



Bruxelles, 15.11.2017
COM(2017) 751 final

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

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

{SWD(2017) 701 final}

1. INTRODUZIONE

Il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) è stato istituito nel 2007, quando la Romania ha aderito all'Unione europea¹, per ovviare alle carenze riscontrate nella riforma giudiziaria e nella lotta contro la corruzione. A partire da quel momento le relazioni dell'MCV hanno formulato raccomandazioni specifiche per orientare gli sforzi delle autorità rumene e descritto i progressi compiuti. Come sottolineato dal Consiglio², l'MCV cesserà di funzionare quando tutti i quattro parametri di riferimento applicabili alla Romania saranno stati adeguatamente soddisfatti.

Nella relazione sull'MCV del gennaio 2017³, la Commissione ha fatto un bilancio dei risultati ottenuti e delle sfide che ancora rimangono e ha definito le ulteriori misure che devono essere adottate per realizzare gli obiettivi del meccanismo. A tal fine, la Commissione ha formulato dodici raccomandazioni fondamentali che, se attuate, porteranno alla conclusione del processo MCV. La relazione ha evidenziato che la velocità del processo dipenderà dal modo in cui la Romania riuscirà ad attuare le raccomandazioni in modo irreversibile, evitando misure negative che rimettano in discussione i progressi compiuti da dieci anni a questa parte.

A questo stadio del processo MCV, la presente relazione illustra pertanto i progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni contenute nella relazione del gennaio 2017. Come gli anni scorsi, essa è il risultato di un'analisi rigorosa da parte della Commissione, basata su una stretta collaborazione con le istituzioni rumene e sugli elementi forniti dalla società civile e dalle altre parti interessate, compresi gli altri Stati membri.

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2017, il Presidente Juncker ha insistito sull'importanza dello Stato di diritto e dell'indipendenza della magistratura⁴, un imperativo valido per tutti gli Stati membri dell'UE, e non solo per quelli a cui si applica l'MCV. Questo sottolinea l'importanza di evitare scontri fra i diversi poteri dello Stato con effetti negativi sull'indipendenza della magistratura, un problema evidenziato nella relazione del gennaio 2017 e che non è stato risolto nel periodo di riferimento della presente relazione.

Basandosi sulla sua analisi dei progressi compiuti dalla Romania dal 2007, quando è iniziato il processo MCV, e dei progressi compiuti dalla relazione del gennaio 2017, la Commissione rimane del parere che, con una cooperazione leale fra le istituzioni pubbliche, un orientamento politico risoluto che mantenga i progressi già compiuti e il rispetto dell'indipendenza della magistratura, la Romania sarà in grado di attuare le raccomandazioni rimanenti dell'MCV nel prossimo futuro.

La Commissione intende valutare i progressi verso la fine del 2018 ed è pronta a fornire ulteriore assistenza per aiutare la Romania ad attuare le raccomandazioni rimanenti al fine di rafforzare il carattere irreversibile dei progressi e, di conseguenza, porre fine al meccanismo.

¹ Conclusioni del Consiglio dei ministri, 17 ottobre 2006 (13339/06); decisione della Commissione del 13 dicembre 2006 che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione (C (2006) 6569 definitivo).

² Conclusioni del Consiglio sull'MCV.

³ COM(2017) 44.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm

2. SITUAZIONE GENERALE

Stando alla relazione del gennaio 2017, la prospettiva decennale dimostrava che, nel complesso, la Romania aveva compiuto notevoli progressi verso la conformità con i parametri di riferimento dell'MCV. Il paese si era dotato di una serie di istituzioni fondamentali e di leggi molto importanti. La riforma dei codici penale e civile era prossima al completamento. La relazione ha confermato che il sistema giudiziario rumeno era stato radicalmente riformato e che la magistratura aveva dimostrato a più riprese la propria professionalità, indipendenza e responsabilità. Erano inoltre state predisposte, a livello interno, diverse garanzie per evitare una brusca inversione dei progressi. Le dodici raccomandazioni fondamentali contenute nella relazione del gennaio 2017 miravano a ovviare alle carenze rimanenti. La maggior parte di queste raccomandazioni verte sulla responsabilità e sulla rendicontabilità richieste alle autorità rumene e sulle garanzie interne necessarie per garantire il carattere irreversibile dei risultati.

Il governo rumeno ha giudicato favorevolmente questo approccio e ha ribadito ripetutamente il proprio impegno ad attuare le raccomandazioni dell'MCV. In parlamento, inoltre, sia la maggioranza che l'opposizione hanno dimostrato di voler intrattenere un dialogo costruttivo e hanno risposto positivamente a determinate raccomandazioni.

Tuttavia, nonostante il governo si fosse impegnato a cercare di chiudere l'MCV appena possibile, i progressi nell'attuazione delle raccomandazioni dell'MCV del gennaio 2017 hanno risentito della situazione politica. Nei nove mesi successivi alla relazione del gennaio 2017 in Romania si sono avvicendati due governi, mentre l'accentuarsi delle tensioni fra i poteri dello Stato (parlamento, governo e settore giudiziario) ha reso sempre più difficile la collaborazione.

Inoltre, i progressi e i buoni risultati costanti delle istituzioni giudiziarie nella lotta alla corruzione sono stati fortemente compromessi da avvenimenti quali l'adozione nel gennaio 2017, da parte del governo precedente, di un decreto di emergenza volto a depenalizzare certi reati di corruzione, come l'abuso d'ufficio, e la proposta di legge sull'indulto⁵. Queste misure hanno suscitato ampie proteste in tutta la Romania. Anche se il decreto di emergenza è stato abrogato dal governo e dal parlamento, questi avvenimenti hanno lasciato una scia di dubbi fra i cittadini.

All'inizio di agosto è inoltre emersa una controversia relativa alle proposte di revisione delle leggi sulla giustizia. Il Consiglio superiore della magistratura è stato consultato e ha respinto per due volte i disegni di legge, mettendo in rilievo aspetti come l'indipendenza della magistratura⁶. Anche il Presidente della Romania e la società civile hanno espresso preoccupazione al riguardo. È stata inoltre presentata una petizione, firmata da una maggioranza di magistrati rumeni, per chiedere che il parere del Consiglio superiore della magistratura fosse rispettato. Le tre leggi sulla giustizia, che risalgono al 2004, disciplinano lo status dei giudici e dei pubblici ministeri nonché l'organizzazione e il funzionamento dei tribunali, delle procure e dello stesso Consiglio superiore della magistratura. Queste leggi hanno un'incidenza diretta sull'indipendenza della magistratura e sul sistema giudiziario in senso lato e, nella loro formulazione attuale, sono state un elemento importante della valutazione positiva espressa dalla Commissione nel gennaio scorso. Alcune delle modifiche proposte riguardavano aspetti come il ruolo dell'Ispettorato giudiziario, la responsabilità

⁵ Decreto di emergenza 13/2017, che modifica il codice penale e il codice di procedura penale.

⁶ Il 9 novembre il Consiglio superiore della magistratura ha emesso un secondo parere negativo sui disegni di legge sulla giustizia attualmente all'esame del parlamento, anche se la motivazione della decisione non è ancora stata resa nota.

personale dei magistrati e la nomina degli alti magistrati delle procure, questioni che sono correlate all'indipendenza della magistratura e per le quali le modifiche proposte hanno suscitato interrogativi circa l'opportunità di riconsiderare la valutazione del gennaio 2017 relativa ai progressi in termini di indipendenza della giustizia. La forte reazione negativa del settore giudiziario e di parti della società civile riguardava in larga misura la questione dell'indipendenza della magistratura.

La capacità del governo e del parlamento di garantire un iter legislativo aperto, trasparente e costruttivo per quanto riguarda le leggi sulla giustizia avrà un'importanza fondamentale. In linea generale, un processo in cui l'indipendenza della magistratura e il parere del settore giudiziario siano riconosciuti e tenuti nella debita considerazione⁷, basandosi anche sul parere della commissione di Venezia, è una conditio sine qua non per la sostenibilità della riforma e un elemento importante per la conformità con i parametri di riferimento dell'MCV.

Le critiche nei confronti della giustizia e delle decisioni giudiziarie rimangono un aspetto problematico del dibattito pubblico⁸. Questo è in contraddizione con le conclusioni positive della Commissione riguardo al ruolo della magistratura nell'attuazione delle riforme⁹, sostenute dal Consiglio¹⁰, e con la necessità di rispettare l'indipendenza della magistratura. È di fondamentale importanza, anche per rispettare la condizione fissata nella relazione di gennaio, che le sentenze definitive siano accettate e rispettate e che ai magistrati sia consentito di svolgere liberamente le proprie funzioni.

3. VALUTAZIONE DEI PROGRESSI COMPIUTI NEL RISPETTO DEI PARAMETRI DI RIFERIMENTO DELL'MCV IN BASE ALLE RACCOMANDAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE SULL'MCV DEL GENNAIO 2017

3.1. Primo parametro di riferimento: indipendenza della magistratura e riforma giudiziaria

3.1.1. Indipendenza della magistratura

***Raccomandazione 1:** instaurare un sistema solido e indipendente per la nomina dei procuratori di grado più elevato, basato su criteri chiari e trasparenti, con il sostegno della commissione di Venezia.*

***Raccomandazione 2:** garantire che il codice di condotta per i parlamentari attualmente in fase di elaborazione in parlamento contenga disposizioni chiare sul rispetto reciproco fra le istituzioni e sul fatto che i parlamentari e il processo parlamentare devono rispettare l'indipendenza della giustizia. Potrebbe essere adottato un codice di condotta analogo per i ministri.*

⁷ Nei suoi pareri precedenti, il consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) del Consiglio d'Europa ha raccomandato che il settore giudiziario sia consultato e partecipi attivamente alla preparazione di qualsiasi atto legislativo relativo al suo status e al funzionamento del sistema giudiziario. "Parere sulla posizione del sistema giudiziario e sui suoi rapporti con gli altri poteri dello Stato in una democrazia moderna", parere n. 18 (2015).

⁸ Ad esempio, le dichiarazioni pubbliche delle autorità sul disfunzionamento dell'intero sistema giudiziario o sulla necessità di "riportare alla normalità" lo status quo.

⁹ Relazione MCV del gennaio 2017, COM(2017) 44 final.

¹⁰ Conclusioni del Consiglio sull'MCV, marzo 2017 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/st-7048-2017-init_en.pdf.

Nomine

A gennaio la Commissione ha raccomandato nuovamente di instaurare un sistema trasparente e meritocratico per la nomina dei procuratori di grado più elevato che fornisca garanzie sufficienti contro la politicizzazione. La procedura di nomina dei procuratori di grado più elevato è stata un aspetto fondamentale del dibattito sulle modifiche proposte delle leggi sulla giustizia in corso da agosto, ha fatto parte del primo parere negativo del Consiglio superiore della magistratura emesso a settembre ed è stata ulteriormente modificata nel disegno di legge attuale.

La commissione di Venezia ha riconosciuto che esistono diversi modelli per quanto riguarda le nomine alla carica di Procuratore generale (o a cariche apicali analoghe presso la procura), sottolineando tuttavia la necessità di trovare il giusto equilibrio in modo da conquistare la fiducia dei cittadini e il rispetto da parte del settore giudiziario e della professione legale¹¹. Il dibattito ha riguardato anche il ruolo del Presidente e il grado di discrezionalità del ministro della Giustizia per la selezione dei candidati, come pure la misura in cui la stessa procedura di nomina e revoca si applicherebbe ai livelli gestionali inferiori presso la procura.

La raccomandazione di gennaio evidenziava la necessità di avvalersi del sostegno della commissione di Venezia per porre fine a questo dibattito di lunga data¹². La consultazione della commissione di Venezia rimane un requisito della raccomandazione.

Nell'attuare questa raccomandazione si dovranno inoltre predisporre garanzie adeguate in termini di trasparenza, indipendenza e bilanciamento dei poteri, anche se la decisione finale dovesse comunque continuare a essere presa a livello politico.

Codici di condotta

Dall'ultima relazione sull'MCV, i media hanno criticato con particolare virulenza il sistema giudiziario e i magistrati. Questo conferma la validità della raccomandazione di adottare misure volte a scoraggiare i comportamenti che mettono in discussione l'indipendenza della giustizia e l'autorità delle decisioni giudiziarie. Sono stati tentati ricorsi attraverso il Consiglio superiore della magistratura e singoli magistrati hanno promosso azioni a titolo personale. La raccomandazione della Commissione mirava tuttavia a ottenere un riconoscimento istituzionale del problema e una decisione sull'adozione di misure per risolverlo. Questo è all'origine della raccomandazione relativa a un codice di condotta per i parlamentari contenente disposizioni sul rispetto dell'indipendenza della giustizia.

Il parlamento ha adottato un codice di condotta l'11 ottobre 2017. L'inserimento di un'ampia disposizione sul rispetto della separazione dei poteri è un fattore positivo. Pur non dando seguito alla raccomandazione della Commissione di fare specificamente riferimento all'indipendenza della giustizia, l'attuazione del codice potrebbe ottenere lo stesso risultato in modi diversi. La prossima fase consisterà nell'esaminare in che modo il codice influisca in pratica sulla definizione delle azioni che oltrepasserebbero i limiti da esso fissati e delle misure da adottare in caso di superamento di questi limiti. Sarebbe forse utile, ad esempio, corredare il codice di condotta di orientamenti, esempi e azioni di sensibilizzazione su come gestire situazioni concrete¹³, in modo da trasformarlo in uno strumento efficace per ridurre le

¹¹ Relazione sugli standard europei per quanto concerne l'indipendenza del sistema giudiziario - Parte II: La procura, CDL-AD(2010)040.

¹² La commissione di Venezia ha stilato un elenco di standard europei:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

¹³ Un'analisi simile è contenuta nella quarta valutazione del gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282015%294_Romania_EN.pdf

critiche pubbliche nei confronti dei magistrati e migliorare il rispetto del sistema giudiziario e delle decisioni giudiziarie. Si potrebbe prevedere, ad esempio, che ogniqualvolta il Consiglio superiore della magistratura condanni le dichiarazioni di un parlamentare contenenti critiche nei confronti di un magistrato o del sistema giudiziario vi sia un seguito chiaro in parlamento per accertare se il codice sia stato violato.

La relazione di gennaio indicava inoltre che il governo avrebbe potuto adottare utilmente un codice di condotta per i ministri. Nel luglio 2017 il nuovo governo ha adottato un codice di condotta per i ministri che contiene una disposizione analoga sul rispetto della separazione dei poteri.

Riveste quindi importanza anche l'applicazione pratica dei codici di condotta per quanto riguarda le reazioni alle critiche rivolte dai parlamentari e dal governo al settore giudiziario.

3.1.2. Riforma giudiziaria

Raccomandazione 3: *la fase attuale della riforma dei codici penali rumeni dovrebbe essere conclusa, e a tal fine il parlamento dovrebbe portare avanti i suoi piani per quanto riguarda l'adozione delle modifiche presentate dal governo nel 2016 previa consultazione delle autorità giudiziarie. Il ministro della Giustizia, il Consiglio superiore della magistratura e l'Alta Corte di cassazione e di giustizia dovrebbero portare a termine la stesura di un piano d'azione per garantire il rispetto del nuovo termine fissato per l'applicazione delle disposizioni rimanenti del codice di procedura civile.*

Raccomandazione 4: *per migliorare ulteriormente la trasparenza e la prevedibilità del processo legislativo e rafforzare le garanzie interne nell'interesse dell'irreversibilità, il governo e il parlamento dovrebbero garantire una totale trasparenza e tenere debitamente conto delle consultazioni con le autorità competenti e le parti interessate nell'ambito del processo decisionale e dell'attività legislativa riguardanti il codice penale e il codice di procedura penale, le leggi sulla corruzione, le leggi sull'integrità (incompatibilità, conflitti di interessi e patrimoni ingiustificati), le leggi sulla giustizia (relative all'organizzazione del sistema giudiziario), il codice civile e il codice di procedura civile, ispirandosi alla trasparenza del processo decisionale instaurato dal governo nel 2016.*

I nuovi codici

Nel 2017 vi sono stati diversi sviluppi relativi al codice penale e al codice di procedura penale. Sebbene alcuni di essi contribuiscano a realizzare gli obiettivi fissati dalle raccomandazioni della Commissione, altri frenano il conseguimento di una maggiore certezza e stabilità nella riforma dei codici. Va osservato che molti dei dibattiti sui codici penali riguardano disposizioni relative ai reati di corruzione ad alto livello.

La raccomandazione di concludere la fase attuale della riforma dei codici penali rumeni non è ancora stata attuata. Finora il parlamento non ha adottato nessuno dei progetti di modifica proposti dal governo nel 2016 a seguito di ampie consultazioni con il settore giudiziario¹⁴. Il parlamento, tuttavia, ha adottato altre modifiche del codice penale, in particolare quelle volte a depenalizzare il conflitto di interessi¹⁵.

La stabilità è stata ulteriormente compromessa dal rapido succedersi di decisioni della Corte costituzionale che dichiaravano incostituzionali determinate disposizioni dei codici. Il ministero della Giustizia ha iniziato ad affrontare il problema tramite consultazioni con il

¹⁴ Le relazioni del governo e del parlamento non fanno riferimento a progressi su queste proposte pendenti.

¹⁵ Sono stati depenalizzati tre atti su quattro. Cfr. anche la relazione tecnica SWD(2017) 701. Questa modifica non è stata oggetto di consultazioni con le autorità giudiziarie.

settore giudiziario, le professioni legali e la società civile e il governo ha indicato che intende adottare modifiche pertinenti. Per il momento, tuttavia, nessuno dei cambiamenti proposti si è tradotto in modifiche legislative, e questi ritardi potrebbero portare a interpretazioni divergenti. Dare una risposta rapida e coerente alla necessità di adattare le leggi per rispecchiare le sentenze della Corte costituzionale, evitando di compromettere la qualità della preparazione delle modifiche, dovrebbe essere una priorità importante. Il governo ha espresso l'intenzione di tradurre le decisioni della Corte costituzionale in una nuova serie di modifiche.

La raccomandazione riguarda anche il completamento della riforma del codice di procedura civile. Nel dicembre 2016 è stato fissato un nuovo termine (gennaio 2019) per l'entrata in applicazione delle disposizioni rimanenti del codice. Sono in corso discussioni fra il ministro della Giustizia, il Consiglio superiore della magistratura e l'Alta Corte di cassazione e di giustizia. Sono state adottate le prime misure per fornire le infrastrutture necessarie alle camere del nuovo Consiglio e il ministro della Giustizia sta completando un piano che dovrà essere adottato dal governo. Le decisioni della Corte costituzionale mettono a repentaglio anche la stabilità dei codici civili. In particolare, una recente sentenza della Corte costituzionale relativa alla soglia fissata in precedenza per limitare le possibilità di ricorso in secondo grado potrebbe aggravare notevolmente il carico di lavoro dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia¹⁶. Il ministro della Giustizia sta riflettendo su come attenuare l'impatto sul carico di lavoro dell'Alta Corte aumentando il numero di casi deferiti ai tribunali minori. Il carico di lavoro dell'Alta Corte è già considerevole e la relazione di gennaio sottolineava l'importanza del suo operato in termini di cassazione e interpretazione della legge¹⁷.

Trasparenza e prevedibilità del processo legislativo per la legislazione sulla riforma giudiziaria e la lotta alla corruzione

Dopo la relazione di gennaio è emersa, su iniziativa del governo o del parlamento, una serie di casi che hanno destato preoccupazione circa la trasparenza e la prevedibilità del processo legislativo. Il parlamento ha adottato diverse misure e modifiche senza lasciare spazio, o solo in misura limitata, a consultazioni preliminari e a un dibattito pubblico¹⁸. Sono state presentate altre proposte problematiche e poco coordinate, come quelle riguardanti la legge sull'indulto o sulla responsabilità dei magistrati: anche se per molte di esse l'iter parlamentare non progredirà mai, il fatto che rimangano all'ordine del giorno del parlamento è fonte di notevole incertezza.

Anche la società civile ha fatto sentire la sua voce per mettere in luce le possibili ripercussioni sulla riforma giudiziaria e sulla lotta alla corruzione. L'attuale controversia riguardante le leggi sulla giustizia sarà un'indicazione importante della misura in cui il settore giudiziario e le altre parti interessate hanno la possibilità di esprimere i loro legittimi interessi e del modo in cui tali interessi sono tenuti in considerazione nelle decisioni definitive.

Per cercare di ovviare a questa situazione, il presidente della commissione giuridica del Senato ha invitato il ministro della Giustizia e il Consiglio superiore della magistratura ad avviare un dialogo permanente fra le istituzioni pubbliche sulle modifiche dei codici penali e su altre leggi importanti. L'obiettivo era instaurare un processo di modifica prevedibile, che

¹⁶ Decisione n. 369/2017, pubblicata nella Gazzetta ufficiale rumena, parte I, n. 582, il 20 luglio 2017.

¹⁷ COM (2016) 41, COM (2017) 16.

¹⁸ Ad esempio, la modifica del regime di incompatibilità per i parlamentari e la depenalizzazione della maggior parte dei conflitti di interessi. Vi sono inoltre altre leggi adottate senza consultazione che hanno un'incidenza sul sistema giudiziario e sulla lotta alla corruzione, come la legge sullo status delle amministrazioni locali, la legge sul finanziamento dei partiti politici e una proposta, che è stata poi cassata dalla Corte costituzionale, volta a consentire il riesame di tutte le sentenze degli ultimi vent'anni.

garantisce un dibattito e una consultazione pubblica. Il parlamento ha aderito all'idea e all'inizio di ottobre ha creato una commissione parlamentare speciale sulla sistematizzazione, l'uniformazione e la garanzia della stabilità legislativa nel settore giudiziario.

Per attuare la raccomandazione 4, la commissione dovrà dimostrare la sua capacità di far regnare la fiducia tra parlamento, governo e settore giudiziario e di agevolare una collaborazione costruttiva sulle leggi fondamentali. La commissione ha la possibilità di fugare le incertezze relative ai codici, che sono alla base della raccomandazione 3, attraverso l'adozione consensuale di modifiche tali da salvaguardare i progressi compiuti grazie alle riforme di questi quattro codici. La commissione potrebbe inoltre contribuire alla coerenza del processo per garantire la certezza giuridica in seguito alle decisioni della Corte costituzionale.

Raccomandazione 5: *il governo dovrebbe elaborare un piano d'azione adeguato per affrontare la questione dell'esecuzione delle decisioni giudiziarie e dell'applicazione della giurisprudenza dei tribunali da parte della pubblica amministrazione, comprendente un meccanismo che fornisca statistiche affidabili ai fini di un futuro monitoraggio. Il governo dovrebbe inoltre predisporre un sistema di monitoraggio interno che coinvolga il Consiglio superiore della magistratura e la Corte dei conti per garantire la corretta attuazione del piano d'azione.*

Raccomandazione 6: *i responsabili strategici della gestione del sistema giudiziario, cioè il ministro della Giustizia, il Consiglio superiore della magistratura, l'Alta Corte di cassazione e di giustizia e il Procuratore generale, dovrebbero garantire l'attuazione del piano d'azione adottato e rendere conto periodicamente ai cittadini su tale attuazione, comprese le soluzioni ai problemi di carenza di cancellieri, carico di lavoro eccessivo e ritardi nella motivazione delle decisioni.*

Rispetto delle decisioni giudiziarie

Questa raccomandazione riguarda l'esecuzione delle decisioni contro lo Stato che impongono a un'istituzione pubblica di pagare una certa somma di denaro o di adottare una determinata misura. Il ministro della Giustizia ha riconosciuto che un'attuazione efficace di tutte le decisioni giudiziarie contro lo Stato è fondamentale.

Alla fine di agosto la Romania ha aggiornato il suo piano d'azione del 2016 elaborato, su richiesta del Consiglio d'Europa, per ovviare ai problemi strutturali di non esecuzione delle decisioni giudiziarie contro lo Stato individuati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁹.

L'attuazione di questo piano d'azione darebbe seguito in larga misura alla raccomandazione 5. Al fine di valutare l'entità dei progressi nell'attuazione di questa raccomandazione, la Commissione spera di ricevere soluzioni concrete e un calendario dettagliato per affrontare i problemi individuati.

L'altra azione necessaria per dar seguito alla raccomandazione è definire procedure volte a garantire che le amministrazioni pubbliche applichino in modo coerente la soluzione fornita dai tribunali in casi simili per i quali l'Alta Corte di cassazione e di giustizia abbia emesso una decisione definitiva su un ricorso o una decisione interpretativa. Queste procedure ridurrebbero il rischio che i tribunali vengano aditi per cause ripetitive, e aumenterebbero la fiducia dei cittadini e delle imprese nelle decisioni delle amministrazioni pubbliche.

¹⁹ Relazione tecnica SWD(2017) 701. Proposta presentata al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Riforme strutturali del sistema giudiziario

Dopo un rinvio all'inizio dell'anno, il Consiglio per la gestione strategica del sistema giudiziario si è riunito a giugno e a settembre 2017. Durante l'ultima riunione, è stato predisposto un monitoraggio globale, con relazioni trimestrali, dell'attuazione del piano d'azione sulla strategia per lo sviluppo del settore giudiziario 2015-2020. Le singole istituzioni giudiziarie hanno dichiarato che stanno attuando il piano d'azione e il ministero della Giustizia ha chiesto e ottenuto il sostegno dei fondi strutturali dell'UE per finanziare tale piano. Queste misure dovrebbero essere accompagnate da meccanismi di controllo chiari e dall'uso regolare del Consiglio come vero e proprio strumento di coordinamento per promuovere il dialogo e la cooperazione sulle questioni comuni che hanno un'incidenza sul funzionamento del sistema giudiziario.

Raccomandazione 7: *il nuovo Consiglio superiore della magistratura dovrebbe preparare un programma collettivo per il suo mandato, comprendente misure volte a migliorare la trasparenza e la responsabilità. Il programma dovrebbe includere una strategia di sensibilizzazione, prevedendo periodicamente riunioni aperte con assemblee di giudici e pubblici ministeri a tutti i livelli, con la società civile e con le organizzazioni professionali, e la presentazione di una relazione annuale da discutere durante le assemblee generali dei tribunali e delle procure.*

Trasparenza e responsabilità del Consiglio superiore della magistratura

Il nuovo Consiglio, che si è insediato il 6 gennaio 2017²⁰, ha dovuto affrontare condizioni sfavorevoli, ma si è comunque dimostrato pronto a prendere decisioni difficili emettendo un parere negativo sul decreto dell'esecutivo, a febbraio, e sulle modifiche delle leggi sulla giustizia a settembre e a novembre. Il Consiglio ha inoltre dovuto far fronte alla necessità di difendere l'indipendenza e la reputazione dei magistrati, in particolare i pubblici ministeri, e alle complicazioni derivanti dal fatto di ricevere da altri poteri dello Stato denunce ripetute di natura disciplinare o gestionale contro gli stessi magistrati. Si può pertanto ritenere che il Consiglio abbia adempiuto al proprio mandato e dimostrato la forza e la resilienza di questa istituzione.

In linea con la raccomandazione, a fine febbraio 2017 il Consiglio superiore della magistratura ha definito le priorità per il suo mandato (2017–2022), che costituiscono un punto di partenza per promuovere la responsabilità dell'istituzione. Il Consiglio ha preso misure per promuovere la trasparenza e l'apertura, come la creazione di un nuovo sito Internet e la partecipazione diretta alle sue riunioni di rappresentanti degli organi giurisdizionali, delle associazioni di categoria dei magistrati o delle ONG. Il Consiglio ha inoltre organizzato le attuali consultazioni dei tribunali e delle procure, dimostratesi un canale importante per la comunicazione e la consultazione. Il Consiglio sta lavorando su un programma e una strategia collettivi che riguarderanno aspetti come le azioni di sensibilizzazione, le misure volte a migliorare l'immagine pubblica del settore giudiziario, i rapporti con i mass media e la collaborazione con governo e parlamento.

Il Consiglio dovrebbe continuare a consolidare il proprio operato per difendere la reputazione della magistratura in modo coerente ed efficace, contribuendo inoltre a un dialogo costruttivo e trasparente con governo e parlamento. Il Consiglio dovrebbe inoltre promuovere una

²⁰ Dopo diversi rinvii, all'inizio di settembre il Senato ha designato due membri del Consiglio superiore della magistratura incaricati di rappresentare la società civile.

cooperazione più intensa fra le istituzioni giudiziarie sulle questioni fondamentali in sospeso, compreso il funzionamento dell'Ispettorato giudiziario.

In base a un'analisi delle raccomandazioni 1-7, la Commissione ritiene che siano necessari ulteriori sforzi per soddisfare il primo parametro di riferimento. Si sono registrati diversi sviluppi positivi, specialmente in relazione ai codici di condotta, ai codici civili, alle misure adottate per attuare la strategia per lo sviluppo del settore giudiziario e alle attività del nuovo Consiglio superiore della magistratura. I progressi sono stati tuttavia frenati dalla situazione politica e da proposte legislative che rischiano di avere un impatto negativo sulla riforma. L'analisi delle raccomandazioni evidenzia un certo numero di iniziative e di processi che, se saranno portati a termine, offriranno alla Romania prospettive promettenti per una rapida ripresa dei progressi nell'ambito del primo parametro di riferimento.

3.2. Secondo parametro di riferimento: quadro per l'integrità e Agenzia nazionale per l'integrità

Raccomandazione 8: *garantire l'entrata in funzione del sistema PREVENT. L'Agenzia nazionale per l'integrità e l'Agenzia nazionale per gli appalti pubblici dovrebbero prevedere la presentazione di relazioni sui controlli ex ante delle procedure nel settore degli appalti pubblici e sul relativo follow-up, compresi i controlli ex post, nonché sui casi di conflitti di interessi o di corruzione individuati, organizzando inoltre dibattiti pubblici affinché il governo, le autorità locali, gli organi giudiziari e la società civile possano esprimere la loro posizione.*

Raccomandazione 9: *il parlamento dovrebbe dar prova di trasparenza nel suo processo decisionale per quanto riguarda il seguito dato alle decisioni definitive e irrevocabili su incompatibilità, conflitti di interessi e patrimoni ingiustificati emesse nei confronti dei suoi membri.*

Scopo del sistema PREVENT è prevenire tutti i conflitti di interessi nelle procedure di appalto pubblico predisponendo un meccanismo di verifiche ex ante e permettendo alle amministrazioni aggiudicatrici di ovviare a situazioni di questo genere prima dell'aggiudicazione dell'appalto. Il sistema, entrato in funzione alla fine di giugno, è il frutto di una stretta collaborazione fra l'Agenzia nazionale per l'integrità, l'Agenzia per gli appalti pubblici, l'Agenzia per l'agenda digitale e il governo. A quattro mesi dalla sua entrata in funzione, il sistema sta iniziando a dare risultati.

Le successive relazioni dell'MCV hanno evidenziato i ritardi e le incoerenze nell'applicazione delle sanzioni contro i parlamentari per i quali sono stati accertati un'incompatibilità o l'esistenza di un conflitto di interessi in seguito a una decisione giudiziaria definitiva riguardante una relazione dell'Agenzia nazionale per l'integrità. Il parlamento dovrebbe dar prova di trasparenza nel suo processo decisionale per quanto riguarda il seguito dato alle decisioni definitive e irrevocabili su incompatibilità, conflitti di interessi e patrimoni ingiustificati emesse nei confronti dei suoi membri. La Commissione ha ricevuto informazioni sulle procedure applicabili e sulla pubblicità dei dibattiti parlamentari, ma non sui dibattiti effettivamente organizzati o sulle decisioni effettivamente adottate in merito ai casi pendenti. Sebbene le norme e le procedure parlamentari per l'applicazione di sanzioni siano apparentemente chiare, l'Agenzia nazionale per l'integrità segnala tre casi pendenti di parlamentari per i quali le decisioni definitive sull'integrità emesse dai tribunali nel 2017 non

sono ancora state attuate. Non è chiaro se siano stati fissati termini per l'applicazione delle sanzioni da parte del parlamento. Vi sono inoltre tre casi di parlamentari i cui mandati sono stati confermati dopo le elezioni di fine 2016 sebbene una decisione giudiziaria definitiva vietasse loro di ricoprire per tre anni una carica elettiva. Pur essendo stato informato dall'Agenzia nazionale per l'integrità nel febbraio 2017, il parlamento non ha ancora preso provvedimenti per risolvere questi tre casi.

Potrebbero essere adottate misure concrete per tradurre nella realtà la trasparenza proposta nella raccomandazione; ad esempio, il presidente della corrispondente camera del parlamento potrebbe prendere pubblicamente atto della decisione giudiziaria definitiva (o di una relazione dell'Agenzia nazionale per l'integrità che non sia stata impugnata in tribunale), annunciare un calendario per l'adozione della decisione e informare i cittadini e l'Agenzia nazionale per l'integrità una volta completato il processo decisionale. Un'azione del parlamento in merito ai sei casi suddetti consentirebbe di progredire rapidamente ed efficacemente nell'attuazione di questa raccomandazione.

In base a un'analisi delle raccomandazioni 8 e 9, la Commissione ritiene che nel complesso la Romania abbia compiuto notevoli progressi verso la conformità con il secondo parametro di riferimento. L'attuazione della raccomandazione 8 è soddisfacente. La rapida adozione di decisioni su tutti i casi pendenti di parlamentari oggetto di decisioni definitive sull'integrità consentirebbe di progredire rapidamente ed efficacemente verso la conformità con il secondo parametro di riferimento.

3.3 Terzo parametro di riferimento: combattere la corruzione ad alto livello

Raccomandazione 10: *adottare criteri obiettivi per decidere e motivare la revoca dell'immunità dei membri del parlamento e prendere disposizioni per contribuire a impedire che l'immunità venga utilizzata per evitare indagini e azioni penali sui reati di corruzione. Il governo potrebbe inoltre vagliare l'opportunità di modificare la legge per limitare l'immunità dei ministri alla durata del mandato. Questi provvedimenti potrebbero essere sostenuti dalla commissione di Venezia e dal GRECO²¹. Il parlamento dovrebbe istituire un sistema di rendicontazione periodica sulle decisioni adottate dalle camere in merito alle richieste di revoca dell'immunità e potrebbe organizzare un dibattito pubblico per dare al Consiglio superiore della magistratura e alla società civile la possibilità di rispondere.*

La raccomandazione 10 riguarda la responsabilità del parlamento per quanto riguarda le sue decisioni in seguito a richieste della procura di autorizzare misure preventive quali perquisizioni o arresti e a richieste di autorizzare indagini su parlamentari che siano o siano stati ministri ("revoca dell'immunità"). Come evidenziato dalle precedenti relazioni dell'MCV, i cittadini hanno interpretato queste decisioni come tentativi di limitare o evitare indagini e azioni penali sui reati di corruzione. Definire criteri per le decisioni relative a tali richieste della procura è quindi un modo per dimostrare che le decisioni si fondano su elementi obiettivi²².

Tre recenti richieste di revoca dell'immunità parlamentare sono state respinte. Nell'intento di migliorare la trasparenza, la camera dei deputati ha iniziato a divulgare le argomentazioni contrarie o favorevoli della commissione giuridica prima del voto in seduta plenaria. In due casi, l'argomentazione invocata dalla commissione giuridica per respingere la richiesta era che

²¹ Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) è stato istituito nel 1999 dal Consiglio d'Europa per verificare la conformità con le norme anticorruzione di questa organizzazione.

²² In base agli orientamenti della commissione di Venezia e del GRECO.

gli atti non avevano alcun fondamento giuridico, anche se i partiti di opposizione l'hanno contestata adducendo che solo i giudici possono valutare se una persona abbia commesso un reato. La Commissione apprezza che si tenga conto della necessità di una maggiore trasparenza sul seguito dato alle richieste della procura, ma ritiene che occorrano ulteriori sforzi per attuare la raccomandazione 10. La Commissione invita nuovamente a chiedere assistenza alla commissione di Venezia e al GRECO, che possono mettere a disposizione le loro notevoli competenze per quanto riguarda le prassi in questo campo.

Nella relazione di gennaio la Commissione aveva detto chiaramente che le misure volte a indebolire o a ridurre la perseguibilità della corruzione, o tali da compromettere l'indipendenza o l'efficacia della procura anticorruzione, avrebbero costituito un regresso.

La Commissione ritiene che occorrano ulteriori sforzi per attuare la raccomandazione 10. In linea generale, una valutazione positiva dei progressi compiuti nell'ambito del terzo parametro di riferimento presuppone che la Direzione generale anticorruzione possa svolgere la propria attività utilizzando tutti gli strumenti di cui dispone e mantenere i suoi risultati. Nelle relazioni precedenti, il fatto che la Direzione generale anticorruzione avesse mantenuto i suoi risultati nonostante le forti pressioni è stato considerato un indice di sostenibilità. Per questo motivo la Commissione si è limitata a formulare un'unica raccomandazione nell'ambito del terzo parametro di riferimento. Qualora le pressioni dovessero cominciare a compromettere la lotta contro la corruzione, la Commissione potrebbe dover rivedere questa conclusione.

3.4 Quarto parametro di riferimento: combattere la corruzione a tutti i livelli

Raccomandazione 11: continuare ad attuare la strategia nazionale anticorruzione, rispettando i termini fissati dal governo nell'agosto 2016. Il ministero della Giustizia dovrebbe istituire un sistema di rendicontazione sull'effettiva attuazione della strategia nazionale anticorruzione (comprendente statistiche sui problemi di integrità nella pubblica amministrazione, dati precisi sulle procedure e sulle sanzioni disciplinari e informazioni sulle misure strutturali applicate negli ambiti vulnerabili).

Raccomandazione 12: garantire la piena ed effettiva operatività dell'Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati affinché possa presentare una prima relazione annuale contenente dati statistici affidabili sulla confisca dei proventi di reato. L'Agenzia dovrebbe predisporre un sistema di rendicontazione periodica sullo sviluppo della capacità amministrativa, sui risultati delle confische e sulla gestione dei proventi di reato.

Strategia nazionale anticorruzione

La strategia nazionale anticorruzione 2016-2020 presentata dal governo nell'agosto 2016 potrebbe costituire una politica efficace di prevenzione della corruzione a patto che sia correttamente attuata e monitorata nella pratica. La strategia è rivolta alle istituzioni pubbliche centrali e locali. A livello tecnico, il segretariato tecnico presso il ministero della Giustizia ha proseguito l'attuazione della strategia. È positivo il fatto che un gran numero di istituzioni pubbliche abbia deciso di partecipare alla strategia anticorruzione. Gran parte dell'anno è stata dedicata all'elaborazione di piani sull'integrità presso ciascuna istituzione pubblica e all'istituzione del primo ciclo di monitoraggio mediante verifiche tra pari. Anche altre istituzioni, come l'Agenzia nazionale per l'integrità e la polizia giudiziaria anticorruzione che

fa capo al ministero dell'Interno, sono coinvolte nelle misure di prevenzione²³. La strategia sarà sostenuta anche da fondi dell'UE. La prima relazione sull'attuazione delle misure sarà presentata all'inizio del 2018 e fornirà un quadro globale dei progressi compiuti.

Dato che l'attuazione della strategia anticorruzione è iniziata a livello tecnico, ora serve un sostegno politico visibile da parte del governo e delle autorità locali per dimostrare i progressi compiuti come è successo durante l'attuazione della strategia iniziale, quando si è cercato di diffondere le migliori pratiche e di incoraggiare gli organismi pubblici a dedicare risorse e attenzione alla lotta contro la corruzione. I ministri responsabili dell'amministrazione centrale e pubblica e quelli competenti in settori fondamentali come l'istruzione o la sanità potrebbero svolgere un ruolo particolarmente importante al riguardo. A giugno il ministro della Giustizia ha invitato le due camere del parlamento a sottoscrivere una dichiarazione comune a sostegno della strategia nazionale anticorruzione 2016-2020, ma questo non è ancora avvenuto. In linea generale, si dovrebbe considerare la prevenzione della corruzione una priorità politica, adottando in particolare le misure necessarie per sostenere pienamente l'attuazione della strategia nazionale anticorruzione a livello centrale e locale, garantendo la stabilità del relativo quadro giuridico e mantenendo i risultati positivi della procura generale.

Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati

L'Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati (ANABI) è pienamente operativa. L'Agenzia ha pubblicato la sua prima relazione annuale nel febbraio 2017 e, con l'aiuto dell'amministrazione fiscale, è riuscita a determinare con precisione gli importi complessivi derivanti dalla vendita dei beni confiscati nel 2016 (circa 5 milioni di EUR), una parte dei quali sarà ridistribuita per scopi sociali e pubblici. Il primo invito a presentare proposte sarà pubblicato nel 2018.

Conformemente alla relazione del gennaio 2017, l'Agenzia avrebbe dovuto contribuire, a termine, ad aumentare la proporzione dei beni effettivamente recuperati. Quest'attività è già in corso, con la raccolta di dati presso tutti gli organi giurisdizionali e l'avvio di un progetto volto a tener traccia di tutte le decisioni giudiziarie pertinenti sulla confisca dei proventi di reato, in collegamento con la banca dati dell'amministrazione fiscale sull'esecuzione. Il progetto, la cui conclusione è prevista entro la fine del 2018, dovrebbe fornire un quadro più chiaro, consentendo quindi di adottare le misure necessarie per aumentare la quota dei beni effettivamente recuperati.

La prossima relazione annuale dell'Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati che sarà presentata nel 2018 dovrebbe dare indicazioni concrete sui risultati ottenuti dall'Agenzia nel 2017.

La Commissione ritiene che siano necessari ulteriori interventi per progredire verso il completamento del quarto parametro di riferimento. La Commissione ritiene che, per dar seguito alla raccomandazione 11, debba essere attribuita una maggiore priorità politica alla promozione della prevenzione della corruzione e al sostegno dell'attuazione della strategia nazionale anticorruzione, e che siano necessarie indicazioni concrete del fatto che la prevenzione della corruzione sta prendendo piede. Per quanto riguarda la raccomandazione 12, se i buoni risultati operativi saranno confermati, la Commissione potrà ritenere che questa raccomandazione sia soddisfatta.

²³ Come indicato in una relazione sui progressi compiuti dalla Romania nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica presentata dal ministero della Giustizia, settembre 2017.

4. CONCLUSIONI

Nei nove mesi successivi alla relazione del gennaio 2017, che formulava le raccomandazioni fondamentali per il rispetto di tutti i parametri di riferimento dell'MCV, sono stati compiuti progressi in relazione a un certo numero di raccomandazioni, in particolare la raccomandazione 8, che è stata attuata in modo soddisfacente, e, con riserva dell'applicazione pratica delle misure adottate, le raccomandazioni 2, 7 e 12. Sebbene si stessero registrando buoni progressi nell'attuazione di alcune raccomandazioni, nel corso del 2017 il processo di riforma ha perso globalmente slancio, con un conseguente rallentamento dell'attuazione delle raccomandazioni rimanenti e il rischio che riemergano problemi considerati risolti nella relazione del gennaio 2017. È inoltre preoccupante il fatto che l'indipendenza della magistratura sia stata costantemente minacciata e rimessa in discussione.

Di conseguenza, sebbene i progressi compiuti abbiano consentito un avvicinamento alla conformità con alcuni parametri di riferimento, a questo stadio la Commissione non può ancora considerare soddisfatto nessun parametro. La Commissione rimane del parere che, con una cooperazione leale fra le istituzioni pubbliche, un orientamento politico che salvaguardi i progressi già compiuti e il rispetto dell'indipendenza della magistratura, la Romania sarà in grado di attuare le raccomandazioni rimanenti dell'MCV nel prossimo futuro.

La Commissione invita la Romania ad adottare le misure necessarie e ad attuare tutte le raccomandazioni, e valuterà nuovamente i progressi verso la fine del 2018.