

La corruzione in Romania

di Ramona Coman

Abstract: The corruption in Romania – The evolution of the phenomenon of corruption in the Romanian society has led in recent years to a series of legislative measures meant not only to fight against, but also to prevent corruption. However, public opinion considers corruption to continue to be one of the major issues of society. The article analyzes the efforts in the anti-corruption fight, both of the legislator and of the civil society, the elements of the corruption offense and the methods that could lead to the prevention, or at least the reduction of corruption in the Romanian society.

Keywords: Corruption; public opinion; Romania.

1. Breve storia della legislazione sulla corruzione in Romania

Quando si parla della Romania agli stranieri, pochi sono quelli che non pensano alla Transilvania (una delle regioni storiche del Paese) e alla famosa leggenda di Dracula, descritto come un personaggio crudele e negativo. Tuttavia, quello che sfugge spesso è il fatto che la creazione di questo personaggio fittizio fu ispirata da un personaggio storico reale, Vlad Țepeș¹, considerato dagli storici² uno dei primi, se non il primo, ad aver tentato di contrastare le pratiche di corruzione. Egli condannò più di 500 governatori alla pena di morte per il coinvolgimento in atti di corruzione, influenza e complotto.

Le prime disposizioni legali in materia di corruzione nei paesi rumeni risalgono all'epoca del dominio dei Fanarioti. Durante questo periodo, qualsiasi cosa poteva costituire oggetto di mercimonio: persino per ottenere il diritto di governare era comune partecipare ad un'asta, ma anche dopo essersela aggiudicata il governatore doveva continuare ad offrire doni al sultano. Una statistica del 1980 indica che circa il 45% del budget del Paese è stato utilizzato per corrompere i leader ottomani, il 30% per i benefici finanziari del sovrano e il restante 25% per le reali necessità del Paese³.

Il Codice penale rumeno del 1884 prevedeva come reato gli atti di corruzione,

¹ Principe di Valacchia nel 1448, 1456-1462 e 1476

² M. Maxim, C. Mureșan, Șt. Ștefănescu, T. Teotei, I. Toderaș, V. Vătășianu, *Istoria românilor*, vol. IV, Bucarest, 2001, pp. 352-363

³ O.A. Sabău-Pop, *Corupția și combaterea fenomenului în mijloace juridice*, Bucarest, 2010, p. 34, P. Abraham, *Corupția. Cauze. Mecanisme. Efecte. Soluții*, Bucarest, 2005, p. 400; C. C. Giurăscu, *Istoria românilor*, Vol. II, partea I, Bucarest, 1937, p. 387.

più precisamente il traffico di influenze di cui all'art. 146 e “ricevere la tangente”⁴ (corruzione passiva, ossia percepire “bustarelle”) di cui agli artt. 144 e 145, ma senza prevedere la forma di corruzione attiva (“dare la tangente”). In dottrina⁵ si ritiene che la mancanza di prevedere la corruzione attiva nel codice penale sarebbe dovuta al fatto che lo scopo del legislatore in quel momento era di facilitare la denuncia dell'azione. Nella pratica giudiziaria, tuttavia, anche in assenza di esplicita incriminazione, il corruttore veniva ugualmente condannato come agente provocatorio per il reato di corruzione (istigatore).

Successivamente, attraverso il Codice penale del 1936, furono previsti quattro reati di corruzione, ovvero ricevere la tangente, dare la tangente, traffico d'influenza e ricezione di indebiti benefici; il Codice penale del 1969⁶ ha sostanzialmente assunto i concetti del precedente codice penale nel campo dei reati di corruzione. Tuttavia, questi reati non sono stati regolamentati distintamente come reati di corruzione, ma sono stati inseriti nel capitolo “Reati di servizio o in connessione con il servizio”.

Per la prima volta, indirettamente, il concetto di corruzione è stato disciplinato nella legislazione rumena dalla l. nr. 83/1992⁷ sulla procedura d'urgenza di persecuzione e perseguimento di determinati reati di corruzione, limitatamente ai reati di ricevere, dare la tangente, ricevere indebiti benefici e traffico d'influenza. La dicitura utilizzata dal legislatore “alcuni reati di corruzione”, pur seguita da una lista che ha limitato il riferimento ai soli reati di cui agli artt. 254-257 del Codice penale, ha confermato quelle asserzioni dottrinali a sostegno della tesi che, oltre a questi quattro, sarebbero configurabili altri reati di corruzione⁸.

Restava il fatto che né il Codice penale, né la legislazione speciale avevano fornito una definizione chiara del concetto di “corruzione”. La situazione è stata risolta con l'introduzione della l. nr. 78/2000 sulla prevenzione, scoperta e sanzione di atti di corruzione, legge adottata sia alla luce dell'evoluzione del fenomeno criminale nella sfera dei pubblici uffici, sia come attuazione degli atti internazionali in materia cui lo Stato rumeno ha aderito. Quindi, l'art. 5 della legge ha stabilito come reati effettivamente di corruzione i fatti incriminati dagli artt. 254-257 del Codice penale all'epoca in vigore: ricevere la tangente, dare la tangente, ricevere indebiti benefici, e traffico di influenza. L'art. 2 ha però circoscritto lo scopo di questa normativa speciale: “Le persone di cui all'art. 1 sono tenute a svolgere i loro propri compiti nell'esercizio delle loro funzioni, attribuzioni o incarichi affidati, con il rigoroso rispetto delle leggi e delle regole di condotta professionale, e a garantire la protezione e la realizzazione dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini senza utilizzare le funzioni, i doveri o gli incarichi ricevuti, per acquisire per loro o altre persone denaro, beni o altri indebiti benefici”.

⁴ Per la traduzione in italiano dei reati di “darea de mită” e “luarea de mită” del Codice penale rumeno, si utilizza “Il Compendio di nozioni legali”, creato tramite il Programma europeo Giustizia penale, Multilingua 2010, dal sito del Pubblico Ministero della Romania http://old.mpublic.ro/ump/multilingua_compendiu.pdf.

⁵ V. Dobrinioiu, M. A. Hotca, N. Neagu, M. Murea, C. Cășuneanu, *Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea descoperirea și sancționarea faptelor de corupție*, Bucarest, 2009, p. 52; I. Tanoviceanu, V. Dongoroz, *Tratat de drept și procedură penală*, ed. a II-a, Bucarest, 1925, p. 565

⁶ Pubblicata in G. Uff. nr. 79-79 bis/ 21.06.1968.

⁷ Pubblicata in G. Uff. nr. 173 din 22.07.1992.

⁸ O.A. Sabău-Pop, *op.cit.*, p. 28.

Ai sensi dell'articolo 1 di questa legge speciale, la normativa si applica alle seguenti persone: a) coloro che esercitano una funzione pubblica, indipendentemente dal modo in cui ne sono stati investiti, all'interno di autorità pubbliche o istituzioni pubbliche; b) coloro che esercitano, in via permanente o temporanea, in conformità con la legge, una funzione o un compito, nella misura in cui partecipano al processo decisionale o possono influenzarlo, nei servizi pubblici, nelle aziende private, nelle aziende nazionali, nelle società nazionali, nelle unità cooperative o in altri agenti economici; c) coloro che esercitano poteri di controllo, secondo la legge; d) coloro che forniscono assistenza specializzata alle unità di cui al punto a) e b) nella misura in cui partecipano o influenzano il processo decisionale; e) coloro che, indipendentemente dalla loro qualità, effettuano, controllano o forniscono assistenza specializzata nella misura in cui partecipano o influenzano il processo decisionale in relazione a: operazioni che implicano movimenti di capitali, operazioni bancarie, operazioni in valuta estera o di credito, collocamenti, borsa, assicurazioni, collocamenti reciproci o conti bancari e conti assimilati, transazioni commerciali nazionali e internazionali; f) coloro che detengono una posizione di comando in un partito politico o in un raggruppamento politico, in un sindacato, in un'organizzazione di datori di lavoro o in un'associazione o fondazione senza scopo di lucro; g) persone diverse da quelle di cui ai punti a) e f), alle condizioni previste dalla legge.

Questa legge stabilisce all'art. 5 una classificazione dei reati, classificandoli in quattro categorie: a) reati di corruzione; b) reati assimilati a reati di corruzione; c) reati direttamente connessi a reati di corruzione; d) delitti contro gli interessi finanziari delle Comunità europee. Una semplice lettura di questa classificazione trasmette l'idea che la sfera della nozione di reati di corruzione, alla luce dello scopo regolato dall'art. 2 della legge, non era più limitato ai classici reati coperti dal Codice penale in vigore in quel momento, ma invece veniva aggiunto un numero considerevole di reati, classificati come reati di servizio⁹.

Nel 2014 è stato introdotto un nuovo Codice penale (l. nr. 286/2009) che ha riprodotto con alcune modifiche le incriminazioni del precedente Codice penale: sono rimasti i reati di ricevere la tangente, dare la tangente e il traffico d'influenza, mentre è stato introdotto il reato di "acquisto d'influenza"¹⁰. Inoltre, il reato di ricevere indebiti benefici è stato integrato nella corruzione passiva (ricevere la tangente). Questo Codice disciplina nel Capitolo V della Parte Speciale "Corruzione e reati di servizio" i reati di corruzione, ma anche - appunto - quelli di servizio.

Il nuovo Codice penale disciplina dunque i due capitoli del titolo V della parte speciale stabilendo di fatto l'ordine dei valori sociali tutelati dalla legge penale e, di conseguenza, l'ordine delle incriminazioni, poiché ha certamente posto in una posizione di regolamentazione prominente i reati di corruzione, sottolineando pertanto l'importanza di questi, nel contesto della lotta anticorruzione, sia in Romania che nel contesto socio-politico europeo.

Inoltre, a seguito della ratifica da parte della Romania del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sulla corruzione del Consiglio d'Europa (l. nr. 260/2004), è stato necessario completare il quadro dei reati di corruzione con una

⁹ A. Fanu-Moca- *Infracțiunile de corupție*, in *Analele Universității de Vest din Timișoara, seria Drept*, p. 7

¹⁰ Questo reato era precedentemente regolato soltanto dalla Legge Speciale (Legge n. 78 del 2000) sulla lotta alla corruzione.

disposizione relativa all'estensione delle rispettive norme penali anche ai fatti commessi da persone coinvolte nei procedimenti di arbitrato interno o internazionale (articoli da 2 a 4 del Protocollo).

2. Analisi dei reati di corruzione

Come abbiamo visto, nella legislazione rumena ci sono quattro reati principali considerati reati di corruzione, oltre ad altri reati assimilati o connessi ai reati di corruzione. Di seguito analizzeremo i quattro principali reati - ricevere la tangente (corruzione passiva), dare la tangente (corruzione attiva), traffico d'influenza, acquisto d'influenza - stabilendo gli elementi del reato, così come sono attualmente previsti nella legislazione rumena¹¹.

Ricevere la tangente (corruzione passiva)

Questo reato è regolato dall'art. 289 del Codice penale e dall'art. 7 della l. nr. 78/2000. I testi normativi vigenti incriminano una variante tipo, una variante assimilata, una variante attenuante e una variante aggravata¹².

Ai sensi dell'art. 289 comma 1 del nuovo Codice penale costituisce reato il comportamento del pubblico ufficiale che riceve per se stesso o per conto di terzi denaro o altri benefici o ne accetta la promessa in relazione all'adempimento, accelerazione o ritardo relativamente all'espletamento di un atto rientrante nei suoi doveri o in connessione con l'esecuzione di un atto a questi contrario. Autore del reato nella sua forma base può essere il pubblico dipendente, come definito dall'art. 175 comma 1 c.p.

Al secondo comma è prevista la variante assimilata, per colui che riveste un pubblico incarico ai sensi dell'art. 175 comma 2 c.p. (pubblico ufficiale assimilato): tale condotta configura reato solo quando il soggetto ponga in essere atti diretti al non adempimento o ritardo nell'esecuzione di un atto che è obbligato a compiere in forza dei doveri scaturenti dal proprio ufficio o al compimento di un atto che è contrario ai doveri in questione.¹³

La versione attenuata è fornita dall'art. 308 c.p., che punisce la stessa condotta prevista dall'art. 289, nel caso in cui sia commessa da o in relazione a soggetti che esercitano, in via permanente o temporanea, con o senza compenso, un servizio di qualsiasi tipo al servizio di una persona fisica, come previsto dall'art. 175 comma 2, o all'interno di qualsiasi persona giuridica. In questi casi i limiti speciali della sanzione saranno ridotti di un terzo, secondo quanto previsto dall'art. 308 c.p.

La versione aggravata è fornita dall'art. 7 della Legge 78/2000, secondo il quale, quando il soggetto attivo è uno dei soggetti espressamente previsti dal testo normativo, i limiti di pena previsti dall'art. 289 c.p. devono essere aumentati di un terzo. Queste persone sono: a) le persone che esercitano una funzione di pubblica dignità; b) giudici o pubblici ministeri; c) persone che sono organo giudiziario

¹¹ L'articolo analizza i reati previsti dalla legislazione rumena al momento della stesura; a causa delle frequenti modifiche legislative nel nostro Paese, alcuni aspetti potrebbero essere modificati fino al momento della pubblicazione.

¹² Al. Boroî, *Drept penal. Partea specială*, Bucarest, 2006, p. 328.

¹³ Ex art. 175 NCP è considerato funzionario pubblico ai sensi del diritto penale la persona che con o senza retribuzione, su base permanente o temporanea, esercita attribuzioni stabilite dalla legge per l'espletamento dei poteri legislativo, esecutivo o giudiziario o un pubblico ufficio di qualsiasi tipo anche in forma autonoma.

inquirente o che hanno il potere di accertare o sanzionare le contravvenzioni; d) le persone di cui all'art. 293 c.p., ossia le persone che, sulla base di un accordo arbitrale, sono chiamate a pronunciarsi su una controversia che è loro data dalle parti di questo accordo, indipendentemente dal fatto che la procedura di arbitrato sia basata sulla legge rumena o su un'altra legge.

L'atto incriminato dal legislatore può avere tre forme: richiedere, ricevere o accettare la promessa. *Richiedere* implica una richiesta di denaro, diretta o indiretta, o di altri indebiti vantaggi per se stesso o per un altro, e non è necessario che la richiesta presentata a tale riguardo sia soddisfatta. *Ricevere* comporta la ricezione, diretta o indiretta, per sé o per un altro, di denaro o altri indebiti benefici su iniziativa del corruttore. E *accettare* la promessa di denaro o altri indebiti benefici comporta l'espreso o tacito (ma insindacabile) accordo dell'autore per quanto riguarda l'offerta fatta. Se, prima di ricevere, la persona aveva accettato la promessa di ricevere tali beni, l'atto si ritiene consumato al momento dell'accettazione.

La dazione può avvenire in qualsiasi modo, attraverso il trasferimento materiale del denaro o tramite bonifici bancari o stipulando contratti simulati. Il reato è configurato nel momento in cui vi è l'accordo e l'autore accetta di ricevere tali benefici.

Una novità nel Codice penale attuale, rispetto al precedente, è che il reato di ricevere indebiti benefici presente nel vecchio Codice penale è diventato parte del reato di ricevere la tangente. Il nuovo Codice penale prevede, nel caso del reato di ricevere la tangente, che l'atto debba essere commesso “*in connessione* con l'adempimento, il non adempimento, l'accelerazione o il ritardo nell'esecuzione di un atto che rientra nei suoi doveri o in connessione con l'esecuzione di un atto contrario a questi doveri”, e non, come era previsto nel vecchio Codice penale, *per gli scopi* di adempimento, non adempimento, accelerazione o ritardo. In questo contesto, non possiamo parlare della depenalizzazione del reato di ricevere indebiti benefici, poiché gli stessi fatti sono ancora oggi inclusi nel contenuto costitutivo del reato di corruzione.

Dare la tangente (corruzione attiva)

Questo reato può essere commesso da una qualsiasi persona fisica o giuridica¹⁴ che abbia la capacità di stare in giudizio. Si configura offrendo, promettendo o dando, direttamente o indirettamente, denaro o altri benefici a un dipendente pubblico in relazione all'adempimento o inadempimento di un atto contrario ai doveri del proprio ufficio.

L'articolo 308 del nuovo Codice penale (NCP) prevede la variante attenuata del reato, quando la persona offre, promette o dà, non ad un pubblico dipendente, ma a un dipendente pubblico assimilato: si tratta di quei soggetti che, per qualsiasi motivo, esercitano in via permanente o temporanea, con o senza compenso, qualsiasi prestazione al servizio delle persone, come stabilito dall'art. 175, comma 2 NCP.

La “bustarella” può essere data anche tramite una terza persona che, in tal caso, viene considerato un complice oppure un istigatore del reato, a seconda della natura effettiva degli atti che ha posto in essere.

¹⁴ Anche una società può essere condannata per aver commesso un reato di corruzione, come ad esempio, nel caso in cui un socio o un amministratore offrono o cedono denaro a un impiegato di una società di controllo per non far risultare eventuali irregolarità ed evitare che la società venga sottoposta a sanzioni.

Il reato si configura quando vengono promessi, offerti o dati denaro o vantaggi di altro genere a un pubblico dipendente in relazione all'adempimento o inadempimento, accelerazione o ritardo di un atto che rientra nel campo dei suoi obblighi o per la commissione di un atto che si pone in contrasto con gli stessi. I requisiti essenziali per la configurazione della fattispecie contemplano la promessa, offerta o dazione di denaro o altre utilità indebite al funzionario pubblico verso la controprestazione da parte di quest'ultimo circa il ritardo, l'accelerazione o altre tipologie di benefici riguardo ad atti o comunque obblighi che rientrano nel suo ufficio.

La promessa di denaro o altri indebiti benefici può essere fatta verbalmente o per iscritto, espressamente o implicitamente, e non è necessario che i beni promessi siano presentati alla persona, o la promessa sia accettata o meno dal destinatario. Offrire denaro o altri indebiti benefici, al contrario di promettere, implica che i beni offerti siano presentati, ma resta irrilevante la circostanza che l'offerta sia stata accettata o meno. La dazione, invece, implica l'effettiva ricezione, diretta o indiretta, di denaro o altri vantaggi da parte della persona.

A differenza del vecchio codice, che richiedeva la promessa, l'offerta o la concessione di denaro o altri benefici *prima* dell'atto, o al più tardi durante lo svolgimento, il nuovo c.p. si limita a dichiarare che l'atto deve essere compiuto "*in relazione all'adempimento, inadempimento, ritardo nell'esecuzione di un atto che rientra nelle sue funzioni o in connessione con l'esecuzione di un atto contrario a questi doveri*". Il legislatore ha quindi incriminato anche l'azione intrapresa in una fase successiva. La promessa o dazione del denaro o degli altri benefici può collocarsi quindi in un arco temporale che va dal momento che precede la controprestazione da parte del dipendente fino a un momento successivo: non si richiede quindi espressamente che questa si debba collocare antecedentemente rispetto all'operato del funzionario.

L'art. 290 del Codice penale regola, al secondo comma, una causa di non imputabilità e, al terzo comma, una causa di non punibilità. Secondo l'art. 290 comma 2, "l'atto non costituisce reato quando il corruttore è stato costretto con qualsiasi mezzo dalla persona corrotta", mentre, secondo il comma 3 dello stesso articolo, "questo non viene punito se denuncia l'atto prima che l'organo giudiziario investigativo ne sia stato informato".

Tuttavia, questa causa di non punibilità è attualmente in fase di cambiamento. La legge che modifica il Codice penale, che al momento della stesura del presente studio è stata approvata in entrambe le camere del Parlamento, ma ancora non è stata promulgata e pubblicata, prevede un periodo di 6 mesi in cui il corruttore deve denunciare l'atto al fine di beneficiare della causa di non punibilità.

Traffico di influenza

L'art. 291 comma 1 regola il reato di traffico d'influenza nella forma semplice, mentre l'art. 7 della l. n. 78/2000 disciplina la forma aggravata, alle stesse condizioni, legate alla qualità del soggetto attivo, previste per le fattispecie di corruzione attiva e passiva. La criminalizzazione del traffico illecito d'influenza mira ad assicurare la buona reputazione delle entità statali e dei pubblici dipendenti, eliminando possibili sospetti circa la corruttibilità e le conseguenze di delegittimazione degli organi statali che ne derivano a livello sociale.

L'articolo 291 del NCP recita che è punito colui che richiede, riceve o accetta, direttamente o indirettamente, anche per conto di terzi, del denaro o altri benefici per esercitare pressione su di un dipendente pubblico affinché costui realizzi, non adempia, affretti o ritardi l'espletamento di atti che rientrano nelle funzioni o compia atti che si pongano in contrasto con i suoi doveri. Ai sensi dell'articolo 7 della l. n. 78/2000 è prevista anche la variante aggravata del reato quando questo è posto in essere coinvolgendo chi esercita una funzione di dignità pubblica.

La dottrina¹⁵ ha sintetizzato tre requisiti essenziali per l'esistenza del reato. Prima di tutto, l'autore deve avere sull'impiegato pubblico un'influenza reale, o far trasparire l'esistenza di una tale influenza, di modo che quest'ultima costituisca effettivamente il fattore determinante della richiesta dell'acquirente. In secondo luogo, occorre che l'autore prometta di far agire il funzionario nel senso desiderato dall'interessato, ossia dall'acquirente dell'influenza indebita (ciò implica che il funzionario pubblico può non avere ancora assunto la decisione agognata dall'interessato). Questo requisito è soddisfatto anche se non è nominato in modo esplicito il funzionario pubblico, ma ci si riferisce genericamente all'organo statale, all'istituzione pubblica o a qualsiasi altra persona giuridica cui appartiene il funzionario che ha il potere di agire. Invece non sarebbe configurabile il reato di traffico d'influenza, ma tutt'al più potrebbe parlarsi di truffa, nel caso in cui venisse assicurata una influenza esercitata su un funzionario che però non sia competente. In terzo luogo, l'atto deve essere commesso prima o in concomitanza con l'atto che rientra nelle funzioni dell'impiegato pubblico, altrimenti, anche in questo caso, si potrebbe ricadere nel reato di truffa.

La legislazione nazionale riflette quelle che sono le posizioni espresse dai più alti organi europei, sanzionando il comportamento di chi esercita la propria influenza per condizionare indebitamente le decisioni di pubblici funzionari nazionali o internazionali. La Convenzione penale sulla corruzione adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata dalla Romania con l. n. 27/2002, all'articolo 12 ha stabilito che ciascuna delle parti è tenuta ad adottare misure legislative e di altra natura eventualmente necessarie, mirate a sanzionare quei comportamenti finalizzati a offrire o concedere qualsiasi vantaggio indebito dietro corrispettivo, nei confronti di chi influenza o tenta di influenzare le decisioni di uno dei soggetti di cui agli artt. 2, 4-6 e 9-11. Nelle disposizioni contenute in questi articoli si fa riferimento ai pubblici ufficiali nazionali, ai membri di assemblee pubbliche nazionali, pubblici ufficiali stranieri, funzionari internazionali, membri di assemblee parlamentari internazionali, giudici e funzionari di tribunali internazionali. A nulla rileva il fatto che il vantaggio indebito sia utile per chi lo chiede o per terzi.

L'acquisto dell'influenza

Tale tipologia di reato è previsto dall'articolo 292 Codice penale nella forma semplice, e dall'articolo 308 Codice penale nella versione attenuata. Il reato consiste nella promessa, l'offerta o la concessione di denaro o altri benefici, direttamente o indirettamente, a una persona che ha un'influenza o dà l'impressione di avere un'influenza su un dipendente pubblico, al fine di determinare che quest'ultimo

¹⁵ V. Dobrinoiu, *Infracțiuni de corupție și de serviciu* in V. Dobrinoiu e.a., *Noul Cod penal comentat. Partea specială*, vol. II, Bucarest, 2012 p. 554-556; M. Udroiu- *Drept penal. Partea specială. Noul Cod penal*, Bucarest, 2014, pp. 357-358

realizzati, non adempia, affretti o ritardi l'espletamento di atti che rientrano nelle funzioni o che compia atti che si pongono in contrasto con i suoi obblighi.

Il comma 2 dell'articolo 292 Codice penale regola una causa di non punibilità, qualora l'autore del reato denunci l'atto prima che l'organo giudiziario investigativo ne sia stato informato. La ratio di questa causa di impunità è duplice: da un lato si è tenuto conto del fatto che l'auto-denuncia dell'autore dovrebbe indicare il suo rammarico per l'atto commesso, con la conseguenza che il soggetto non costituirebbe più un grave pericolo sociale; d'altra parte, il legislatore, con l'obiettivo di scoprire e sanzionare gli autori del reato di traffico d'influenza, nonché di prevenire tali atti, instilla, con l'introduzione di questa causa di non punibilità, il timore di essere denunciati in coloro che sarebbero tentati a commettere le condotte incriminate.

3. La nozione di impiegato pubblico ai sensi del diritto penale

L'art. 175 del Codice penale offre la definizione di pubblici dipendenti ai sensi della legge penale. È considerato funzionario pubblico la persona che, con o senza retribuzione, su base permanente o temporanea, esercita attribuzioni e responsabilità stabilite dalla legge per l'espletamento dei poteri legislativo, esecutivo o giudiziario, o una funzione pubblica di qualsiasi tipo, oppure esercita, da solo o insieme ad altre persone, all'interno di un operatore economico o una persona giuridica con capitale di Stato completo o maggioritario, attribuzioni relative alla realizzazione del suo oggetto di attività.

Lo scopo dell'uso da parte del legislatore dell'espressione "funzione pubblica di qualsiasi tipo" e non semplicemente "funzione pubblica" è dovuto all'esigenza di evitare la sovrapposizione tra la nozione di "funzione pubblica", ai sensi della l. nr. 188/1999 e successive modifiche concernente lo statuto dei dipendenti pubblici, e l'espressione utilizzata nell'art. 175.1, lett. b), in modo da delimitare coloro che sono considerati pubblici dipendenti ai fini del diritto penale.

Determinanti per includere o escludere dallo spettro applicativo della norma alcune figure professionali sono alcuni criteri, quali la natura del servizio fornito, la base giuridica su cui tale attività viene svolta o il rapporto giuridico tra l'interessato e le pubbliche istituzioni. Alcune figure di liberi professionisti sono considerati per l'ordinamento rumeno pubblici dipendenti, ai sensi del secondo comma dell'art. 175 del Codice penale, quando esercitano un servizio pubblico o sono assoggettati al controllo di una pubblica autorità: "è considerato funzionario pubblico, ai sensi della legge penale, la persona che esercita un servizio di interesse pubblico per il quale è stato investito dalle pubbliche autorità o che è soggetto al controllo o supervisione per l'esecuzione del rispettivo servizio pubblico". Fra chi svolge il servizio e la pubblica autorità non vi sono relazioni: il disposto del secondo comma dell'articolo 175 NCP riguarda quelle figure professionali che svolgono il loro operato senza una previa assunzione in unità pubbliche. L'accezione del secondo comma è estremamente ampia ed è suscettibile di ricomprendere un gran numero di figure professionali come notai, ufficiali giudiziari, avvocati e altri ancora.

Possiamo notare quindi che il significato della nozione di dipendente pubblico nel diritto penale non è certamente equivalente a quella del diritto amministrativo. Nel diritto penale, la nozione di pubblico dipendente ha infatti una portata più ampia, a causa del carattere dei rapporti sociali che si tenta di difendere attraverso la

criminalizzazione di alcuni fatti socialmente pericolosi. La richiesta di difendere e promuovere gli interessi della comunità impone il più alto grado di protezione possibile e pertanto rende necessario l'uso della legislazione penale.

Il concetto di funzione pubblica è in stretta correlazione con la nozione di interesse pubblico, dato che entrambi perseguono la soddisfazione dei bisogni generali sulla base di prerogative costituzionali che sanciscono una prevalenza del pubblico interesse su quello privato. Il dipendente pubblico svolge la sua attività col fine di perseguire l'interesse generale e nell'esercizio del suo ufficio non può, in alcun modo, anteporre l'interesse personale a quello generale.

Per giungere ad un'interpretazione unitaria delle disposizioni di legge relative alla definizione della nozione di impiegato pubblico ai sensi del diritto penale, l'Alta Corte di Cassazione e di Giustizia ha emesso diverse "sentenze su questioni di diritto"¹⁶, nelle quali ha affermato che: è dipendente pubblico ai sensi dell'art. 175 comma 2 del Codice penale (cioè dipendente pubblico assimilato) sia il perito¹⁷, sia il dipendente della banca, qualora si tratti di una società bancaria interamente privata, autorizzata e controllata dalla Banca nazionale di Romania¹⁸. Allo stesso tempo, ha stabilito che rientra nella nozione di impiegato pubblico stipulato nell'art. 175 comma 1 lettera b) - persona che esercita un ufficio pubblico di qualsiasi tipo - il medico con un contratto di lavoro in un'unità ospedaliera del sistema sanitario pubblico¹⁹, o l'insegnante di una scuola pubblica²⁰.

4. Sanzioni applicate ai dipendenti pubblici accusati di reati di corruzione

Il legislatore ha stabilito per i reati di corruzione la pena della reclusione: la più grave, tra 3 e 10 anni, è prevista per il reato di ricevere la tangente. La l. n. 78 del 2000 prevede un aumento dei limiti di pena per i reati di corruzione se sono commessi da una persona che: esercita una funzione di dignità pubblica; è un giudice o un pubblico ministero; è un organo giudiziario inquirente o ha attribuzioni di accertamento o sanzione di contravvenzioni; è un membro di un tribunale arbitrale.

Oltre alla pena principale, al funzionario accusato di atti di corruzione sarà vietato di esercitare la sua professione o attività.

Allo stesso tempo, viene prevista la misura della confisca delle cose che costituiscono il prezzo del reato di corruzione: "denaro, valori o altri beni ricevuti sono soggetti a confisca e, quando non sono più disponibili, viene ordinata la confisca per equivalente". Come si evince dal testo normativo, il denaro o qualsiasi altro bene deve essere stato effettivamente ricevuto, mentre i beni soltanto promessi non

¹⁶ Una procedura introdotta nell'ordinamento rumeno nel 2014, ai fini di garantire l'uniforme interpretazione della legge penale.

¹⁷ Decisione della Corte di Cassazione - Collegio dei giudici per l'interpretazione di questioni legali in materia penale, n. 20 del 2014, Pubblicata in M.Of. della Romania n. 766 del 22 ottobre 2014.

¹⁸ Decisione della Corte di Cassazione - Collegio dei giudici per l'interpretazione di questioni legali in materia penale, n. 18 del 2017, Pubblicata in M.Of. della Romania n. 545 dell'11 luglio 2017.

¹⁹ Decisione della Corte di Cassazione - Collegio dei giudici per l'interpretazione di questioni legali in materia penale, n. 26 del 2014, Pubblicata in M.Of. della Romania n. 24 del 13 gennaio 2015.

²⁰ Decisione della Corte di Cassazione Collegio dei giudici per l'interpretazione di questioni legali in materia penale, n. 8 del 2017, Pubblicata in M.Of. della Romania n. 290 del 25 aprile 2017.

possono essere confiscati. Nel caso della corruzione attiva, tuttavia, si confiscano anche i beni offerti, anche quando la dazione non sia ancora avvenuta.

Ultima nota ma non meno importante: una disposizione generale del codice penale (articolo 112¹ lit.m del codice penale) consente che, se una persona è condannata per reati di corruzione si può applicare la misura della confisca estesa, vale a dire anche con riguardo ai beni ottenuti negli ultimi 5 anni prima che il reato fosse commesso, sempre che il valore di questi beni superi nettamente il reddito ottenuto legalmente e il giudice sia convinto che provengano da attività criminali.

5. Effetti nello spazio pubblico e nell'opinione pubblica

Secondo il sondaggio faccia a faccia “Eurobarometro speciale”, che ha attirato quasi 28.000 risposte, circa un europeo su dodici (8%) afferma di aver subito o visto un caso di corruzione negli ultimi 12 mesi e un quarto (26%) ritiene di essere personalmente colpito dalla corruzione nella propria vita quotidiana. Poco meno di un quarto (23%) concorda sul fatto che gli sforzi del loro governo sono efficaci nell'affrontare la corruzione, e circa un quarto (26%) pensa che nel loro Paese ci siano abbastanza procedimenti penali per dissuadere le persone da pratiche corrotte²¹.

Le percezioni relative alla corruzione, in realtà, sono generalmente ancora più elevate. L'esperienza della corruzione non è uniforme in tutta l'UE: nel caso di Danimarca, Finlandia, Lussemburgo, Svezia e Regno Unito, meno dell'1% degli intervistati ha dichiarato di aver percepito un atto di corruzione negli ultimi 12 mesi, mentre in altri Paesi come Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria, Lituania, Polonia, e tra questi anche la Romania, il dato si attesta tra il 6% e il 29%.

In Romania, come in altri Paesi europei, è ancora presente la “cultura dei doni” verso chi esercita determinati ruoli o professioni e ciò molto spesso non è nemmeno percepito come corruzione ma solo come atto di cortesia. Pensiamo qui soprattutto alla corruzione nel campo sanitario.

Laddove esiste, la corruzione nell'assistenza sanitaria pubblica tende ad essere altamente visibile al pubblico, poiché la maggior parte delle persone, nel corso dell'anno, ha in qualche modo sempre contatti con il sistema sanitario pubblico. Secondo il sondaggio speciale Eurobarometro del 2013, circa tre quarti degli europei (77%) hanno visitato un operatore sanitario pubblico o un'istituzione di assistenza sanitaria pubblica negli ultimi 12 mesi. In tutta l'UE, un intervistato su 20 (5%) che aveva visitato un medico o un'istituzione sanitaria pubblica ha affermato che, oltre alle tasse ufficiali, avevano corrisposto un pagamento extra o un regalo prezioso al medico o avevano fatto una donazione ospedaliera. In alcuni casi, questo pagamento è stato richiesto, in altri è stato offerto o ritenuto prevedibile, prima o dopo il trattamento. Il Paese con la maggiore percentuale di risposte che hanno confermato queste pratiche è stato la Romania (28%), seguita poi da Lituania (21%), Grecia (11%) e Ungheria (10%)²².

Ma la corruzione non si diffonde solo nel sistema sanitario. Al fine di ottenere un quadro più preciso dell'estensione della diffusione della corruzione in Romania,

²¹ *Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015*, p. 103.

²² *Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015*, p. 112.

abbiamo analizzato il rapporto più recente dell'Organizzazione internazionale per la trasparenza e il rapporto della Direzione nazionale anticorruzione per il 2017.

Le relazioni annuali Transparency International sulle percezioni della corruzione sono particolarmente rilevanti da un punto di vista sociologico, dato che riescono ad analizzare fino a che punto la corruzione colpisce le vite dei cittadini comuni. A tal fine, Transparency International interroga regolarmente il pubblico in merito alle loro opinioni sulla corruzione. In particolare, viene chiesto in che misura i cittadini siano dell'opinione che il fenomeno della corruzione esista nelle istituzioni pubbliche, quali esperienze abbiano vissuto e come stimino l'evoluzione della corruzione in Romania.

Nel febbraio di quest'anno, Transparency International ha elaborato una relazione annuale sul *Global Corruption Perceptions Index* (CPI), arrivando a determinare la misura della corruzione nel settore pubblico grazie all'aiuto di esperti di consulenza e uomini d'affari provenienti da 180 Paesi inclusi nell'analisi. Secondo questo rapporto, nel 2016, la Romania è al 59° posto nel mondo e 25° nell'Unione europea.

Per anni, lo spazio pubblico della Romania è stato invaso dal fenomeno della corruzione. In generale, le statistiche nazionali mostrano che i rumeni credono che la società sia soffocata dalla corruzione. Alla domanda: "Quale pensi sia il problema più serio della Romania?", il 51% degli intervistati lo ha individuato nella corruzione. Ovviamente, sorge la domanda: per quale motivo la Romania viene considerata un Paese "corrotto" dai suoi stessi cittadini? Per rispondere a questa domanda, molto utile è un altro dato risultante dal sondaggio: la maggior parte dei cittadini intervistati ha affermato che le loro opinioni sulla corruzione si basano sulle informazioni disponibili o trasmesse dai media (oltre il 55% degli intervistati).

Purtroppo, oggi il ruolo dei media non è limitato *all'informazione*, ma anche alla *formazione* dell'opinione pubblica. Come mostrato in una ricerca²³, i media hanno superato il ruolo di intermediario, diventando la fonte diretta del messaggio. In Romania, essi svolgono un ruolo di primo piano nel plasmare opinioni e atteggiamenti, non indirettamente, ma esplicitamente attraverso opinionisti politici, economici o sociali. Pertanto, possiamo affermare che l'opinione pubblica sulla corruzione è rilevante per determinare il grado effettivo di corruzione in Romania? Sicuramente no.

D'altra parte, abbiamo analizzato i rapporti della Direzione nazionale anticorruzione²⁴. Da questa analisi possiamo vedere che nel 2017 il numero di reati di corruzione per i quali la Direzione nazionale anticorruzione ha depositato la richiesta di rinvio a giudizio è 313, di cui 144 per "ricevere la tangente", 65 per "dare la tangente", 83 per "tratta d'influenza" e 21 per "acquisto d'influenza". Ma nemmeno questi numeri riflettono accuratamente il livello di corruzione in Romania; se, da un lato, è indiscutibile che non tutti i fatti di corruzione siano stati scoperti e giudicati, dall'altro si può notare il gran numero di assoluzioni ordinate dai giudici. La percentuale di assoluzioni nei casi in cui la DNA ha chiesto il rinvio a giudizio (compresi tutti gli altri reati assimilati ai reati di corruzione), secondo l'indicatore statistico

²³ I. Ghiță, *Rolul Mass-mediei românești în formarea opiniei publice*, in *Communication and Argumentation in Public Sphere*, Galați University Press, 2007, p. 242.

²⁴ Sul sito Ufficiale della Direzione Nazionale Anticorruzione https://www.pna.ro/faces/bilant_activitate.xhtml?id=40#cap1_2.

stabilito dal Consiglio Superiore della Magistratura²⁵, è stata del 12,2%. Pertanto, dei 997 imputati rinviati al giudizio nel 2017, 122 imputati sono stati assolti.

La copertura mediatica (a volte esagerata e in violazione della presunzione di innocenza) della lotta anticorruzione ha creato una vera cultura della popolazione rumena volta a combatterla. Negli ultimi anni, in Romania sono nate numerose associazioni e organizzazioni non governative e apolitiche per promuovere e sostenere iniziative, azioni e misure concrete per combattere la corruzione. Le proteste pubbliche da queste organizzate e l'intensa attività sui *social network* hanno attirato un gran numero di persone, soprattutto tra i giovani. Fino a poco tempo fa, era registrabile una mancanza di interesse tra la popolazione più giovane con riguardo ai problemi sociali e politici della comunità, mentre ora il loro coinvolgimento e la posizione sulla corruzione sta diventando sempre più pronunciata.

Se, da un lato, la lotta anticorruzione è diventata sempre più sostenuta dall'opinione pubblica, la fiducia nell'attività degli organi specializzati è stata "attenuata" dalla recente declassificazione di un documento - Protocollo concluso tra la Direzione nazionale anticorruzione e il Servizio di intelligence rumeno - che ha sollevato dubbi riguardando il coinvolgimento dei servizi segreti nell'attività investigativa e nelle attività dei P.M.

6. Come prevenire il fenomeno?

La corruzione è un fenomeno complesso e plurivalente che causa molteplici cause ed effetti e ha uno sviluppo estremamente vario. Pertanto, i metodi di lotta o prevenzione dovrebbero essere ugualmente diversi. Non si può certamente ambire a sradicare totalmente il fenomeno, ma si può ragionevolmente pensare di ridurlo entro limiti ragionevoli.

Un primo aspetto che è stato considerato importante nella lotta contro la corruzione in Romania è stato il cambiamento nella politica criminale. Gli obiettivi della politica criminale, in termini di legislazione, erano: la modifica della legge sulla prevenzione e il controllo della corruzione e riciclaggio di denaro per la piena armonizzazione della legislazione nazionale con l'*acquis* comunitario; l'adozione di una legislazione speciale in materia di prevenzione e controllo della criminalità, per quanto riguarda la prevenzione e il controllo del traffico di esseri umani e la criminalità attraverso sistemi informatici; la modifica e il completamento della legislazione per garantire la protezione dei testimoni e delle vittime; l'elaborazione di un nuovo Codice penale nel contesto dell'unificazione del diritto penale a livello europeo e che fosse uno strumento funzionale per proteggere la società contro determinate pratiche come la corruzione; la modifica e l'integrazione del Codice di procedura penale alla luce delle decisioni della Corte Costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo; il miglioramento del diritto commerciale, la riforma del quadro giuridico in materia di fallimento e la procedura transnazionale di fallimento giudiziario; la regolamentazione degli strumenti procedurali per individuare, indagare e perseguire i casi di corruzione; il quadro istituzionale comprendente strutture competenti a prevenire e controllare la corruzione.

²⁵ Decisione del Consiglio Superiore di Magistratura n. 1265 del 24 novembre 2015.

In considerazione dell'esistente coinvolgimento delle persone giuridiche in attività criminali, un passo importante è stato anche il cambiamento della legislazione penale, che ha visto l'introduzione della responsabilità penale della persona giuridica. Per quanto riguarda la giurisprudenza, nel 2008 per la prima volta in Romania una persona giuridica è stata rinviata a giudizio per la commissione di un reato di corruzione.

Sebbene l'attività normativa nel campo della lotta contro la corruzione sia estremamente produttiva dal punto di vista dello sforzo quantitativo, gli strumenti normativi sono stati costantemente modificati e integrati, dimostrando una forte instabilità e insicurezza delle istituzioni intenzionate a combattere il fenomeno della corruzione²⁶. Ad esempio, l'Ordinanza di emergenza del governo (O.U.G.) n. 43/2002 sulla Direzione nazionale anticorruzione è stata modificata 25 volte, mentre la legge 78 del 2000 per la lotta alla corruzione è stata emendata 11 volte. Alcune disposizioni legali non sono nemmeno in linea con quelle contenute nella Costituzione rumena, motivo per cui sono state dichiarate incostituzionali e implicitamente hanno prodotto un impatto negativo e persino retroattivo sull'attività della Direzione nazionale anticorruzione.

Un aspetto importante riguarda la scoperta del fatto. Secondo il rapporto DNA 2017, solo nel 9% dei casi la notifica è stata effettuata da un'istituzione pubblica. Ciò indica chiaramente un basso coinvolgimento delle istituzioni pubbliche nella scoperta della corruzione nelle proprie istituzioni. Dato che è certamente più facile rilevare tali atti illeciti all'interno delle istituzioni stesse, è improbabile che, se tutti i fatti venissero segnalati e non "nascosti", il numero di denunce rimarrebbe così basso. Di conseguenza, campagne più intense di sensibilizzazione sull'importanza di denunciare la corruzione da parte dei dipendenti pubblici potrebbero portare a una lotta più efficace contro di essa.

Un altro obiettivo programmatico potrebbe riguardare l'educazione dei bambini e degli studenti all'incorruttibilità, includendo nei piani di studio materie come educazione civica e lo studio degli effetti cui i fenomeni corruttivi conducono. Questo perché, come abbiamo visto, è ancora radicata l'idea di corrispondere "doni" a determinati soggetti operanti nel sistema pubblico, tra cui medici, insegnanti, ufficiali di controllo ecc. Questa mentalità è probabilmente difficile da cambiare con riguardo alla popolazione più anziana, ma ciò che si può fare è cercare di sradicarla educando le generazioni future.

Un'altra iniziativa civile per combattere la corruzione ha come oggetto la rimozione dei corrotti dalla politica e dalle istituzioni, chiedendo di modificare la legislazione nel senso di proibire l'occupazione dei posti di dipendenti pubblici, parlamentari, membri del governo ecc. alle persone condannate per reati di corruzione.

Senza avere la pretesa di esaurire i metodi di lotta alla corruzione, ma cercando solo di fare una breve elencazione di alcuni di essi, riteniamo che, a parte ciò che è stato già rilevato, un ruolo importante dovrebbe essere svolto dalla trasparenza nell'organizzazione e nelle fasi decisionali delle istituzioni e delle autorità pubbliche. Ma forse, cosa ancora più importante, potrebbe essere un'iniziativa per modificare la legislazione in modo da rendere più efficace l'applicazione delle disposizioni sulla

²⁶ A.O. Sabau, *op.cit.*, p. 360.

confisca estesa: questo non solo avrebbe l'effetto di prevenire, ma anche di recuperare notevoli quantità di denaro da parte dello Stato.