

RELAZIONE PROGETTO EPOC III - POLONIA

PREMESSA

Il progetto EPOC III (european pool against organized crime fase III) presieduto da Eurojust, ha come Paesi partner l'Italia, la Francia, la Polonia, la Romania, la Slovenia. L'obiettivo consiste nel potenziamento del flusso di notizie tra Eurojust e le autorità nazionali, mediante l'ampliamento della banca dati del sistema di Eurojust, nonché quello speculare dei Paesi aderenti al progetto.

Le aree di intervento individuate sono state: la corruzione, il terrorismo, il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani. In particolare l'Italia ha approfondito le materie del terrorismo e della corruzione.

Nel settore di competenza del nostro Ufficio, l'intervento si è articolato in due fasi: la prima giuridica presentata dalla scrivente, la seconda tecnica ad opera dell'ing. Enrico Melis della CM sistemi, che ha trattato l'aspetto informatico.

PROFILI GIURIDICI

a) Corruzione

In materia di corruzione si è ritenuto opportuno fare riferimento alle figure giuridiche previste dalla normativa europea, che hanno una portata sicuramente più ampia di quelle definite dal diritto nazionale ed evidenziare poi i parallelismi con la normativa statale italiana.

In particolare si è partiti dall'analisi della Convenzione Penale sulla Corruzione ETS 173.

Questo trattato, a differenza degli altri testi dell'**Unione Europea** e dell'**OECD**, dà una larga definizione della corruzione, tanto passiva quanto attiva, che tocca il settore pubblico come quello privato. Il traffico d'influenza, le infrazioni, o il riciclaggio di fondi provenienti dalla corruzione sono inclusi nella lista degli atti criminali. La Convenzione favorisce la cooperazione internazionale in materia di scambio d'informazioni e di azioni giudiziarie. La Convenzione di Palermo art. 8 definisce la corruzione di pubblici ufficiali sia attiva (promessa, offerta o consegna a un pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente, di un vantaggio indebito) che passiva (sollecitazione o accettazione da parte di pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente di un vantaggio indebito). Analoghe definizioni si trovano nella Convenzione di Merida e nella Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, dove con riguardo alle figure delineate si parla di "tangente attiva" e "tangente passiva".

Il pubblico ufficiale è “*colui che esercita un pubblico servizio come definito nella legge nazionale e come impiegato nella legge penale dello Stato Membro in cui quella persona esercita quella funzione*”.

In questa categoria sono ricompresi:

- Pubblici ufficiali esteri (Convenzione di Palermo, Convenzione di Merida delle Nazioni Unite 2003)
- Ufficiali di organizzazioni internazionali (Convenzione penale contro la corruzione del Consiglio di Europa)
- Ufficiali dell’Unione Europea (Convenzione UE 1997 sulla corruzione di ufficiali UE, Protocollo del 1996 alla Convenzione EC PFI (protezione interessi finanziari))
- Membri di assemblee pubbliche nazionali, estere o internazionali (Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d’Europa)
- Ministri di Governo, Membri delle Alte Corti e Membri delle Corti dei revisori (Convenzione UE 1997 sulla corruzione di ufficiali UE, Protocollo 1996 alla Convenzione EC PFI);
- Arbitri nazionali ed esteri (Protocollo alla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d’Europa);
- Giudici e Ufficiali delle Corti internazionali (Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d’Europa).

a 1) La corruzione nel settore privato

La corruzione è definita anche nel settore privato (Decisione quadro 2003/568 sulla lotta alla corruzione nel settore privato):

“... nel corso di attività di affari:

- *Promessa, offerta o consegna, direttamente o attraverso un intermediario, a persona che in qualunque funzione dirige o lavora per un ente del settore privato, un vantaggio indebito di qualsiasi tipo, per quella stessa persona o per una terza parte, affinché quella persona compia o ometta di compiere un qualche atto, in violazione dei suoi doveri;*
- *Direttamente o attraverso un intermediario, richiedere o ricevere un vantaggio indebito di qualsiasi tipo, o accettare la promessa di un simile vantaggio, per se stesso o per una terza parte, mentre a qualsiasi titolo dirige o lavora per un ente del settore privato, al fine di compiere o omettere di compiere un qualsiasi atto, in violazione dei suoi doveri.”*

Anche nel diritto penale italiano, a seguito della riforma dei reati societari (D.L. nr.61 dell’11 aprile 2002 che ha sostituito il titolo 11 del libro V del codice civile) è stata introdotta una fattispecie penale riconducibile alla categoria della corruzione nel settore privato. Tale ipotesi di reato, prevista dall’art. 2635 c.c., è definita dal legislatore come “*infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*”. Consiste nella

condotta di un soggetto esercente funzioni apicali o di controllo all'interno dell'ente (amministratori, direttori generali, sindaci, liquidatori e responsabili della revisione) il quale dopo aver accettato la promessa di una qualche utilità o dopo avere ricevuto l'utilità medesima, pone in essere una condotta pregiudizievole per gli interessi dell'ente. Tale forma di corruzione si distingue da quella del pubblico ufficiale sia per la diversa qualità del soggetto attivo, sia per il momento consumativo del reato individuato con riferimento, non all'accettazione della promessa o al conseguimento dell'utilità, bensì al compimento dell'atto pregiudizievole.

La corruzione senza alcuna distinzione tra settore pubblico e privato è inclusa, dalla decisione quadro del 13 giugno 2002 nr.2002/584 GAI relativa al mandato d'arresto europeo, fra i reati sottratti al principio della doppia incriminazione. La legge attuativa nr. 69 del 22 aprile 2005 all' art.7 individua tra le fattispecie sottratte al principio della doppia incriminazione la corruzione del pubblico ufficiale (art. 8 lett.G) e la frode in danno agli interessi finanziari della Comunità Europea (art. 8 lett.H).

b) Forme di reato simili alla corruzione

Forme di reato simili alla corruzione sono il traffico di influenza e l'abuso di funzioni.

Il traffico di influenza è definito (Convenzione di Merida – art.18, Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa – art.12):

“...quando commesso intenzionalmente:

- *La promessa, offerta o consegna a un pubblico ufficiale o qualsiasi altra persona, direttamente o indirettamente, di un vantaggio indebito affinché il pubblico ufficiale o la persona abusi della sua influenza reale o supposta con lo scopo di ottenere da un'amministrazione o autorità pubblica dello Stato Membro un vantaggio indebito per l'istigatore originario dell'atto o per qualsiasi altra persona;*
- *La sollecitazione o accettazione da parte di un pubblico ufficiale o qualsiasi altra persona, direttamente o indirettamente, di un vantaggio indebito per se stesso o per un'altra persona affinché il pubblico ufficiale o la persona abusi della sua influenza reale o supposta con lo scopo di ottenere da un'amministrazione o autorità pubblica dello Stato Membro un vantaggio indebito.”*

L'abuso di funzione è definito (Convenzione ONU di Merida – art.19):

“... quando commesso intenzionalmente il compimento o l'omissione di un atto, in violazione di leggi, da parte di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, col proposito di ottenere un vantaggio indebito per se stesso o per qualsiasi altra persona o ente.

c) Gestione dei proventi derivanti da attività criminali

Una tematica di rilievo connessa con gli atti di corruzione è la gestione dei proventi derivanti da attività criminali. Sono soggetti confisca (Convenzione ONU di Merida, art. 31):

- (a) Proventi di reato derivanti da illeciti previsti secondo questa Convenzione o beni il cui valore corrisponde a quello di tali proventi;*
- (b) Beni, apparati o altri strumenti utilizzati o destinati in uso per illeciti previsti secondo questa Convenzione.*

Ogni Stato Membro adotterà ogni misura che potrà essere necessaria per consentire l'identificazione, il rintraccio, il congelamento o il sequestro di qualsiasi bene per lo scopo di un'eventuale confisca.

d) Frodi in danno della Comunità Europea

Altro argomento di rilievo trattato è stato quello delle frodi.

Si è partiti da una descrizione generale, ponendo l'accento in particolare sul collegamento delle due forme di criminalità.

I due fenomeni della corruzione e della frode, infatti, sono legati tra loro da un vincolo indissolubile e si denotano come piaghe comuni dei Paesi industrializzati.

La cooperazione di tutte le autorità degli Stati membri competenti a tutelare gli interessi finanziari comunitari e a combattere il crimine economico costituisce uno dei principali assi strategici delle istituzioni europee.

La convenzione EC 1995 definisce una Frode in danno della Comunità Europea come:

- (a) con riguardo alla spesa, qualsiasi atto o omissione intenzionale legata a:
 - *l'uso o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, scorretti o incompleti, che ha per effetto l'indebita appropriazione o la ritenzione illegale di fondi dal budget generale della Comunità Europea o di budget gestiti da o nell'interesse della Comunità Europea,*
 - *l'omessa comunicazione di informazioni in violazione di un obbligo specifico, con il medesimo effetto,*
 - *l'abuso di tali fondi per scopi diversi da quelli per i quali essi erano stati originariamente concessi;*
- (b) con riguardo alle entrate, qualsiasi atto o omissione intenzionale legata a:
 - *l'uso o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, scorretti o incompleti, che ha per effetto la diminuzione illegale delle risorse del budget generale delle Comunità Europee o di budget gestiti da o nell'interesse delle Comunità Europee,*

- *l'omessa comunicazione di informazioni in violazione di un obbligo specifico, con il medesimo effetto,*
- *l'abuso di un vantaggio legalmente ottenuto, con lo stesso effetto.*

L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf) abbraccia la totalità delle attività connesse con la tutela degli interessi comunitari contro comportamenti irregolari e illeciti passibili di sanzioni amministrative o penali e concorre, con le autorità nazionali competenti, a un migliore coordinamento delle azioni e delle risorse, nonché a un'ottimale utilizzazione dei dati operativi giuridici e statistici. A tale riguardo è stato sottolineato l'impegno del nostro Ufficio nell'avviare una collaborazione con l'Olaf, al fine di effettuare indagini congiunte e facilitare il flusso d'informazioni. Si è fatto specifico riferimento alla predisposizione protocollo d'intesa tra i due Organismi.

e) altri tipi di reati collegati alla corruzione

Infine si è fatto accenno ad altri tipi di delitti legati al fenomeno della corruzione. Utilizzando le definizioni fornite dalla Convenzione ONU di Merida, sono particolarmente interessanti i seguenti tipi di delitto:

- **Arricchimento illecito** (art.20): quando commesso intenzionalmente, *un significativo aumento dei beni di un pubblico ufficiale che egli non può spiegare ragionevolmente in relazione al suo reddito legale;*
- **Occultamento** (art. 24): quando commesso intenzionalmente dopo la commissione di qualcuno degli illeciti stabiliti in accordo con la Convenzione ONU di Merida senza avere partecipato in tali illeciti, *l'occultamento o la ritenzione continuata di beni quando la persona coinvolta sa che tali beni sono il provento di qualcuno degli illeciti stabiliti in accordo con questa Convenzione;*
- **Ostacolo alla giustizia** (art.25): quando commesso intenzionalmente,
 - o *L'uso di forza fisica, minacce o intimidazioni o la promessa, offerta o consegna di un vantaggio indebito per indurre una falsa testimonianza o per interferire nella resa di una testimonianza o nella produzione di una prova in un procedimento in relazione alla commissione di illeciti stabiliti in accordo alla Convenzione ONU di Merida;*
 - o *L'uso di forza fisica, minacce o intimidazioni per interferire nell'esercizio di pubbliche funzioni da parte di un ufficiale incaricato dell'applicazione della giustizia o della legge in relazione alla commissione di illeciti stabiliti in accordo alla Convenzione ONU di Merida;*
- **Appropriazione indebita** (art.17): quando commesso intenzionalmente, *l'appropriazione indebita, l'abuso o altra distrazione da parte di un pubblico ufficiale a vantaggio proprio o a vantaggio di un'altra persona o ente, di qualsiasi bene, di fondi pubblici o privati o titoli o di qualsiasi altra cosa di valore affidata al pubblico ufficiale in virtù della sua posizione;*

- **Appropriazione indebita di beni nel settore privato** (art.22): quando commesso intenzionalmente *nel corso di attività economiche, finanziarie o commerciali, l'appropriazione indebita da parte di una persona che dirige o lavora, in qualunque funzione, in un ente del settore privato, di qualsiasi bene, fondi privati o titoli o qualsiasi altra cosa di valore affidata a lui in virtù della sua posizione.*

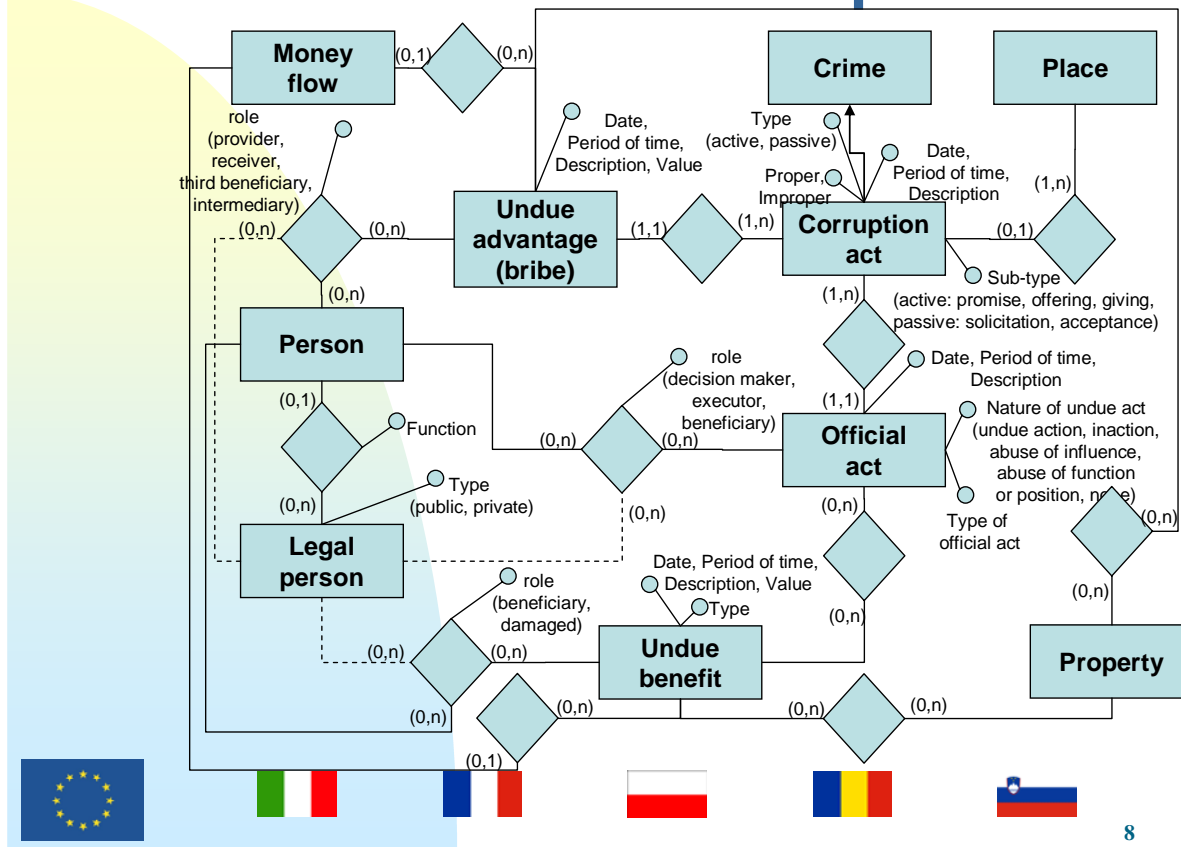
PROFILI TECNICI

La seconda fase tecnico-informatica esposta dall' ing. Enrico Melis è stata strettamente collegata e complementare ai concetti giuridici esposti.

Utilizzando i termini di riferimento individuati, si è proceduto alla costruzione di schemi logici con l'obiettivo di facilitare lo scambio elettronico di informazioni strutturate e costituire una banca dati contenente delle rappresentazioni schematiche di notizie da mettere in relazione tra loro.

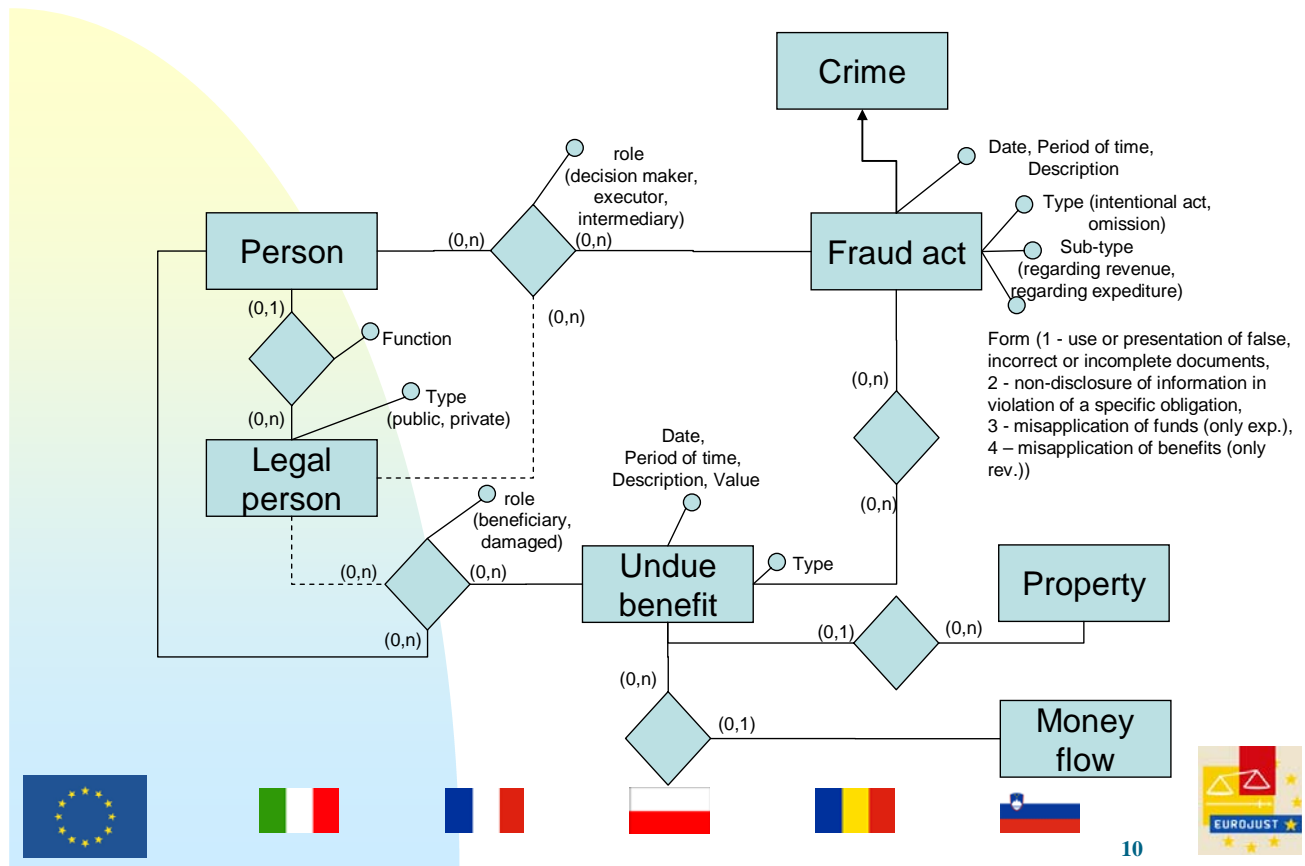
Rappresentazione del primo schema logico relativo alla corruzione:

Data schema in the corruption area



Rappresentazione del secondo schema relativo alla frode:

Data schema in the fraud area



CONCLUSIONI

Appare di tutta evidenza l'importanza di inserire la corruzione nell'ambito dei reati per i quali viene realizzata questa sperimentazione, sia per la particolare attenzione rivolta al fenomeno, sia per creare una banca dati strutturata in un settore nel quale è stato difficile sinora rilevare oggettivamente il livello del fenomeno.

Sarebbe di estremo interesse per il nostro Ufficio collegare questi sistemi informatici con i nuovi software installati dall' Olaf per avere uno scambio d'informazioni incrociate sia per quanto riguarda la materia della corruzione che quella della frode.

Roma, 27 giugno 2007

V.Q.A. della Polizia di Stato
D.ssa Antonia Visalli