione, mentre la decisione finale spetta al Presidente della Commissione, che è tenuto a pronunciarsi entro le quarantotto ore successive alla ricezione della richiesta. In caso di rigetto della richiesta, il soggetto interessato ha la possibilità di presentare un ricorso allo stesso Presidente entro un termine di dieci giorni, e quest'ultimo è obbligato a decidere entro i successivi sette giorni. Se anche tale ricorso viene respinto, il richiedente potrà rivolgersi all'autorità giudiziaria competente, aprendo così la via a un riesame in sede legale.

La normativa palestinese sembra quindi mostrare particolare attenzione nel garantire che chi denuncia atti di corruzione possa farlo in condizioni di sicurezza e senza timore di ritorsioni. A tal fine, sono previste tre principali forme di protezione che operano in maniera complementare. La prima è la protezione definita "funzionale", che tutela il posto di lavoro del segnalante impedendo che questi subisca misure discriminatorie di natura professionale, come il licenziamento, il demansionamento o trasferimenti punitivi, a seguito della segnalazione (effettuata in buona fede). La seconda forma di tutela è la protezione legale, che garantisce l'immunità da responsabilità penale o civile a chi segnala un illecito, sempre però purché agisca in buona fede e sulla base di un sospetto fondato e ragionevole; si tratta di una tutela fondamentale per incoraggiare la segnalazione, dal momento che elimina il timore di conseguenze giudiziarie. Infine, nei casi più gravi, subentra anche una vera e propria protezione personale, che può includere misure di sicurezza fisica come l'assegnazione di protezione da parte delle forze dell'ordine o il trasferimento in un luogo sicuro, oltre a forme di sostegno economico o risarcimenti per eventuali danni subiti. In situazioni particolarmente critiche, questa forma di protezione può essere estesa anche ai familiari del segnalante, riconoscendo la dimensione relazionale della vulnerabilità legata all'atto di denuncia.

Il quadro normativo attuale in materia di tutela del *whistleblower* appare quindi, almeno sulla carta, conforme alle indicazioni internazionali e anche al modello unionale, in un'ideale percorso di spontanea armonizzazione del diritto; soprattutto il Regolamento del 2019, rappresenta un passo importante verso la costruzione di un sistema di protezione efficace e credibile, che mira a incoraggiare la segnalazione degli illeciti e a rafforzare la fiducia dei cittadini negli strumenti di lotta alla corruzione.

ISSN 2036-7821

Tuttavia, non si può ignorare il fatto che, nonostante la presenza di un articolato quadro giuridico in materia, in Palestina – come in realtà in molti altri contesti nazionali[73] – i segnalanti continuano a essere esposti a rischi significativi, che si manifestano sotto forma di ritorsioni dirette, isolamento nell'ambiente di lavoro o una generale stigmatizzazione sociale. Questa persistente vulnerabilità evidenzia un divario strutturale tra la protezione formale offerta dalla normativa e la sua concreta attuazione, un divario che compromette l'efficacia dei meccanismi di *whistleblowing* e inibisce la disponibilità dei cittadini ad assumere un ruolo proattivo nel contrasto alla corruzione.

Similmente a quanto si può osservare anche con riferimento al nostro ordinamento, ne risente, di conseguenza, la fiducia collettiva nelle istituzioni pubbliche e si indebolisce la legittimità dell'intero sistema di governance[74].

In questo scenario, risulta imprescindibile, quindi, affiancare agli strumenti giuridici una strategia più ampia e multilivello, fondata sulla promozione di una cultura dell'integrità e sull'investimento in processi formativi strutturati. Per quanto necessario, il mero riconoscimento giuridico del ruolo del segnalante non è, infatti, sufficiente a garantire l'effettiva protezione dei segnalanti, se non è accompagnato da un impegno istituzionale concreto nella costruzione di un contesto anche socio-culturale favorevole alla denuncia[75]. È essenziale, quindi, che segnalare un illecito venga percepito non come un atto rischioso o pericoloso, bensì come un'espressione di responsabilità civica e di adesione ai principi dello Stato di diritto.

Di conseguenza, la vera leva in grado di produrre un cambiamento è sicuramente la formazione. I programmi formativi rivolti ai funzionari pubblici, ai responsabili di enti e agli altri attori del sistema devono essere pensati non solo per trasmettere conoscenze tecniche, ma anche per rafforzare la consapevolezza etica del proprio ruolo. Devono fornire competenze specifiche per riconoscere comportamenti

[73] Dove rimane forte il divario tra *law in the books* e *law in action*. Cfr., sul tema delle ritorsioni, N. PARISI, D. TAMBASCO, *Whistleblowing. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2025

[74] Cfr. le conclusioni formulate in V.M. DONINI, *Formare per trasformare. Amministrazione aperta e modelli formativi innovativi per una più efficace attuazione dell'istituto del whistleblowing*, SNA, 2025. Ma si veda anche V.M. DONINI, *Whistleblowing: atto di eroismo o banalità del bene? Pregiudizi, resistenze e sfide per il futuro*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, SNA, 2023, pp. 315-335.

[75] Cfr. A. VANNUCCI, *Costi e benefici morali del whistleblowing. Uno schema analitico e le implicazioni di policy*, in V.M. DONINI, *Whistleblowing cit.*, p. 232; E. CARLONI, *Cambiamenti di prospettiva. riforma del whistleblowing e trasformazioni dell'anticorruzione*, in *Munus*, n. 2, 2023; N. PARISI, *Tutele, incentivi e premialità anche in prospettiva comparata*, in V.M. DONINI, *op. cit.*, pp. 275-300. Si veda anche C.F. ALFORD, *Whistle-Blower Narratives: The Experience of Choiceless Choice*, in *Social Research*, vol. 74, 2007, pp. 223-248; E. CEVA, M. BOCCHIOLI, *Is Whistleblowing a Duty?*, Cambridge, 2019; O.N. OKAFOR, F.A. ADEBISI, M. OPARA, C.B. OKAFOR, *Deployment of whistleblowing as an accountability mechanism to curb corruption and fraud in a developing democracy*, in *Accounting Auditing & Accountability Journal*, 2020;

ISSN 2036-7821

irregolari, indicazioni chiare sui canali di segnalazione disponibili e strumenti per garantire il rispetto e la tutela dei segnalanti, contribuendo così a radicare una cultura dell'integrità.

Solo attraverso un approccio integrato, che unisca protezione giuridica, formazione e promozione di valori condivisi, sarà possibile normalizzare anche in Palestina la pratica del *whistleblowing* come parte integrante delle politiche di prevenzione della corruzione. Garantire la possibilità di segnalare in modo sicuro, riservato e privo di conseguenze discriminatorie rappresenta una condizione imprescindibile per rafforzare la capacità delle istituzioni di intercettare tempestivamente fenomeni corruttivi, recuperare la fiducia dei cittadini e consolidare, in ultima analisi, i principi fondamentali dello stato di diritto, in un contesto che, come si è visto, è caratterizzato da una profonda fragilità democratica.

Sicuramente in questo ambito si assistono a significativi sforzi, grazie anche all'impegno costante della Commissione Anticorruzione Palestinese per sensibilizzare l'opinione pubblica[76].

8. Considerazioni conclusive.

Alla luce di queste considerazioni appare evidente come la lotta alla corruzione in Palestina non possa essere considerata separatamente dalle più ampie dinamiche di instabilità politica, frammentazione territoriale e debolezza istituzionale che ne caratterizzano il sistema giuridico generale.

Sebbene siano stati compiuti importanti passi in avanti, ispirati sostanzialmente ai principi della UNCAC e accompagnati dalla creazione di istituzioni (come la Commissione Anticorruzione) e strumenti (si pensi ai vari interventi normativi che hanno introdotto codici di condotta, regole in materia di conflitto di interessi, tutela del *whistleblower*), permane ancora oggi un significativo divario tra l'architettura formale di contrasto alla corruzione e la sua effettiva attuazione.

In particolare, sono i problemi geopolitici e istituzionali a rendere difficile la gestione delle strategie anticorruzione, a partire dalla presenza militare israeliana, alla concentrazione del potere esecutivo, alla sospensione prolungata dell'attività parlamentare, tutti fattori che di fatto rappresentano un deficit di legittimazione democratica che a sua volta compromette l'efficacia dei meccanismi di controllo e l'applicabilità delle misure anticorruzione.

[76] Di particolare rilievo sono le iniziative intraprese dalla Commissione Anticorruzione palestinese per sensibilizzare le nuove generazioni, attraverso programmi educativi per le scuole e campagne di informazione mirate.

ISSN 2036-7821

Un'altra questione cruciale è rappresentata dal legame tra corruzione e genere, che necessita quindi un ripensamento delle strategie di prevenzione della corruzione in un'ottica di *gender mainstreaming*[77], ma anche di un programma concreto per assicurare la piena uguaglianza di genere[78]. Sicuramente un primo segnale importante in questo ambito è il fatto che le organizzazioni della società civile impegnate nella promozione dei diritti delle donne siano state audite dalla Commissione Anticorruzione nella realizzazione della strategia anticorruzione[79].

Se, come è noto, non si può combattere la corruzione concentrandosi solo sulla lotta alla corruzione[80], appare evidente quindi che, se non si affrontano in via preliminare tutte le questioni politiche rimaste aperte, le riforme specifiche anticorruzione non riusciranno mai ad avere piena efficacia nonostante le migliori intenzioni.

Inoltre, rimane come significativa criticità l'assenza di una legge sul diritto di accesso generalizzato alle informazioni, oltre al fatto che il ruolo della società civile, per quanto cruciale, non sia ancora pienamente agito. In particolare, nonostante alcune organizzazioni (come, ad esempio, la già citata AMAN, oggi capitolo di Transparency International in Palestina), svolgano un ruolo fondamentale per competenza e dedizione, non sono purtroppo rari i casi di ritorsioni o vere e proprie intimidazioni nei confronti degli attivisti delle organizzazioni maggiormente impegnate nella lotta alla corruzione e promozione dei diritti umani[81].[82]

---

[77] Cfr. EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY, *Gender Impact Assessment. Gender Mainstreaming Toolkit*, 2016; UNODC, *The Time is Now – Addressing the gender dimensions of corruption*, Vienna, 2020; UNITED NATIONS, *Mainstreaming Gender in Corruption Projects-Programmes Briefing Note for UNODC staff*, 2020, p. 65.

[78] La National Policy Agenda sottolinea esplicitamente che la capacità ed efficienza della pubblica amministrazione palestinese dipendano anche dalla piena valorizzazione del potenziale delle donne e di conseguenza è fondamentale rimuovere ogni ostacolo al reclutamento, alla promozione e al riconoscimento dei ruoli femminili all'interno dell'apparato pubblico. Il fatto che le donne costituiscano il 45% del personale nella pubblica amministrazione in Palestina rappresenta sicuramente un dato sicuramente positivo; tuttavia, la loro scarsa presenza nei ruoli apicali (appena il 12%) evidenzia un pesante divario di genere. NATIONAL POLICY AGENDA 2017-2022, *Putting Citizens First*, 2016, p. 32. Sull'emancipazione femminile nel mondo arabo in generale cfr. R. PEPICELLI, *Femminismo islamico*, Carocci, Roma, 2010; D. SCOLART, *Diritti e doveri della donna nel diritto islamico*, in S. FERRARI (a cura di), *Strumenti e percorsi di diritto comparato delle religioni*, Bologna, 2022, pp. 271-281; D. SCOLART, *Women's Empowerment and Islam: Open Issues from the Arab World to Europe*, in V. CATTELAN, *Islamic Finance in Europe. Towards a Plural Financial System*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2013, pp. 126-140; R. ALUFFI BECK-PECCOZ, *Le leggi del diritto di famiglia negli stati arabi del Nord Africa*, Torino, 2004

[79] Cfr. Network of Corruption Prevention Authorities, *Guide on Gender and Corruption*, 2022.

[80] Come affermato dallo studioso D. KAUFMANN, citato in E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 270.

[81] In particolare le denunce effettuate contro l'organizzazione AMAN si sono trasformate in uno vero strumento coercitivo a lungo termine per opprimere e punire difensori dei diritti civili, attivisti, professionisti, e tutto ciò ha chiaramente comportato un inquietante restringimento dello spazio civico. Cfr. THE COALITION FOR INTEGRITY AND ACCOUNTABILITY, AMAN, *Sixteenth Annual Report on the State of Integrity and Combating Corruption in Palestine*, Ramallah-Palestine, 2023, p. 50.

ISSN 2036-7821

L'esperienza palestinese conferma quindi che la prevenzione della corruzione non richiede solo un buon quadro giuridico: necessita di istituzioni credibili, di una cultura pubblica orientata all'integrità e di strumenti operativi efficaci. Sicuramente in questo senso, l'innalzamento della protezione dei whistleblower, in un ravvicinamento concreto allo standard europeo, oltre che alle previsioni UNCAC, si configura come una condizione essenziale per rafforzare la capacità dello Stato di intercettare e contrastare i fenomeni corruttivi. Tuttavia, perché tale protezione sia effettiva, occorre superare le resistenze culturali e garantire la sicurezza, il rispetto e il riconoscimento sociale di chi denuncia comportamenti illeciti.

La promozione dell'etica pubblica deve dunque diventare una priorità condivisa, attraverso programmi di formazione, campagne di sensibilizzazione e il coinvolgimento attivo della società civile. Solo così sarà possibile costruire un'autentica cultura dell'integrità e contribuire al consolidamento dello Stato di diritto in Palestina.

[82] A. SWAMY, S. KNACK., Y. LEE, O. AZFAR, *Gender and corruption*, in *Journal of Development Economics*, 64, 2001, pp. 25–55; D. DOLLAR, R. FISMAN., R. GATTI, *Are women really the "fairer" sex? Corruption and women in government*, in *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46, 2001, pp. 423-429; H.E. SUNG, *Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited*, in ***Social Forces***, 82, 2, 2003, pp. 703–723. Cfr. anche G. BONERBA, M. GNALDI, A. PIOGGIA, *Corruzione e integrità nelle istituzioni: una questione di genere?*, Milano, 2022; V.M. DONINI, *Corruzione, diseguaglianze di genere e asimmetrie di potere: il gender mainstreaming come approccio sistemico per le strategie di prevenzione e contrasto alla corruzione*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 18, 2025, pp. 36-68.

ISSN 2036-7821