



Bruxelles, 22.1.2014
COM(2014) 37 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sui progressi compiuti dalla Romania in base al meccanismo di cooperazione e verifica

{SWD(2014) 37 final}

1. INTRODUZIONE

Nel luglio 2012 la Commissione europea ha pubblicato una relazione contenente una valutazione globale dei progressi compiuti dalla Romania a cinque anni dalla creazione del meccanismo di cooperazione e verifica (MCV)¹, da cui risultava che il paese si era dotato di molti degli elementi fondamentali necessari, che l'MCV aveva dato un contributo determinante al processo di riforma in Romania e che l'attenzione si stava spostando verso l'attuazione delle riforme. Il contenuto, la metodologia e le conclusioni della relazione sono stati approvati anche dal Consiglio dei ministri².

La relazione rifletteva altresì gli avvenimenti verificatisi in Romania nel luglio 2012, sollevando questioni specifiche riguardo al rispetto dello Stato di diritto e all'indipendenza della magistratura nel paese, aspetti a cui la Commissione ha dedicato una relazione intermedia nel gennaio 2013³. La relazione concludeva che la Romania aveva dato seguito a diverse raccomandazioni della Commissione, ma non a tutte, e evidenziava la necessità di accelerare l'attuazione delle raccomandazioni relative alla riforma della giustizia, all'integrità e alla lotta contro la corruzione.

La presente valutazione analizza i progressi compiuti dalla Romania, dopo la pubblicazione delle due relazioni di cui sopra, nei due settori fondamentali dell'MCV riguardanti la riforma giudiziaria e la lotta alla corruzione. L'esperienza acquisita finora con l'MCV dimostra che i progressi non sono lineari, in quanto i miglioramenti osservati in un settore possono essere limitati o annullati da passi indietro in altri. Le decisioni adottate dal Parlamento a dicembre 2013 hanno ricordato che i principi e gli obiettivi fondamentali delle riforme vengono ancora contestati: per ribadire questi principi è stato necessario l'intervento della Corte costituzionale. È quindi particolarmente difficile giudicare la sostenibilità delle riforme e valutare in che misura esista a livello nazionale la volontà di garantire un andamento globalmente positivo.

Va sottolineato che le difficili circostanze del 2012 non hanno intaccato la ferma volontà di numerose istituzioni e di molti cittadini rumeni di continuare a consolidare i risultati già ottenuti. La Commissione ritiene che il processo di monitoraggio dell'MCV e le opportunità offerte dai fondi UE, associati all'impegno costruttivo della Commissione e di molti Stati membri, costituiscano tuttora un valido sostegno per le riforme in Romania. La prossima relazione formale è prevista fra circa un anno.

¹ COM(2012) 410 final.

² 24 settembre 2012.

³ COM(2013) 47 final. L'analisi e le raccomandazioni sono state approvate dal Consiglio Affari esteri nelle conclusioni adottate l'11 marzo 2013.

2. STATO DI AVANZAMENTO DEL PROCESSO DI RIFORMA IN ROMANIA

2.1 *Il sistema giudiziario*

L'indipendenza della magistratura e lo Stato di diritto, temi importanti delle relazioni di luglio 2012 e gennaio 2013⁴, sono stati costantemente al centro del dibattito nazionale in Romania, nel cui ambito le istituzioni giudiziarie hanno posto maggiormente l'accento su questo aspetto del loro operato. Ciò potrebbe aver influito sul livello di fiducia nelle istituzioni giudiziarie del paese⁵.

Indipendenza della magistratura e Stato di diritto

Ordine costituzionale

Pur non facendo parte del sistema giudiziario propriamente detto, la Costituzione e la Corte costituzionale sono il perno dello Stato di diritto. Non essendosi verificate ulteriori contestazioni della sua autorità dopo quella dell'estate 2012, la Corte costituzionale ha consolidato la propria importante funzione di arbitro e continuerà a svolgere un ruolo determinante nella difesa di principi fondamentali come la separazione dei poteri, anche nell'ambito di qualsiasi futura discussione sulle modifiche costituzionali.

Con la prevista ripresa del dibattito sulla Costituzione, quest'anno sarà importante garantire che il Consiglio superiore della magistratura (CSM) abbia la possibilità di formulare osservazioni su tutti gli aspetti connessi alla giustizia. Occorre evitare, in particolare, modifiche che potrebbero dare ai politici maggiori possibilità di influenzare i vertici giudiziari o di contestare l'indipendenza o l'autorità della magistratura. In questo contesto assume notevole rilevanza l'impegno del governo a consultare, in particolare, la commissione di Venezia, a riprova della sua ferma intenzione di basare tutte le future modifiche della Costituzione sulle norme europee. Inoltre, le autorità rumene hanno espresso chiaramente l'intenzione di tenere informata la Commissione europea.

Pressioni sull'indipendenza della magistratura

Nell'estate e nell'autunno del 2012 la Commissione ha ricevuto dalle istituzioni giudiziarie un gran numero di segnalazioni riguardanti critiche dirette di politici e attacchi politici dei media nei confronti di giudici, pubblici ministeri e loro familiari, ma anche di procure e istituzioni giudiziarie⁶. Pur essendo apparentemente meno numerosi e meno violenti rispetto al 2012, questi attacchi non sono cessati. In alcuni casi, ad esempio, le istituzioni giudiziarie e i magistrati hanno subito critiche dirette in seguito a decisioni giudiziarie riguardanti personalità politiche importanti.

Questo è in contrasto con quanto avviene in molti altri Stati membri, dove il rispetto dei principi della separazione dei poteri e dell'indipendenza della magistratura, sia esso garantito

⁴ COM(2012) 410 final, COM(2013) 47 final.

⁵ Secondo lo Speciale Eurobarometro 385 sulla giustizia, con il 44% in termini di fiducia dei cittadini nell'apparato giudiziario la Romania risultava lievemente al di sotto della media UE (53%) e si collocava al 17° posto fra gli Stati membri dell'UE-28.

⁶ COM (2013) 47 final, pag. 4.

da norme o da convenzioni, limita la portata dei commenti dei politici in merito alle decisioni giudiziarie.

Il CSM ha continuato a svolgere il proprio ruolo di principale difensore dell'indipendenza della magistratura in modo sistematico e professionale, facendo in modo che cittadini e politici prendessero maggiormente sul serio la questione. Questo si è rivelato un aspetto importante del lavoro del CSM, il cui ruolo potrebbe essere consolidato definendo una procedura chiara e pubblicamente accessibile che orienti le sue reazioni in casi di questo genere. Il CSM potrebbe anche cercare altri modi di dimostrare l'appoggio istituzionale a favore dell'applicazione concreta del principio dell'indipendenza della magistratura sostenendo i singoli magistrati in situazioni di questo tipo⁷.

Il ministro della Giustizia ha inoltre guidato un'utile iniziativa per instaurare un dialogo fra media e magistrati. Una migliore comprensione reciproca e un approccio più professionale nei contatti con i media da parte delle istituzioni giudiziarie possono contribuire a migliorare le relazioni fra le parti, ma sarà difficile fare progressi se i magistrati e le decisioni giudiziarie continueranno ad essere criticati dalle autorità.

Rispetto delle decisioni giudiziarie

Il rispetto delle decisioni giudiziarie è un aspetto importante della separazione dei poteri e dello Stato di diritto che influisce a molti livelli, in quanto la mancata esecuzione delle ordinanze dei tribunali o i casi in cui la pubblica amministrazione contesta indebitamente le decisioni giudiziarie mettono in discussione la natura vincolante di tali decisioni.

Questo problema interessa gli organi superiori dello Stato. Dal luglio 2012 gli organi giurisdizionali hanno dovuto adire più volte la Corte costituzionale perché il Parlamento si rifiutava di porre fine al mandato di parlamentari oggetto di decisioni giudiziarie definitive di incompatibilità. Sebbene la sentenza più recente della Corte costituzionale in merito sia stata pronunciata nel novembre 2013, il Senato non ha ancora preso alcuna iniziativa.

Nomine ad alto livello

Le nomine nel settore giudiziario sono uno dei modi migliori per dimostrare chiaramente l'indipendenza dei giudici e dei pubblici ministeri. Il processo dell'MCV ha sottolineato l'importanza di assoggettare queste nomine a procedure chiare, obiettive e ponderate⁸: per far sì che i cittadini abbiano fiducia nel sistema giudiziario è indispensabile nominare persone con un livello elevato di professionalità e di integrità.

I risultati dell'anno scorso sono disomogenei⁹. Non sembrano esservi state ingerenze nel processo di nomina ai vertici dell'Alta Corte, mentre la situazione è più difficile nel caso della procura: il processo di nomina avviato nel settembre 2012 aveva una forte connotazione

⁷ Relazione tecnica, sezione 1.1.1.

⁸ Ad esempio, nel COM(2012) 410 final si auspicava "un processo di nomina trasparente e obiettivo nel quadro giuridico esistente, attraverso una concorrenza aperta basata su criteri chiari, da cui scaturisca una leadership il più possibile forte e che miri a garantire continuità nel funzionamento di queste istituzioni". Si vedano anche le conclusioni del Consiglio dei ministri, da ultimo quelle del 13 marzo 2013.

⁹ Relazione tecnica, sezione 1.5.

politica che i cambiamenti procedurali successivi non sono riusciti a eliminare. Questo potrebbe aver scoraggiato alcuni candidati dal fare domanda. Sebbene l'elenco definitivo proposto comprendesse candidati con una comprovata esperienza in materia di lotta alla corruzione, il risultato finale non è stato ottenuto mediante un processo trasparente destinato a valutare le qualità dei singoli candidati e a consentire una concorrenza effettiva. La Commissione ha deplorato che si fosse deciso di non seguire una procedura inattaccabile, perché così facendo si obbligano le persone nominate a dimostrare il loro impegno a proseguire il lavoro di queste istituzioni nella lotta alla corruzione.

Un'altra spinosa questione sorta nell'autunno del 2013 riguardava le nomine del capo e dei vice capi sezione della Direzione nazionale anticorruzione (DNA). Ancora una volta, il processo di nomina temporanea a posizioni ad interim è stato bruscamente interrotto e il ministro della Giustizia ha effettuato le nomine senza seguire integralmente la procedura di consultazione del capo della DNA. In seguito alle critiche dei cittadini e del CSM, è stato avviato un secondo processo, più consensuale e conforme alle regole, che ha portato a una serie diversa di nomine permanenti. A causa della tempistica, inoltre, i cittadini hanno temuto che vi fosse un collegamento con le decisioni della DNA relative a esponenti politici, mentre la classe politica ha criticato apertamente i pubblici ministeri¹⁰.

Il quadro giuridico

I nuovi codici del diritto

Le relazioni successive dell'MCV hanno monitorato il processo di elaborazione dei nuovi codici del diritto in Romania. Come sottolineato nella relazione dell'MCV del luglio 2012, si tratta di una notevole modernizzazione del quadro giuridico. Anche se l'attuazione non è stata facile, specialmente laddove è stato necessario mantenere sistemi paralleli, è sempre più diffusa la sensazione che le principali istituzioni giudiziarie abbiano collaborato con il ministero della Giustizia per facilitare la transizione. Per preparare l'entrata in vigore dei nuovi codici penali si è cercato di trarre insegnamenti dalle esperienze passate¹¹. Il ministero della Giustizia ha inoltre garantito fondi e posti supplementari per agevolare l'applicazione dei nuovi codici e ha contribuito al processo fissando termini realistici, anche se lievemente più lunghi.

Il nuovo codice di procedura penale che entrerà in vigore a febbraio è una svolta importante: oltre al fatto che tutte le sue disposizioni sono direttamente applicabili, il codice introduce due nuove istituzioni, il "giudice per i diritti e la libertà" e il giudice della "camera preliminare". È quindi particolarmente importante anticipare e risolvere i problemi per quanto possibile. Dopo l'entrata in vigore dei nuovi codici occorrerà verificare periodicamente l'effetto concreto e l'attuazione delle nuove disposizioni.

Un aspetto ancora problematico è l'instabilità dei nuovi codici a pochi mesi dalla loro entrata in vigore. Sono stati individuati diversi problemi giuridici che possono richiedere modifiche dei codici o della legge per l'applicazione del codice di procedura penale da adottare prima

¹⁰ Relazione tecnica, sezione 1.5.

¹¹ Relazione tecnica, sezione 1.2.2.

dell'entrata in vigore¹². A dicembre, inoltre, il Parlamento rumeno ha votato una serie di modifiche controverse del codice penale giudicate incostituzionali dalla Corte costituzionale (cfr. infra).

Coerenza della giurisprudenza

L'introduzione dei codici è anche una preziosa opportunità per valutare la questione della coerenza della giurisprudenza. La mancanza di coerenza e di prevedibilità delle decisioni giudiziarie e dell'interpretazione delle leggi è tuttora fonte di notevole preoccupazione per le imprese e per la società in generale.

L'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha preso diverse misure utili per ovviare a questo problema. I nuovi codici di procedura ribadiscono l'obiettivo primario di cassazione delle seconde impugnazioni e rafforzano il ruolo dell'Alta Corte in termini di miglioramento della coerenza. La nuova procedura di rinvio pregiudiziale consentirà di rivolgersi all'Alta Corte perché pronunci una sentenza interpretativa vincolante sia per il tribunale in questione che per le cause future. L'Alta Corte e il CSM hanno adottato misure importanti per quanto riguarda la formazione e la pubblicazione delle sentenze motivate dei tribunali, permettendo fra l'altro a giudici e cancellieri di accedere alle decisioni di tutti gli altri tribunali del paese. La prossima tappa dovrebbe consistere nel garantire che tutte le decisioni giudiziarie siano accessibili agli operatori del settore e al grande pubblico¹³.

Il normale funzionamento del sistema è tuttavia ostacolato dalla resistenza di alcune sezioni a conformarsi alla giurisprudenza o agli orientamenti dei tribunali superiori. Ne consegue un'incertezza che mina la fiducia nel sistema giudiziario ed è fonte di inefficienza e di frustrazione sia per gli operatori commerciali che per i cittadini. I capi dei tribunali potrebbero fare di più per convincere i colleghi dell'importanza della coerenza, in particolare per contestare le decisioni che sembrano discostarsi dalla prassi dall'Alta Corte. Da parte sua, l'Alta Corte deve ovviare all'incoerenza delle proprie decisioni.

Un'altra fonte di difficoltà ai fini dell'applicazione uniforme della legge consiste nella qualità e nella stabilità del quadro giuridico. Il gran numero di decreti di emergenza e di procedimenti parlamentari che non rispettano neanche un minimo di trasparenza impedisce spesso una valutazione, consultazione e preparazione corretta, anche quando l'urgenza non è dimostrata. Questo è fonte di confusione e di errori nell'applicazione della legge da parte di giudici, pubblici ministeri, giuristi, imprese, amministrazioni e cittadini e aumenta il rischio che vengano usate scappatoie per dare un'interpretazione divergente delle norme.

Riforma strutturale del sistema giudiziario

Strategia per lo sviluppo del sistema giudiziario (2014-2018)

Il ministero della Giustizia ha lavorato a una strategia per lo sviluppo del settore giudiziario (2014-2018) volta a potenziare le riforme in corso e le istituzioni giudiziarie e ad aumentare la fiducia nel funzionamento della giustizia. Gli obiettivi generali – maggiore efficienza,

¹² Relazione tecnica, sezione 1.2.2.

¹³ La sezione 1.3.2 della relazione tecnica elenca le diverse iniziative adottate finora.

rafforzamento delle istituzioni, integrità, qualità, trasparenza e accesso alla giustizia – sono coerenti con quanto è stato fatto in altri Stati membri e a livello europeo. La strategia e il relativo piano d'azione dovrebbero essere adottati a febbraio 2014. Una stretta cooperazione tra il governo e le istituzioni giudiziarie è di fondamentale importanza per questa iniziativa e il ministero è riuscito a far convergere le posizioni delle diverse istituzioni. Il raggiungimento di un consenso conferirà maggiore autorevolezza alla strategia. Sarebbe inoltre estremamente auspicabile associare al processo altre professioni giuridiche come avvocati, notai e ufficiali giudiziari.

Per qualsiasi futura riforma del sistema giudiziario sarebbe importante migliorare la capacità dei giudici di adottare decisioni più informate, basate sulla raccolta di dati affidabili sul funzionamento del sistema giudiziario, sulla ricerca e sulla programmazione a lungo termine. Altri Stati membri hanno utilizzato anche sondaggi fra gli utenti e fra i membri del personale per individuare le carenze del sistema.

Gestione del carico di lavoro e efficienza della giustizia

Il carico di lavoro eccessivo di un certo numero di tribunali e di procure è un problema persistente e riconosciuto, aggravato dalle incertezze in merito all'impatto dei codici. Possono contribuire a risolverlo diverse tendenze positive del sistema giudiziario quali la specializzazione, un uso migliore dei cancellieri e le misure adottate per evitare indebiti ritardi nei procedimenti giudiziari.

È inoltre importante affrontare l'eterna questione¹⁴ del riequilibrio delle risorse disponibili ridisegnando la mappa giudiziaria. Questo richiederebbe però una modifica legislativa che, pur essendo approvata dal ministero della Giustizia, non sarebbe necessariamente sostenuta dal Parlamento.

Integrità della magistratura

Il CSM ha ribadito che intende applicare una politica di tolleranza zero per quanto riguarda i problemi di integrità nel settore giudiziario; con l'aiuto dell'ispettorato si sta definendo un approccio più coerente e completo che dovrà riflettersi anche nell'adozione di un approccio coerente da parte della sezione amministrativa dell'Alta Corte. Il numero di cause è apparentemente aumentato¹⁵, ma occorrerà un ulteriore monitoraggio per valutare se l'effetto deterrente funzioni.

2.2 Il quadro in materia di integrità

Il quadro in materia di integrità è un elemento fondamentale dell'MCV. Fermo restando il ruolo delle istituzioni e delle norme per garantire che le aspettative siano chiare e adeguatamente realizzate, il quadro presuppone anche un riconoscimento politico e culturale del fatto che l'integrità è un principio importante per i dipendenti pubblici e che le trasgressioni non devono rimanere impunte.

¹⁴ Si veda ad esempio il COM(2012) 410 final, pag. 8.

¹⁵ Relazione tecnica, sezione 1.4.4. Questa sezione riporta anche il gran numero di sentenze impugnate con successo dinanzi all'Alta Corte, con effetti negativi per l'efficacia delle misure.

Agenzia nazionale per l'integrità e Consiglio nazionale per l'integrità

Negli ultimi dodici mesi l'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) ha continuato a migliorare il proprio bilancio¹⁶. Permangono tuttavia diversi ostacoli e vi sono differenze tra i progressi registrati in termini di incompatibilità, conflitti di interessi e patrimoni ingiustificati. In particolare, l'ANI e la sua dirigenza hanno subito una serie di attacchi che sono spesso coincisi con i procedimenti avviati dall'Agenzia nei confronti di alti esponenti politici. Il Consiglio nazionale per l'integrità ha dimostrato la propria efficacia quale organo di vigilanza in grado di spiegare il mandato dell'ANI e di intervenire pubblicamente in caso di necessità.

L'ANI si è maggiormente affermata come istituzione e il governo le ha destinato maggiori risorse per garantirne il buon funzionamento. Vista l'importanza capitale dei suoi rapporti con gli altri enti pubblici, l'ANI ha concluso una serie di accordi operativi che disciplinano tali rapporti, seppure con diversa efficacia. Anche se le decisioni dell'ANI sono spesso impugnate in tribunale, i dati disponibili indicano che in più dell'80% dei casi i tribunali hanno confermato le conclusioni dell'Agenzia sui conflitti di interessi.

Gli organi giurisdizionali sembrano aver acquisito dimestichezza con il quadro in materia di integrità, ma la giurisprudenza non è ancora omogenea, con decisioni contraddittorie a livello delle corti d'appello e dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia, e i procedimenti giudiziari sui casi di incompatibilità vanno tuttora per le lunghe. L'Alta Corte di cassazione e di giustizia deve ancora pronunciarsi sulla possibilità di impugnare una decisione della commissione di indagine patrimoniale di non portare in tribunale un caso dell'ANI. La lunghezza del processo di annullamento dei contratti sottoscritti in violazione delle norme sui conflitti di interessi e la scarsa efficacia delle azioni avviate dall'amministrazione statale per perseguire tali illeciti riducono inoltre il potere dissuasivo dell'operato dell'ANI e comportano una perdita per le finanze pubbliche.

La decisione di sviluppare un nuovo sistema per la verifica ex ante dei conflitti di interessi nel processo di aggiudicazione degli appalti pubblici rappresenta un prezioso contributo alle attività dell'ANI¹⁷. È ovviamente auspicabile che i potenziali conflitti di interessi siano individuati ed evitati prima della firma dei contratti. Perché il sistema funzioni è indispensabile imporre alle amministrazioni aggiudicatrici l'obbligo giuridico di ovviare ai problemi individuati dall'ANI. Occorre inoltre inserire una disposizione secondo la quale, se il contratto non viene annullato e la decisione dell'ANI è confermata, il funzionario all'origine del conflitto di interessi sia tenuto a coprire una percentuale minima del costo del contratto. Se si rivelerà efficace, questo approccio dovrebbe essere esteso rapidamente dai fondi UE a tutte le procedure di appalto.

Sarebbe logico trarre insegnamenti dall'attuale operato dell'ANI per perfezionarne il quadro giuridico. Un pacchetto su cui si sta discutendo con il governo comprende misure importanti come l'annullamento immediato di un contratto quando viene adottata una decisione definitiva sul conflitto di interessi, maggiori controlli al momento della nomina e un accesso più agevole alle dichiarazioni di interesse. L'ANI potrebbe inoltre cogliere l'occasione per

¹⁶ Relazione tecnica, sezione 2.1.3.

¹⁷ La sezione 2.1.4. della relazione tecnica descrive dettagliatamente il processo.

guidare una codificazione del quadro in materia di integrità, che permetterebbe anche di eliminare le eventuali ambiguità del quadro vigente.

Queste misure delicate risentono tuttavia dell'incertezza conseguente ai ripetuti tentativi del Parlamento di ridurre l'efficacia del quadro in materia di integrità¹⁸, ad esempio i tentativi dell'estate 2013 di modificare le norme sull'incompatibilità per i rappresentanti eletti a livello locale o i recenti tentativi di modificare il codice penale escludendo intere categorie di persone dall'applicazione delle norme sull'integrità, comprese quelle sui conflitti di interessi (cfr. infra). In certi casi, inoltre, il Parlamento si è mostrato poco disposto ad eseguire una decisione dell'ANI, anche se sostenuta da una decisione giudiziaria. Una proposta governativa volta a modificare la legge sull'ANI dovrebbe quindi rafforzare e consolidare il ruolo dell'Agenzia per dimostrare la volontà politica di mantenere in vigore un quadro efficace in materia di integrità.

Il quadro in materia di integrità: Parlamento

Le precedenti relazioni dell'MCV evidenziavano anche il rischio che le norme vigenti permettessero ai parlamentari di sfuggire alla giustizia¹⁹. La relazione dell'MCV di gennaio rilevava che a gennaio 2013 il Parlamento aveva adottato modifiche dello statuto dei parlamentari, rivedendo la procedura di revoca dell'immunità in caso di perquisizione, arresto o detenzione di parlamentari e di azioni giudiziarie contro ex ministri. Le modifiche dello statuto sono giudicate utili, perché fanno più chiarezza sulla cessazione del mandato per motivi di incompatibilità e fissano i termini entro i quali il Parlamento deve esaminare le richieste di detenzione, arresto o perquisizione di parlamentari presentate dalla procura. Al Parlamento non viene però richiesto di motivare l'eventuale rifiuto di avviare un'azione giudiziaria²⁰.

Queste disposizioni sono entrate in vigore solo in luglio a causa di un'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale; inoltre, i regolamenti di esecuzione e il nuovo codice di condotta non sono ancora stati adottati²¹. L'efficacia dello statuto dovrà essere valutata col passare del tempo. Purtroppo, la prassi parlamentare dell'autunno 2013 non denota una riflessione costante sulle norme necessarie per rendere più rigorosi i procedimenti²². In particolare, a riprova delle preoccupazioni espresse nella relazione di gennaio, il Parlamento non ha applicato una sentenza dell'Alta Corte che confermava una decisione dell'ANI²³.

¹⁸ A pag. 14 del COM(2012) 410 final sono riportati esempi degli ultimi anni.

¹⁹ Si veda ad esempio il COM(2012) 410 final, pag. 14.

²⁰ Il COM(2013) 47 final, pag. 7, raccomandava: "Nei casi in cui il parlamento non consenta la normale applicazione della legge dovranno essere fornite motivazioni dettagliate."

²¹ Il presidente della Camera dei deputati non ha escluso la possibilità che il codice di condotta si ispiri alle prassi internazionali e una bozza è stata inviata al Parlamento europeo nel dicembre 2013.

²² Relazione tecnica, sezione 2.2.

²³ Malgrado il sostegno esplicito dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia e della Corte costituzionale in un caso riguardante un senatore.

2.3 *Combattere la corruzione ad alto livello*

Secondo le precedenti relazioni dell'MCV e le conclusioni del Consiglio, le misure adottate dalle istituzioni incaricate di combattere la corruzione ad alto livello sono uno dei principali strumenti di cui la Romania dispone per realizzare gli obiettivi previsti dal meccanismo. Dopo le ultime relazioni della Commissione, sia la DNA, a livello di azioni penali²⁴, che l'Alta Corte di cassazione e di giustizia, nella fase processuale²⁵, hanno mantenuto un bilancio positivo in circostanze difficili. Che si tratti di rinvii a giudizio o di condanne, il fatto che esponenti politici di alto livello siano oggetto di azioni giudiziarie è una prova fondamentale dell'ampio raggio d'azione della giustizia rumena.

La prassi giudiziaria è notevolmente migliorata, specie per quanto riguarda la rapidità delle indagini della DNA e delle sentenze²⁶. È stata colmata una grave lacuna per impedire che il fatto di dimettersi da una carica come quella di parlamentare ritardasse i procedimenti, e difensori d'ufficio sono presenti presso l'Alta Corte per evitare che l'assenza di un avvocato della difesa venga utilizzata per ottenere un rinvio.

Combattere la corruzione all'interno della magistratura²⁷ è fondamentale per garantire la credibilità del sistema. Si è cercato di migliorare la coerenza e il carattere dissuasivo delle sanzioni presentando un disegno di legge che abolisca la pensione di anzianità speciale dei magistrati in caso di condanna definitiva per reati intenzionali, compresa la corruzione²⁸.

Ciò nonostante, la lotta contro la corruzione ad alto livello incontra notevoli ostacoli. Malgrado le indagini, i rinvii a giudizio e le condanne, è evidente che la corruzione non viene sempre trattata come un reato grave. All'interno del sistema giudiziario, l'elevata percentuale di pene sospese sembra dimostrare la riluttanza dei giudici ad eseguire fino in fondo le sentenze di condanna²⁹ – il che è in contraddizione con gli orientamenti dell'Alta Corte in materia di condanne. In tale contesto sarà importante anche migliorare il bilancio in termini di confisca e recupero dei beni. I poteri estesi di confisca, che consentono di confiscare i beni dei familiari, sono di recente introduzione e relativamente poco utilizzati³⁰.

Questa riluttanza è ulteriormente dimostrata dalle dichiarazioni di simpatia dei politici rumeni nei confronti delle persone condannate per corruzione. L'applicazione non coerente delle

²⁴ Il 2013 ha visto un notevole aumento del numero di indagati rinviati a giudizio (1073 in tutto). Si veda la relazione tecnica, sezione 3.2.3.

²⁵ I dati comunicati per l'Alta Corte sono dello stesso ordine di grandezza delle cifre del 2012. Si veda la relazione tecnica, sezione 3.1.

²⁶ La maggior parte (circa il 73%) dei 205 casi della DNA oggetto di decisioni definitive nel periodo di riferimento è stata risolta in meno di 4 anni (e la maggioranza di questi entro 2 anni). Si veda la relazione tecnica, sezione 3.1

²⁷ L'Alta Corte di cassazione e di giustizia e la DNA hanno segnalato pochi casi recenti.

²⁸ Il disegno di legge è stato approvato dalla Camera dei deputati, ma è ancora all'esame del Senato.

²⁹ Nei casi gestiti dalla DNA tra il 1° gennaio 2013 e il 15 ottobre 2013, 853 indagati sono stati condannati alla reclusione. Nel 22,2% dei casi (189 pene) è stata disposta l'esecuzione della reclusione, mentre per il restante 77,8% (664 pene) l'esecuzione è stata sospesa (sospensione condizionata o sospensione soggetta a sorveglianza). Si veda la relazione tecnica, sezione 3.6.1

³⁰ Il ministero della Giustizia ha comunicato che tra il 1° gennaio e il 1° settembre 2013 la procura si era avvalsa della legge del 2012 sui poteri estesi di confisca in 34 casi. È stata adottata soltanto una decisione giudiziaria basata su tali poteri e il caso è attualmente in appello dinanzi all'Alta Corte di cassazione e di giustizia.

norme sui ministri dimissionari dà un'impressione di soggettività. Questo potrebbe essere riconducibile anche alle modifiche del codice penale che il Parlamento ha adottato a dicembre 2013 senza un dibattito o una consultazione pubblica preliminare. Diversi organi giurisdizionali rumeni, tra cui l'Alta Corte e il Consiglio supremo della magistratura, hanno espresso seria preoccupazione in merito a tali modifiche che, a loro parere, avrebbero permesso ai parlamentari³¹ di sottrarsi all'applicazione delle leggi su reati di corruzione quali la concussione, il traffico d'influenza e l'abuso d'ufficio. Dai dati della DNA risulta che circa 28 parlamentari sono stati condannati o sono attualmente processati per corruzione³².

Un'altra modifica riduceva considerevolmente il termine di prescrizione. Le relazioni dell'MCV hanno spesso formulato osservazioni sul regime di prescrizione in Romania³³, che contiene una disposizione relativamente insolita secondo la quale la prescrizione termina solo al momento della sentenza definitiva. Altre disposizioni importanti riguardavano la ridefinizione del conflitto di interessi onde sottrarre alla responsabilità penale un'ampia categoria di persone³⁴. Un'altra delle modifiche proposte eliminerebbe apparentemente tutte le conseguenze dei reati di corruzione per le persone già condannate³⁵.

Queste modifiche hanno suscitato reazioni da parte della magistratura rumena³⁶ e della comunità internazionale³⁷. Una delle questioni sollevate era il fatto che, conformemente alla convenzione ONU sulla corruzione, le norme sulla corruzione e sul conflitto di interessi devono applicarsi a tutti i funzionari pubblici che svolgono funzioni legislative, esecutive, amministrative o giudiziarie³⁸. A gennaio 2014 la Corte costituzionale rumena ha dichiarato incostituzionali le modifiche, adducendo in particolare la necessità di rispettare gli obblighi derivanti dal diritto internazionale e il principio dell'uguaglianza davanti alla legge sancito dalla Costituzione rumena. La sentenza della Corte costituzionale è un'importante dimostrazione del funzionamento delle garanzie costituzionali, ma il fatto che siano state adottate modifiche in diretta contraddizione con questi principi fondamentali desta comunque perplessità.

³¹ Nonché al presidente e alle persone che esercitano professioni come quella di avvocato, notaio o ufficiale giudiziario.

³² Relazione tecnica, sezione 3.2.1.

³³ Il COM(2012) 410 final raccomandava di sospendere la decorrenza dei termini di prescrizione quando inizia un'indagine giudiziaria.

³⁴ Più di 100 sindaci e vicesindaci sono attualmente processati per violazioni commesse nell'ambito delle competenze della DNA.

³⁵ Le discussioni su questa modifica sono state rinviate.

³⁶ Si vedano ad esempio il comunicato stampa della DNA: <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jftfdi=&jffi=comunicat> e la decisione dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia: <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>

³⁷ Si veda ad esempio la reazione dell'ambasciata degli Stati Uniti in Romania: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>

³⁸ Si veda, ad esempio, l'articolo 4, paragrafo 5, della proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, COM(2012) 363 final dell'11 luglio 2012. Questo è conforme anche alla convenzione ONU sulla corruzione, che definisce "funzionario pubblico", ai fini dell'applicazione delle norme in materia di corruzione, qualsiasi persona che svolge funzioni legislative, esecutive, amministrative o giudiziarie in uno Stato contraente, sia essa nominata o eletta.

2.4 *Combattere la corruzione a tutti i livelli*

L'MCV richiede inoltre un notevole impegno per combattere la corruzione a tutti i livelli della società rumena. Dai sondaggi emerge una forte e costante preoccupazione tra i cittadini per il carattere diffuso della corruzione³⁹. Se da un lato il fatto di tradurre in giustizia personalità di spicco accusate di corruzione può avere effetti positivi in termini di percezione, la lotta contro la corruzione a tutti i livelli richiede anche un impegno costante per ridurre le possibilità di corruzione e per dimostrare che l'individuazione di un caso di corruzione comporta determinate conseguenze. Le misure gestionali e preventive in questo campo sono ancora insufficienti⁴⁰.

La strategia nazionale anticorruzione è un'iniziativa importante, che ha permesso di applicare un quadro comune a tutta una serie di istituzioni rumene⁴¹, contribuendo indiscutibilmente a diffondere le migliori pratiche e a incoraggiare gli organismi statali a dedicare maggiori risorse e più attenzione all'azione anticorruzione⁴². La prossima fase dovrebbe consistere nell'applicare norme più coerenti in settori quali la valutazione dei rischi e gli standard per i controlli interni. In mancanza di poteri di esecuzione⁴³, tuttavia, la strategia dipende in larga misura dalla priorità attribuita dai vertici delle diverse istituzioni. L'impegno a combattere la corruzione può essere dimostrato in diversi modi, tra cui la disponibilità a segnalare le trasgressioni alle istituzioni anticorruzione: le notevoli differenze fra i bilanci delle singole istituzioni per quanto riguarda l'applicazione di queste misure denotano un approccio poco coerente.

Sarebbe altrettanto importante garantire che le nuove politiche e leggi siano elaborate in un'ottica di prevenzione della corruzione. Si potrebbero prevedere, ad esempio, iniziative volte a promuovere il decentramento e la regionalizzazione, mentre la delega delle decisioni finanziarie dovrebbe essere accompagnata da una valutazione dei rischi e da misure volte a controbilanciare le nuove vulnerabilità⁴⁴.

Sono proseguiti progetti anticorruzione specifici sostenuti dai fondi dell'UE, ad esempio presso i ministeri dell'Istruzione, della Sanità, della Giustizia e dello Sviluppo regionale, così come presso l'Agenzia nazionale per l'amministrazione fiscale, con risultati interessanti e possibili esempi di buone pratiche. La Commissione prevede di basarsi su queste iniziative per sviluppare progetti specifici per il prossimo periodo di programmazione.

Oltre alla necessità di potenziare le misure volte a evitare la corruzione e i conflitti di interessi negli appalti pubblici, i magistrati e gli operatori che gestiscono gli appalti pubblici in

³⁹ Cfr. Eurobarometro n. 374 del febbraio 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf e indice di percezione della corruzione 2013 di Transparency International: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

⁴⁰ Va sottolineato ad esempio che, sebbene molti sindaci fossero in una situazione di incompatibilità, non è stato preso alcun provvedimento fino a quando l'ANI non ha iniziato a sollevare il problema. Questo spiega perché i controlli amministrativi non avessero dato risultati.

⁴¹ Ad esempio, quasi l'80% degli enti locali partecipa attualmente alla strategia, dopo aver nominato persone di contatto per le attività connesse alla sua attuazione.

⁴² Esiste anche un portale della strategia nazionale anticorruzione che permette di comunicare dati sugli indicatori delle misure preventive e le autovalutazioni delle istituzioni pubbliche.

⁴³ Oltre a una lista nera di coloro che non hanno pubblicato le proprie relazioni.

⁴⁴ Di recente la legge sul decentramento è stata impugnata con successo dinanzi alla Corte costituzionale.

Romania hanno individuato come questioni fondamentali la razionalizzazione della legislazione e la garanzia di una maggiore stabilità⁴⁵. Diverse ONG, imprese ed esperti indipendenti hanno segnalato la costante vulnerabilità delle gare di appalto pubbliche alla corruzione. Sebbene questo problema non riguardi solo la Romania, occorre rivolgere particolare attenzione alla questione della capacità amministrativa di gestire le procedure, specialmente a livello locale, in particolare in termini di prevenzione. È indispensabile intensificare la cooperazione tra l'ANRMAR e l'ANI per applicare il sistema di verifica ex ante dei conflitti di interessi nel processo di aggiudicazione degli appalti pubblici, garantendo fra l'altro la rapida estensione dell'approccio seguito per le gare con fondi UE a tutti gli appalti pubblici rumeni.

3. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La presente valutazione indica che la Romania ha fatto progressi in molti settori rispetto alle precedenti relazioni dell'MCV. Il bilancio delle principali istituzioni giudiziarie e di quelle responsabili dell'integrità è rimasto positivo. Il paese ha continuato ad introdurre le necessarie, e tanto attese, modifiche legislative e lo spirito di collaborazione fra le istituzioni giudiziarie e il ministero della Giustizia permette di gestire più agevolmente le questioni manageriali. In questo senso il fatto che l'atmosfera politica si sia rasserenata dalla primavera del 2013 ha avuto effetti positivi.

Permangono tuttavia preoccupazioni in merito all'indipendenza della magistratura e vi sono molti esempi di resistenza alle misure volte a promuovere l'integrità e a combattere la corruzione a tutti i livelli politici e amministrativi. La modifica frettolosa e non trasparente del codice penale a dicembre 2013 ha destato notevole preoccupazione perché è stata considerata una seria minaccia al regime giuridico in materia di lotta alla corruzione e promozione dell'integrità, anche se la Corte costituzionale ha fatto funzionare il sistema delle garanzie costituzionali dichiarandola incostituzionale. L'importante misura relativa alle nomine apicali non ha dato risultati omogenei: alcune procedure sono applicate in modo aperto, trasparente e meritocratico, mentre altre vengono criticate perché soggette a ingerenze politiche.

Questo stato di cose influenza la valutazione della sostenibilità del processo di riforma in Romania. La resilienza delle principali istituzioni anticorruzione di fronte alle forti pressioni subite dimostra che l'approccio alle riforme è ormai radicato in componenti importanti della società rumena. Per contro, la facilità con cui i fondamenti delle riforme potrebbero essere rimessi in discussione in Parlamento è un'ulteriore conferma dell'assenza di consenso in merito al perseguimento degli obiettivi dell'MCV.

⁴⁵ A titolo di esempio, l'adozione in meno di un anno di diverse modifiche della legge quadro sugli appalti pubblici ha creato molta confusione. Inoltre, l'aumento dei massimali per l'aggiudicazione degli appalti pubblici senza procedure di gara aperte accentua le vulnerabilità.

La Commissione invita la Romania a prendere provvedimenti nei settori indicati in appresso.

1. Indipendenza della magistratura

I vertici giudiziari devono continuare a difendere l'indipendenza della magistratura. L'integrità e la professionalità devono essere i principi alla base di procedure chiare in materia di nomine. In questo ambito la Romania dovrebbe:

- garantire che il codice di condotta per i parlamentari contenga disposizioni chiare, affinché i parlamentari e il processo parlamentare rispettino l'indipendenza della magistratura, e in particolare le decisioni giudiziarie;
- creare le condizioni necessarie affinché il Consiglio superiore della magistratura consolidi il proprio operato tutelando l'indipendenza della magistratura e sostenendo i magistrati oggetto di attacchi a tale indipendenza;
- avvalersi della possibile revisione della Costituzione per rafforzare le vigenti disposizioni sulla separazione dei poteri con un'esplicita dichiarazione sull'obbligo, per i poteri esecutivo e legislativo, di rispettare l'indipendenza della magistratura;
- intensificare l'azione di informazione e di sensibilizzazione della stampa e dei cittadini sul ruolo e sullo status della magistratura e sulle cause in corso.

2. Riforma giudiziaria

Occorre intensificare i progressi registrati in termini di miglioramento della coerenza della giurisprudenza e della prassi giudiziaria, adottando fra l'altro misure volte ad accelerare i procedimenti giudiziari e a sfruttare nuove opportunità quali i poteri estesi di confisca. In questo ambito la Romania dovrebbe:

- adoperarsi con maggiore impegno per affrontare il problema del carico di lavoro e adottare le misure legislative necessarie per ristrutturare i tribunali;
- dotare gli organi di gestione giudiziaria dei necessari strumenti di informazione sul funzionamento della giustizia (strumenti statistici, gestione delle cause, sondaggi fra gli utenti e fra i membri del personale) per facilitare l'adozione di decisioni più informate e dimostrare i progressi compiuti;
- garantire la pubblicazione integrale e tempestiva online e l'aggiornamento costante di tutte le decisioni giudiziarie e delle relative motivazioni;
- garantire la partecipazione di tutte le professioni giuridiche e della pubblica amministrazione al processo;
- portare a termine le procedure per l'adozione della legge sulle pensioni dei magistrati condannati per un reato;
- migliorare il follow-up delle sentenze a tutti i livelli per garantire la corretta esecuzione delle sentenze e delle sanzioni pecuniarie.

3. Integrità

Occorre consolidare i progressi compiuti relativamente al quadro in materia di integrità rendendo più chiaro il quadro giuridico affinché non rimanga alcun dubbio circa la sua applicazione. In questo ambito la Romania dovrebbe:

- garantire che non vi siano deroghe all'applicabilità delle leggi su incompatibilità, conflitto di interessi e patrimoni ingiustificati;
- il governo e l'ANI dovrebbero lavorare assieme per elaborare e proporre una legislazione che migliori il quadro in materia di integrità;
- eseguire la verifica ex ante degli appalti pubblici presso l'ANI, con l'obiettivo di estenderla dai fondi UE a tutte le procedure di gara pubbliche;
- garantire che l'applicazione del nuovo statuto parlamentare renda il più automatica possibile l'applicazione delle decisioni giudiziarie definitive.

4. Lotta alla corruzione

La risoluzione con cui la legge è stata applicata alla corruzione ad alto livello deve essere mantenuta in vigore ed estesa alla piccola corruzione. In questo settore la Romania dovrebbe:

- garantire che le leggi sulla corruzione si applichino allo stesso modo a tutti;
- migliorare la coerenza e l'effetto deterrente delle sanzioni irrogate nei casi di corruzione presso tutti i tribunali rumeni;
- intensificare i procedimenti penali contro la piccola corruzione;
- sviluppare la strategia nazionale anticorruzione introducendo parametri di riferimento e obblighi più coerenti per la pubblica amministrazione e facendo in modo che i risultati siano messi a disposizione del pubblico.