



Bruxelles, 28.1.2015
COM(2015) 35 final

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

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

{SWD(2015) 8 final}

1. INTRODUZIONE

Il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) è stato istituito nel 2007 contestualmente all'adesione della Romania all'Unione europea¹, essendo stata ravvisata la necessità di un ulteriore impegno nei settori chiave per ovviare alle carenze in termini di riforma giudiziaria e di lotta alla corruzione. Da allora le relazioni dell'MCV hanno illustrato i progressi compiuti dalla Romania e formulato raccomandazioni specifiche per orientare gli sforzi delle autorità rumene.

L'MCV ha svolto un ruolo importante nel consolidamento dello Stato di diritto in Romania quale componente fondamentale dell'integrazione europea. La collaborazione con le autorità rumene e il monitoraggio del lavoro da esse svolto per promuovere le riforme hanno avuto un'incidenza tangibile sul ritmo e sulla portata delle riforme. Le conclusioni e la metodologia dell'MCV sono state costantemente appoggiate dal Consiglio² e hanno beneficiato della collaborazione e dei contributi di numerosi Stati membri.

La presente relazione, che riepiloga le misure adottate negli ultimi dodici mesi e formula raccomandazioni per le prossime fasi, è il risultato di un rigoroso processo di analisi da parte della Commissione, basato sugli elementi forniti dalle autorità rumene, dalla società civile e dalle altre parti interessate. La Commissione si è potuta avvalere delle competenze specifiche di esperti delle magistrature di altri Stati membri. È interessante notare che con il tempo la qualità delle informazioni fornite dalle autorità rumene è notevolmente migliorata, il che riflette i progressi compiuti nella gestione del processo di riforma.

La relazione 2014 dell'MCV ha rilevato progressi in molti settori, evidenziando in particolare l'importanza dei risultati ottenuti dalle principali istituzioni anticorruzione per dimostrare la sostenibilità delle riforme. Gli attacchi politici agli elementi fondamentali delle riforme hanno tuttavia dimostrato la mancanza di una volontà comune di perseguire gli obiettivi dell'MCV. La relazione riesamina entrambi gli aspetti per valutare in che misura le riforme si siano radicate.

L'importanza dell'MCV è stata confermata dai sondaggi di opinione condotti tra la popolazione rumena. Un sondaggio Eurobarometro dell'autunno 2014 ha rivelato che gran parte dei cittadini rumeni considera la riforma giudiziaria e la lotta alla corruzione problemi importanti per il paese. I risultati del sondaggio indicano inoltre un forte aumento del numero di persone che hanno constatato un miglioramento negli ultimi anni, e una certa fiducia nel mantenimento di questa tendenza. Dal sondaggio emerge chiaramente il sostegno al ruolo svolto dall'UE per affrontare tali questioni e al proseguimento dell'intervento dell'Unione fintanto che la Romania non avrà raggiunto uno standard paragonabile a quello degli altri Stati membri³.

La coerenza dei risultati è un elemento fondamentale per dimostrare la sostenibilità dei progressi verso il conseguimento degli obiettivi dell'MCV e una delle condizioni da soddisfare per dimostrare che il meccanismo non è più necessario. Quest'anno il monitoraggio della Commissione ha rivolto particolare attenzione a tale aspetto. La creazione di istituzioni

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 http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Flash Eurobarometro 406.

forti e durature è un criterio importante per un'assegnazione mirata dei fondi UE che contribuisca al conseguimento degli obiettivi dell'MCV, anche attraverso il conferimento di una priorità effettiva alla politica di coesione nell'ambito dell'obiettivo tematico di potenziamento della capacità istituzionale e dell'efficienza delle autorità pubbliche. Un coinvolgimento costante e una definizione più efficace delle priorità permetteranno alla Romania di collaborare con i partner dell'UE⁴ per mantenere lo slancio impresso alle riforme nei prossimi dodici mesi.

2. STATO DI AVANZAMENTO DEL PROCESSO DI RIFORMA IN ROMANIA

2.1. *Indipendenza della magistratura*

Nomine

Il rischio di ingerenze politiche nelle nomine ad alto livello è stato uno dei fattori più preoccupanti per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura. Le relazioni dell'MCV hanno sottolineato l'importanza di applicare procedure di selezione trasparenti e meritocratiche⁵. Nel 2014 non è stato necessario nominare giudici o pubblici ministeri al massimo livello. Ora il banco di prova sarà la nomina di un nuovo Procuratore capo presso la Direzione investigativa per la lotta contro la criminalità organizzata ed il terrorismo (DIICOT) per sostituire il Procuratore capo che si è dimesso a novembre⁶. La procedura comporta una forte componente politica, considerato il ruolo spettante al ministro della Giustizia⁷. Il Consiglio superiore della magistratura (CSM) sta lavorando su una modifica legislativa per cambiare metodo e applicare alle nomine dei pubblici ministeri le procedure seguite per i giudici, conformemente agli orientamenti della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (commissione di Venezia)⁸; se la proposta seguirà il suo iter, il governo dovrà poi sottoporla al Parlamento. Il 2015 sarà un anno importante per la Romania, che avrà l'occasione di impegnarsi pienamente a seguire procedure trasparenti e meritocratiche per una serie di importanti nomine apicali nel settore giudiziario previste nel 2016⁹.

⁴ Alcuni Stati membri forniscono assistenza tecnica alla Romania nei settori pertinenti per l'MCV.

⁵ COM(2014) 37 final; COM(2013) 47 final; COM(2012) 410 final.

⁶ È stato disposto un rinvio a giudizio nei confronti del Procuratore capo dimissionario della DIICOT per atti di corruzione precedenti alla sua nomina nel 2013. A gennaio 2013 la Commissione ha espresso preoccupazione in merito al processo in corso e ha raccomandato alla Romania di garantire che i nuovi vertici della procura e della DNA siano scelti, nell'ambito di un processo aperto e trasparente, tra un numero sufficiente di candidati di alto livello che soddisfino i criteri di competenza professionale e integrità. COM(2013) 47 final, pag. 7.

⁷ Questo ha dato luogo alla controversia sulle nomine apicali presso la procura nel 2012-2013.

⁸ Gli standard europei relativi all'indipendenza del sistema giudiziario rispetto alla commissione di Venezia evidenziano l'importanza di evitare un'ingerenza eccessiva degli esponenti politici nelle nomine presso la procura.

⁹ Procuratore generale e Procuratore capo della DNA: maggio 2016, presidente dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia: settembre 2016, Consiglio superiore della magistratura: elezioni nel 2016. Ad aprile 2016 saranno inoltre nominati il presidente e il vicepresidente dell'Agenzia nazionale per l'integrità.

Rispetto per i giudici e processo giudiziario

Le precedenti relazioni dell'MCV hanno segnalato numerosi attacchi politici dei media nei confronti di giudici e pubblici ministeri¹⁰. Seppure meno frequenti rispetto agli anni precedenti (in particolare il 2012), questi attacchi rimangono un problema nel 2014 e riguardano spesso casi di corruzione che vedono coinvolte figure politiche di spicco. Fra gli esempi segnalati dal CSM figurano casi in cui i media avevano riportato notizie palesemente non veritiere o accusato magistrati (o loro familiari) di corruzione. In altri casi, invece, la Corte costituzionale è stata pesantemente criticata da personalità pubbliche¹¹.

Uno dei compiti del CSM consiste nel garantire l'indipendenza della magistratura. Dal 2012 è in vigore presso il CSM una procedura, che prevede anche la partecipazione dell'Ispettorato giudiziario, volta a tutelare l'indipendenza della giustizia nonché la reputazione professionale, l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati. Nel 2014 il numero di richieste di attivazione della procedura presentate al CSM è risultato più elevato rispetto al 2013, anche se questo potrebbe essere dovuto più alla maggiore credibilità del sistema che a un aumento dei problemi. Nonostante ciò, l'Ispettorato giudiziario è riuscito ad abbreviare i tempi necessari per le indagini, consentendo al CSM di reagire più rapidamente (addirittura entro uno o due giorni) agli attacchi e di confutare le accuse con maggiore efficacia.

Pur riconoscendo i vantaggi derivanti dalla procedura istituita dal CSM, le ONG e i rappresentanti delle associazioni di magistrati hanno evidenziato la difficoltà di garantire una copertura equivalente delle dichiarazioni del CSM rispetto all'accusa iniziale. Il Consiglio audiovisivo nazionale è stato invitato a sanzionare più attivamente i media in caso di violazione dell'etica professionale. Le autorità giudiziarie hanno inoltre preso provvedimenti per informare meglio i media in merito agli sviluppi nel settore della giustizia¹².

Sta di fatto, però, che non esistono né una linea comune per stabilire se le azioni politiche interferiscano con l'operato della magistratura e con le decisioni giudiziarie né, a maggiore ragione, sanzioni in caso di superamento dei limiti. La relazione 2014 dell'MCV raccomandava di "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"¹³. Queste disposizioni non figurano nel codice (si veda la raccomandazione ripetuta più avanti).

Corte costituzionale e rispetto delle decisioni giudiziarie

La Corte costituzionale (CCR) ha svolto un ruolo determinante nel sostenere l'equilibrio dei poteri e il rispetto dei diritti fondamentali in Romania, nonché nel risolvere questioni per le quali il processo giudiziario si era rivelato inadeguato. Dopo l'entrata in vigore del nuovo codice penale e del nuovo codice di procedura penale le sentenze della CCR hanno rimosso ostacoli considerevoli. Un altro esempio rilevante riguarda la legge sull'incompatibilità, che ha risolto una questione fonte di incoerenze nelle sentenze dei tribunali¹⁴.

Alcune sentenze della CCR sono state gravose per il sistema giudiziario, richiedendo un adattamento dei metodi operativi, mentre altre hanno reso necessarie modifiche legislative. Le autorità giudiziarie e il ministero della Giustizia hanno reagito entro i termini fissati. Vi sono

¹⁰ COM(2013) 47 final, pag. 4; COM(2014) 37 final, pag. 3.

¹¹ Ad esempio dopo la sentenza relativa alle leggi sulla conservazione dei dati.

¹² Relazione tecnica, sezione 1.1.2.

¹³ Cfr. in particolare il COM(2014) 37 final, pag. 13.

¹⁴ Relazione tecnica, sezione 1.1.1.

tuttavia chiari casi in cui il Parlamento non ha dato immediatamente seguito alle sentenze della Corte costituzionale relative alla legislazione o ai diritti e agli obblighi dei parlamentari¹⁵.

Per quanto riguarda, più in generale, il rispetto delle decisioni giudiziarie, si ravvisano una maggior consapevolezza della necessità di garantire il seguito di tali decisioni da parte del sistema giudiziario e una maggiore disponibilità a farlo. Permangono tuttavia problemi considerevoli¹⁶: sia le imprese che le ONG hanno denunciato il mancato rispetto delle decisioni giudiziarie da parte delle autorità pubbliche, che invece dovrebbero dare l'esempio.

Costituzione

Le discussioni sulla revisione della Costituzione sono proseguite all'inizio del 2014 e a febbraio sono stati presentati i progetti di modifica, molti dei quali sono stati dichiarati incostituzionali dalla Corte costituzionale. La commissione di Venezia ha inoltre evidenziato un gran numero di problemi gravi¹⁷. Se i lavori riprenderanno, sarà questa l'occasione di riflettere nuovamente su come utilizzare la Costituzione per consolidare l'indipendenza della magistratura.

Il processo di revisione della Costituzione è pertinente per l'MCV, dato che alcune modifiche riguardano la giustizia e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. Finora l'andamento irregolare e le continue battute d'arresto del processo sono stati criticati per mancanza di trasparenza del calendario e delle modalità di consultazione. Il coinvolgimento della commissione di Venezia ha tuttavia permesso di rendere più mirato il processo, e la piena partecipazione di istituzioni fondamentali come il CSM contribuirebbe a assicurare circa il fatto che qualsiasi modifica terrà debitamente conto dell'indipendenza della magistratura.

Le precedenti relazioni dell'MCV hanno esaminato il ricorso ai decreti governativi di emergenza per promuovere le leggi sulla riforma giudiziaria e sulla corruzione¹⁸. Sono stati individuati due problemi, anche nel corso delle discussioni con la Corte costituzionale rumena. Il primo riguarda il frequente ricorso ai decreti governativi di emergenza, che limita le possibilità di consultazione e determina una mancanza di chiarezza legislativa, con ripercussioni sull'uniformità della giurisprudenza e delle prassi¹⁹. Il secondo è la possibilità, riservata all'ombudsman, di impugnare i decreti governativi di emergenza. Le precedenti relazioni dell'MCV hanno evidenziato l'importanza di questa funzione per garantire l'equilibrio dei poteri e la qualità del processo legislativo. L'ombudsman attualmente in

¹⁵ Per quanto riguarda le decisioni di incompatibilità, ad esempio, alcune istituzioni, tra cui il Parlamento, sono ancora restie ad applicare le decisioni definitive nei confronti dei loro membri. Relazione sull'integrità e relazione tecnica.

¹⁶ Si veda più avanti per quanto riguarda le confische.

¹⁷ Il fatto che le autorità rumene abbiano coinvolto nel processo di riforma costituzionale la commissione di Venezia e la Commissione europea è uno sviluppo positivo. La commissione di Venezia ha criticato i cambiamenti relativi al sistema giudiziario, in particolare il fatto che le indagini e le azioni penali riguardanti i parlamentari non siano più di competenza dell'ACCG. La commissione di Venezia ha inoltre auspicato una riflessione più approfondita sullo status dei pubblici ministeri.

¹⁸ Questo punto è stato sollevato anche dalla commissione di Venezia.

¹⁹ Su un piano più generale, la "Strategia per il rafforzamento della pubblica amministrazione" adottata dal governo ad ottobre 2014 dovrebbe contribuire a migliorare la qualità della legislazione.

carica, che è stato eletto in aprile con l'appoggio di un solo partito²⁰, ha dichiarato che l'ombudsman non dovrebbe essere coinvolto in questioni che riguardano l'equilibrio dei poteri tra le autorità statali, ma dovrebbe concentrarsi essenzialmente sulle questioni relative ai diritti individuali. Anche se è comprensibile che l'ombudsman disponga di un margine discrezionale per decidere quando utilizzare le sue prerogative per interpellare tempestivamente la Corte costituzionale sulla costituzionalità dei decreti di emergenza, questa autolimitazione crea effettivamente un vuoto che, dato l'assetto istituzionale attuale della Romania, non può essere colmato da altri soggetti²¹.

2.2. Riforma giudiziaria²²

I nuovi codici

Le precedenti relazioni dell'MCV hanno insistito sull'importanza dei nuovi codici giuridici per la modernizzazione del sistema giudiziario rumeno²³. L'entrata in vigore del nuovo codice penale e del nuovo codice di procedura penale a febbraio 2014 ha segnato una svolta importante e dato un'indicazione della capacità di adattamento del sistema giudiziario. Il processo si è concluso positivamente, grazie alla collaborazione di tutte le istituzioni principali: ministero della Giustizia, Alta corte di cassazione e di giustizia (ACCG), CSM, Procura e Istituto nazionale della magistratura. La magistratura rumena si è dimostrata in grado di adattarsi ai nuovi codici senza interrompere il suo lavoro. Secondo le informazioni di cui si dispone, alcune misure innovative, come la possibilità di ricorrere al patteggiamento, sono già state utilizzate con buoni risultati.

Sono emerse alcune problematiche legate alla transizione. In diversi casi, tra cui l'applicazione del principio della legge più favorevole, si è trovata una soluzione. Per alcune questioni il governo ha introdotto cambiamenti mediante decreti di emergenza. Per altre sono state presentate proposte legislative, ma le procedure parlamentari sono ancora in corso. Occorreranno ulteriori adeguamenti in seguito alle sentenze della Corte costituzionale. A dicembre, per esempio, la Corte ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni dei codici relative al controllo giurisdizionale e alle camere preliminari²⁴. Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale, il ministero della Giustizia è intervenuto per garantire la continuità entro il termine stabilito. Per quanto riguarda le camere preliminari, l'ACCG e il CSM hanno iniziato immediatamente a cercare soluzioni pratiche che autorizzino la presenza dei difensori.

L'entrata in vigore, nel 2016, delle disposizioni differite dei codici civili porrà ulteriori problemi pratici. È dimostrato, tuttavia, che i codici civili hanno conseguito alcuni dei loro obiettivi, riducendo in particolare la durata dei processi (in media un anno e sei mesi). A febbraio 2015 è prevista un'analoga valutazione dell'incidenza dei codici penali.

²⁰ La relazione dell'MCV del luglio 2012 rilevava quanto segue: “Le autorità rumene devono garantire l'indipendenza dell'ombudsman e nominare un ombudsman che sia sostenuto da tutti i partiti, per consentirgli di svolgere efficacemente le sue funzioni giuridiche in totale indipendenza.” COM(2012) 410, pag. 18.

²¹ È opinione diffusa, ad esempio, che il decreto governativo di emergenza dell'agosto 2014 sulla “migrazione dei partiti politici” abbia sollevato questioni costituzionali. L'ombudsman non ha adito la Corte costituzionale. La legge è stata poi dichiarata incostituzionale in seguito a un ricorso presentato dai parlamentari in una fase successiva della procedura, quando la legge era ormai entrata in vigore.

²² L'importanza della riforma giudiziaria in Romania è stata riconosciuta anche nell'ambito del semestre europeo: le raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio nel luglio 2014 invitano la Romania a migliorare la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario (2014/C 247/21).

²³ COM(2014) 37 final.

²⁴ Relazione tecnica, sezione 1.1.1.

Strategia 2015-2020 per lo sviluppo del sistema giudiziario

La strategia 2015-2020 per lo sviluppo del sistema giudiziario presentata dal ministero della Giustizia è stata approvata dal governo il 23 dicembre 2014. Il documento prende largamente spunto dalle raccomandazioni dell'MCV e dagli studi condotti insieme alla Banca mondiale, in particolare la *Functional Analysis of the Romanian judiciary*²⁵.²⁶ Partendo da una serie di principi fondati sullo Stato di diritto, la strategia definisce gli obiettivi di un'ulteriore riforma nel periodo 2015-2020 volta a rendere la giustizia più efficiente e responsabile e a migliorarne la qualità. La strategia e il relativo piano d'azione dovrebbero essere il punto di partenza per definire le priorità dei finanziamenti UE nel settore della giustizia. Il processo di approvazione del documento è stato lento, se si considera che la prima bozza era già pronta ad aprile 2013. La consultazione si svolta in autunno e la strategia, con il relativo piano d'azione, dovrebbe essere completata entro aprile 2015.

L'esperienza insegna che un ampio coinvolgimento e la partecipazione dei principali soggetti interessati contribuiscono al successo di questo tipo di strategia. Apparentemente, tuttavia, il CSM ha lavorato contemporaneamente su diversi progetti.

Risorse umane e di bilancio

Nonostante le pressioni sulle finanze pubbliche, il ministro della Giustizia ha ottenuto un forte aumento dei finanziamenti per agevolare la riforma. Nel 2014 il bilancio è stato maggiorato del 4% e per il 2015 è previsto un ulteriore incremento degli stanziamenti. Questo ha consentito di finanziare nuove posizioni presso i tribunali e le procure, compresi 200 nuovi ausiliari di giustizia.

La Scuola nazionale per i cancellieri, l'Istituto nazionale della magistratura e il CSM hanno organizzato corsi di formazione e concorsi per i nuovi posti, che sono stati rapidamente coperti. In futuro occorrerà aumentare il numero di cancellieri, modernizzare le apparecchiature informatiche, rimodernare le sedi dei tribunali e sostenere istituzioni chiave quali l'Ispettorato giudiziario e la Scuola nazionale per i cancellieri. I finanziamenti UE dovrebbero contribuire in misura determinante a sostenere progetti specifici collegati alla riforma.

Efficienza dell'apparato giudiziario

Il carico di lavoro è un problema ricorrente nel settore giudiziario, che incide sulla qualità delle decisioni e sull'accessibilità del sistema per gli utenti. Il ministero della Giustizia e il CSM hanno presentato una serie di proposte legislative per affrontare questo problema. Si stima che la legge volta a eliminare le duplicazioni nell'esecuzione delle decisioni giudiziarie (adottata rapidamente dal Parlamento nell'ottobre 2014) abbia alleggerito i tribunali di circa 300 000 cause. È stato invece più difficile raggiungere un consenso sulla chiusura dei piccoli tribunali, e l'iter della legge volta a dare più margine per la divisione dei compiti tra giudici e cancellieri sembra essersi arenato. Per sbloccare la situazione sono state proposte soluzioni innovative quali istituire tribunali itineranti o rompere il parallelismo tra tribunali e procure.

²⁵ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=h7Nit3q0%2FGk%3D&tabid=2880>

²⁶ La bozza oggetto della consultazione pubblica si basa sui seguenti elementi: riesame funzionale del sistema giudiziario, relazioni dell'MCV e raccomandazioni della CE, ottimizzazione dei tribunali, contributi dei dipartimenti specializzati del ministero della Giustizia, Consiglio superiore della magistratura, Pubblico ministero, Alta Corte di cassazione e di giustizia, Ufficio nazionale per il commercio e Amministrazione penitenziaria nazionale.

A maggio il CSM ha creato un gruppo di lavoro incaricato di definire il modo per misurare, analizzare e migliorare il funzionamento di tutti i tribunali. L'iniziativa è considerata utile, in quanto dovrebbe fornire gli strumenti necessari per gestire il funzionamento del sistema giudiziario, segnatamente nell'ambito della strategia globale per il settore. In questo contesto sarebbe utile valutare il seguito dato dal sistema giudiziario per garantire l'esecuzione delle decisioni.

Il CSM continua a sanzionare gli illeciti professionali e i reati disciplinari commessi dai magistrati. L'Ispettorato giudiziario ha consolidato la propria posizione di organo principale per le indagini sui reati disciplinari. Nel 2014 il numero di azioni disciplinari è aumentato rispetto al 2013 e il processo decisionale è stato più rapido.

Diversi sondaggi di opinione indicano una maggiore fiducia dei cittadini rumeni nella giustizia, in particolare nelle istituzioni incaricate di reprimere la corruzione nelle alte sfere²⁷. Questo è un riconoscimento importante dei progressi compiuti, ma è anche fonte di maggiori aspettative. Gli avvocati, gli uomini d'affari e le ONG incontrano ancora difficoltà nei rapporti con i tribunali.

Coerenza della giurisprudenza

La coerenza della giurisprudenza è un altro elemento fondamentale della riforma giudiziaria. L'ACCG ha ulteriormente aumentato le pronunce pregiudiziali e gli appelli nell'interesse della legge per uniformare la giurisprudenza e ha adottato ulteriori misure per migliorare la divulgazione delle sentenze. Sono stati presi provvedimenti analoghi anche a livello di procura e di vertici giudiziari in senso lato. Anche le ispezioni tematiche svolte dall'Ispettorato giudiziario hanno contribuito alla coerenza delle prassi.

Nonostante questi sforzi, tuttavia, la coerenza è tuttora ostacolata da una serie di fattori. Non vi è ancora chiarezza sull'obbligo della magistratura di rendere conto delle sue decisioni di discostarsi dalla prassi o dalla giurisprudenza consolidata. Il CSM ha ribadito che l'indipendenza della magistratura non può essere una scusa per non uniformare le prassi. La pubblica amministrazione è inoltre tenuta ad accettare le sentenze riguardanti questioni ripetitive. Questo limiterebbe il numero delle cause e rafforzerebbe la certezza giuridica, evitando decisioni discordanti su questioni identiche.

Si osservano progressi per quanto riguarda la pubblicazione delle decisioni giudiziarie. Il ministero della Giustizia ha portato a termine un progetto di portale (finanziato con fondi UE) per consolidare la legislazione vigente²⁸. Il sito web dell'ACCG è di elevata qualità. Il CSM ha anche firmato un partenariato per organizzare la pubblicazione della giurisprudenza a partire dall'agosto 2015.

2.3. Integrità

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

Anche nel 2014 l'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) ha trattato un gran numero di casi²⁹. Un'elevata percentuale (70%) delle sue decisioni su incompatibilità e conflitti di interessi viene impugnata, ma il 90% circa di questi casi è stato confermato dai tribunali. Le

²⁷ Relazione tecnica, sezione 1.4.8.

²⁸ La base dati dà accesso alla legislazione rumena dal 1989 in poi in un formato di agevole consultazione.

²⁹ Relazione tecnica, sezione 2.1.3. 638 casi sono stati notificati all'ANI e 541 sono stati avviati d'ufficio. Nel 2014 l'ANI ha completato 514 relazioni. Rispetto al 2013 si sono registrati un aumento dei casi di conflitto di interessi e di patrimoni ingiustificati e una diminuzione dei casi di incompatibilità.

interpretazioni della legge date dall'ANI sono state confermate sia dalla Corte costituzionale rumena che dall'ACCG, per cui si può affermare che l'attività dell'Agenzia poggia su solide basi giuridiche. Nel 2014, pur dovendosi occupare anche di altre questioni, l'ACCG ha trovato il modo di accelerare la gestione dei casi di incompatibilità, contribuendo a garantire la certezza giuridica e a potenziare l'effetto dissuasivo delle leggi sull'integrità.

Ferma restando la natura non ben definita della separazione tra indipendenza della magistratura e incoerenza giudiziaria, nell'anno oggetto della relazione vi sono stati diversi esempi di decisioni contraddittorie emesse da tribunali diversi (anche a livello di corte d'appello) che hanno dato interpretazioni diverse, a volte divergenti da quella della stessa ACCG³⁰.

Si ritiene che il seguito dato alle decisioni dell'ANI stia migliorando, ma vi sono ancora casi in cui la mancata esecuzione ha costretto l'ANI a trasmettere il fascicolo alla procura (la mancata applicazione di una decisione definitiva costituisce un reato) o a imporre ammende³¹. Questo sembra denotare una scarsa comprensione da parte dei cittadini dell'utilità delle norme sull'incompatibilità quale strumento per prevenire i conflitti di interessi, prova ne sia il gran numero di funzionari eletti che vengono dichiarati incompatibili³². Dato che la giurisprudenza ribadisce l'obbligo di eseguire le decisioni di incompatibilità, si potrebbero adottare altre misure per garantire una buona conoscenza delle norme.

Nel 2014 la situazione dell'ANI è rimasta stabile in termini di personale e di bilancio. L'Agenzia si è dotata delle risorse necessarie per intraprendere un nuovo importante progetto nel 2015. Il sistema informatico "Prevent" per la verifica ex ante dei conflitti di interessi negli appalti pubblici sarà operativo a metà del 2015 e dovrebbe portare notevoli vantaggi, evitando in primo luogo i conflitti di interessi. Il sistema riguarderà sia gli appalti finanziati da fondi UE che quelli finanziati da fondi nazionali. La legge attuativa necessaria dovrebbe essere adottata, previa consultazione, nella primavera del 2015.

Il Consiglio nazionale per l'integrità ha continuato a svolgere il suo ruolo di vigilanza, se necessario intervenendo pubblicamente davanti al Parlamento³³. Il suo mandato è scaduto a novembre 2014. La procedura iniziale per la nomina di un nuovo Consiglio nazionale per l'integrità ha suscitato un certo numero di polemiche riguardanti, tra l'altro, la nomina (in una prima fase) di candidati essi stessi oggetto di procedimenti dell'ANI, il che fa nascere dubbi circa il totale impegno delle autorità a sostenere le istituzioni competenti in materia di integrità e la corretta comprensione dell'obiettivo di integrità.

³⁰ Uno dei candidati alle elezioni del Parlamento europeo del maggio 2014 era stato oggetto di una decisione di incompatibilità. L'ANI ha contestato il suo diritto a candidarsi, che tuttavia è stato riconosciuto dalla Corte d'Appello (anche se si trattava della questione della "stessa carica" su cui l'ACCG aveva già statuito). Dato che la Corte d'Appello non ha deferito il caso all'ACCG, quest'ultima non disponeva di alcuno strumento per ripristinare la sua interpretazione della questione.

³¹ L'ANI, ad esempio, ha dovuto infliggere ammende ai membri di un consiglio comunale fintantoché non hanno applicato una sua decisione sul conflitto di interessi riguardante un loro pari e lo hanno destituito. L'ANI ha addirittura dovuto prendere in considerazione misure analoghe anche nei confronti di una commissione parlamentare.

³² Relazione tecnica, sezione 2.1. Nel 2014 l'ANI ha rilevato 294 casi di incompatibilità, il 70% dei quali riguardava cariche elettive.

³³ Ad esempio per garantire l'indipendenza dell'ANI di fronte al Senato: <http://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=5&NewsId=1578¤tPage=3&M=NewsV2&PID=20>

Quadro per l'integrità: Parlamento

La stabilità del quadro giuridico sull'integrità rimane una questione problematica. Anche se nessuno dei tentativi fatti in Parlamento per modificare determinati elementi del quadro giuridico si è tradotto in legge, niente dimostra che vi sia stata una valutazione preventiva dei rischi che ciò comportava in termini di incompatibilità o di corruzione e non si sono svolte consultazioni con l'ANI³⁴. Un caso particolare è quello delle norme sulle incompatibilità che riguardano cariche elettive locali, come i sindaci, visto il loro ruolo fondamentale negli appalti pubblici. Anche se è importante sottolineare che il voto parlamentare del dicembre 2013 non si è più ripetuto³⁵, rimane diffusa la sensazione che in Parlamento manchi un consenso a favore di leggi forti sull'integrità.

Un precedente piano volto a codificare tutte le norme sull'integrità, che avrebbe contribuito a rendere tali norme più chiare e coerenti, è stato sospeso per timore che il processo legislativo snaturi in parte le norme esistenti. Così facendo si è persa un'occasione di eliminare qualsiasi rischio di ambiguità delle norme. Sarà altresì importante tradurre in legge le sentenze emesse nel 2014 dalla Corte costituzionale rumena, che confermano la costituzionalità delle disposizioni sulle incompatibilità³⁶.

Il seguito dato dal Parlamento alle decisioni dell'ANI (confermate in tribunale) rimane incoerente, quando invece si era sperato che le riforme introducessero una maggiore automaticità. In un caso emblematico, si è trovata una soluzione solo dopo le dimissioni del senatore. In un altro caso, la Camera ha preso una decisione solo dopo molti mesi, nonostante le affermazioni secondo le quali le nuove norme avevano reso automatico il rispetto delle sentenze definitive³⁷. Il Parlamento deve ancora pronunciarsi su un nuovo caso riguardante un deputato dichiarato incompatibile.

2.4 Lotta contro la corruzione

Combattere la corruzione nelle alte sfere

Le recenti relazioni dell'MCV³⁸ hanno rilevato un miglioramento dei risultati per quanto riguarda la lotta contro la corruzione nelle alte sfere, tendenza confermata nel 2014 sia a livello delle azioni penali da parte della DNA³⁹ che per i processi avviati dall'ACCG⁴⁰. Questo conferma anche la persistenza di un problema grave^{41, 42}.

³⁴ Ad esempio, il modo in cui è stata presentata la proposta legislativa che modifica la legge n. 51/2006 sui servizi a livello di comunità o sugli interessi pubblici.

³⁵ In particolare, le modifiche del codice penale adottate dal Parlamento a dicembre 2013 e dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale a gennaio 2014 avrebbero diluito l'efficacia del quadro per l'integrità.

³⁶ Specie per quanto riguarda la "stessa carica pubblica", cfr. relazione tecnica, sezione 1.1.1.

³⁷ La decisione è stata presa circa sei mesi dopo la sentenza della Corte costituzionale rumena, ma circa due anni dopo la sentenza dell'ACCG.

³⁸ COM(2014) 37 final, pag. 9.

³⁹ Relazione tecnica, sezione 3.2.3. Nel 2014 la DNA ha registrato 4 987 nuovi casi, un numero nettamente superiore a quello del 2013. Sono stati rinviati a giudizio 246 casi che riguardavano 1 167 indagati, 47 dei quali sono ricorsi al patteggiamento.

⁴⁰ Relazione tecnica, sezione 3,1. Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2014, la sezione penale ha risolto in primo grado 12 casi di corruzione nelle alte sfere, mentre i collegi di 5 giudici ne hanno risolto 13 in ultima istanza.

⁴¹ Come confermato anche da studi di percezione come il Flash Eurobarometro 406, da cui risulta che almeno nove rumeni interrogati su dieci (91%) ritenevano che il problema fosse serio (dato stabile dal 2012).

Nel 2014 la DNA si è occupata di una vasta gamma di casi di corruzione nelle alte sfere, che spaziano fra tutti i tipi di cariche pubbliche e vedono coinvolti esponenti di spicco di vari partiti politici. I rinvii a giudizio e le indagini in corso riguardavano ministri in carica, ex ministri, parlamentari, sindaci, giudici e alti magistrati delle procure.

I casi di competenza dell'ACCG comprendevano condanne in ultima istanza nei confronti di un ex primo ministro, ex ministri, parlamentari, sindaci e magistrati. Altri casi importanti, che vedevano coinvolte figure di spicco del mondo imprenditoriale, si sono conclusi a livello della Corte d'Appello. Sta di fatto, tuttavia, che la maggior parte delle condanne per corruzione è sospesa (anche se questa tendenza è meno pronunciata a livello dell'ACCG).

Per la maggior parte del 2014 la DNA ha avuto difficoltà a convincere il Parlamento ad accogliere le sue richieste di revoca dell'immunità di parlamentari per consentire l'avvio delle indagini e l'applicazione di misure di detenzione preventiva. Questa tendenza sembra essersi invertita alla fine del 2014, quando il Parlamento ha revocato l'immunità di diversi parlamentari su cui la DNA stava indagando nell'ambito di un grave caso di corruzione. Il modo in cui il Parlamento risponde alle richieste della DNA è giudicato arbitrario e non basato su criteri obiettivi. Per contro, tutte le richieste di revoca dell'immunità di ministri rivolte al Presidente rumeno sono state accettate⁴³. Mancano tuttavia regole chiare per dare seguito alle raccomandazioni dell'MCV di garantire la tempestiva applicazione delle norme costituzionali sulla sospensione dei ministri in caso di rinvio a giudizio e di sospendere i parlamentari oggetto di sentenze di condanna in materia di integrità o di corruzione⁴⁴. Il fatto che i ministri rinviati a giudizio sulla base di accuse penali e i parlamentari oggetto di condanne definitive per corruzione rimangano in carica solleva interrogativi più vasti in merito all'atteggiamento del mondo politico rumeno nei confronti della corruzione.

Il fatto che nel novembre 2014 il Parlamento abbia respinto la legge sull'amnistia è giudicato positivo, perché denota la sua opposizione a una legge che in pratica permetterebbe a persone condannate per corruzione di non scontare la pena. Il dibattito, tuttavia, non è ancora chiuso, come dimostra il fatto che dopo una settimana dal voto riemergesse in Parlamento l'idea di presentare un nuovo disegno di legge su un'amnistia collettiva.

L'incremento dell'attività riguarda anche casi di corruzione all'interno della magistratura, una forma di corruzione considerata particolarmente corrosiva⁴⁵. Secondo la DNA, questo numero elevato non riflette un aumento della corruzione all'interno della magistratura (anche se l'entità del fenomeno è preoccupante), ma piuttosto un aumento del numero di segnalazioni da parte dei cittadini⁴⁶. Si tratta di casi complessi, la cui gestione è stata affidata a una nuova unità speciale della DNA.

Combattere la corruzione a tutti i livelli

Negli ultimi anni, le relazioni dell'MCV hanno avuto difficoltà a individuare i risultati ottenuti nel combattere la corruzione a livello della società in senso lato. Nel 2014, tuttavia, sono stati compiuti alcuni progressi. Il Pubblico ministero ha adottato una serie di misure

⁴² Questo viene riconosciuto anche nelle raccomandazioni specifiche per paese che il Consiglio ha rivolto alla Romania nel 2014 (2014/C 247/21) e nella relazione anticorruzione (COM(2014) 38 final).

⁴³ Ministri o ex ministri che non sono anche membri del Parlamento.

⁴⁴ COM(2013) 47 final, pag. 7.

⁴⁵ Nel 2014 sono stati rinviati a giudizio per corruzione 23 giudici (di cui quattro dell'ACCG), 6 procuratori capo e 6 procuratori.

⁴⁶ A riprova della maggiore fiducia dei cittadini nella DNA e, più in generale, nell'apparato giudiziario.

concrete per migliorare i risultati delle azioni giudiziarie in questo campo⁴⁷. La Direzione generale anticorruzione (DGA) ha continuato a svolgere un ruolo di primo piano - sia per fornire sostegno alle procure (DNA e Procura generale) che come organo anticorruzione presso il ministero dell'Interno - anche se il progetto di estensione delle sue competenze ad altri ministeri sembra essere stato bloccato. Il numero di decisioni giudiziarie nei casi di corruzione è tuttavia diminuito nel 2014 e la percentuale di condanne sospese (80%) rimane elevata.

La strategia nazionale anticorruzione 2012-2015⁴⁸ è diventata un quadro importante per la pubblica amministrazione. Il secondo ciclo di valutazione, basato su una verifica tra pari, si è svolto nel 2014 a livello delle pubbliche amministrazioni locali. Il concetto si basa sulle prassi del GRECO e dell'OCSE. Le istituzioni che rientrano nella strategia nazionale anticorruzione si impegnano ad adottare una serie di 13 misure preventive giuridicamente vincolanti e a sottoporsi alla verifica tra pari. Il processo è affiancato da progetti di prevenzione concreti gestiti da ONG con il sostegno dei fondi UE (in particolare presso il ministero della Salute e il ministero dello Sviluppo regionale). Sebbene si lavori in modo discontinuo e occorra dar prova di notevole impegno per ancorare saldamente il processo presso le amministrazioni, che dispongono di risorse limitate, sono stati ottenuti diversi risultati tangibili.

È di fondamentale importanza intervenire in settori come la valutazione dei rischi e i controlli interni. Di recente sono emersi gravi casi di corruzione che avrebbero potuto essere individuati prima con un attento esame dei registri, ma che invece sono stati portati alla luce dalla segnalazione di un cittadino⁴⁹. Viste le attuali pressioni sulla spesa pubblica, sarebbe opportuno concentrarsi sui settori ad alto valore della fiscalità e della spesa. Si potrebbero anche trarre insegnamenti su chi deve dichiarare i beni e su come vengono effettuati gli accertamenti.

Le autorità rumene hanno riconosciuto che occorre migliorare il sistema di recupero dei beni, specie per quanto riguarda il risarcimento dei danni. Ferma restando la necessità di migliorare la raccolta dei dati, che è un aspetto problematico di questo settore, il tasso di recupero dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione fiscale (ANAF) nell'esecuzione delle decisioni giudiziarie è stimato ad appena il 5-15% dei beni interessati. Questo rende le sanzioni meno dissuasive, oltre a perpetuare la perdita per la parte lesa (che nei casi di corruzione è spesso lo Stato) e a costituire un altro esempio di mancata applicazione delle decisioni giudiziarie. La decisione del ministero della Giustizia di creare una nuova agenzia per la gestione dei beni confiscati è un'occasione per migliorare la situazione.

Le procedure di appalto pubblico, specialmente a livello locale, sono ancora esposte alla corruzione e ai conflitti di interessi, cosa che è ampiamente riconosciuta dalle autorità rumene competenti in materia di integrità e applicazione delle leggi. Questo ha inciso sull'assorbimento dei fondi UE, ma vi sono anche molti altri fattori come la capacità amministrativa degli acquirenti pubblici, la mancanza di stabilità e la frammentazione del quadro giuridico e la qualità della concorrenza negli appalti pubblici. La ripresa del dialogo strutturato tra Commissione e Romania nell'ambito dell'attuazione delle nuove direttive sugli appalti pubblici e delle condizioni ex ante associate ai Fondi strutturali e di investimento europei dovrebbe contribuire a individuare le carenze, compresi i settori a rischio di

⁴⁷ Relazione tecnica, sezione 4.1.

⁴⁸ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=T3mlRnW1IsY%3D&tabid=2102>

⁴⁹ Un caso di corruzione, ad esempio, è legato ai sussidi di invalidità, la cui entità nella località interessata era del tutto sproporzionata rispetto al numero di abitanti.

corruzione e conflitto di interessi. La verifica ex ante degli appalti pubblici istituita dall'Agenzia nazionale per l'integrità sembra essere un passo nella giusta direzione, ma dovrebbe essere accompagnata da altre azioni volte a ridurre per quanto possibile i conflitti di interessi, il favoritismo, la frode e la corruzione negli appalti pubblici.

3. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La relazione dell'MCV per il 2014 ha evidenziato una serie di ambiti in progresso, alcuni dei quali hanno dimostrato una resilienza che a sua volta è segno di sostenibilità. Questa tendenza si è mantenuta negli ultimi dodici mesi. Le principali istituzioni giudiziarie e quelle responsabili dell'integrità hanno continuato ad adoperarsi con notevole impegno per combattere la corruzione nelle alte sfere, adottando misure che hanno aumentato la fiducia dei cittadini nella giustizia, in particolare nella procura specializzata nella lotta alla corruzione. Questa tendenza è stata favorita dalla maggiore professionalità dell'intero sistema giudiziario, che si è tradotta, tra l'altro, nella volontà di tutelare in modo più coerente l'indipendenza della magistratura e in un approccio più proattivo nei confronti della coerenza della giurisprudenza. Questi progressi potranno ora essere verificati in un momento particolarmente delicato, in cui si dovrà procedere a nomine ad alto livello.

Vi è però una forte consapevolezza della necessità di consolidare ulteriormente i progressi compiuti. A un anno dall'entrata in vigore dei codici, frutto di una collaborazione pragmatica e proattiva tra il governo e il settore giudiziario, devono ancora essere risolte molte questioni legislative. Si ravvisa tuttora un notevole grado di incoerenza in alcune decisioni giudiziarie, che sarà sempre fonte di preoccupazione. Le decisioni del Parlamento sull'opportunità di autorizzare o meno la Procura a trattare i parlamentari come normali cittadini non si basano né su criteri obiettivi né su un calendario affidabile. Un problema ancora più diffuso è la riluttanza del Parlamento ad applicare le decisioni definitive dei tribunali o della Corte costituzionale. Sebbene il governo sia sempre più consapevole della necessità di affrontare il problema generale della corruzione, l'entità del fenomeno richiederà un approccio più sistematico.

La Commissione si compiace della cooperazione costruttiva avuta negli ultimi dodici mesi con le autorità rumene. Il consenso a favore delle riforme e la fiducia nel progressivo consolidamento dei progressi stanno aumentando e questa tendenza deve essere mantenuta. La Commissione si augura di proseguire la sua stretta collaborazione con la Romania per garantire il raggiungimento degli obiettivi dell'MCV.

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

1. Indipendenza della magistratura

- Garantire che il nuovo Procuratore capo della DIICOT sia nominato secondo una procedura trasparente e meritocratica;
- eseguire un riesame globale delle procedure di nomina per le alte cariche della magistratura onde definire procedure chiare ed esaurienti entro dicembre 2015, ispirandosi alle procedure seguite per la nomina del presidente dell'ACCG;
- garantire che il codice di condotta per i parlamentari contenga disposizioni chiare, affinché i parlamentari e il processo parlamentare rispettino l'indipendenza della magistratura;
- mantenere al centro delle discussioni sulla Costituzione l'indipendenza della magistratura e il suo ruolo di salvaguardia delle garanzie costituzionali.

2. Riforma giudiziaria

- Completare prima possibile il necessario adeguamento dei codici penali, in consultazione con il CSM, l'ACCG e la Procura. L'obiettivo dovrebbe essere quello di garantire un quadro stabile che non richieda ulteriori modifiche in futuro;
- elaborare un piano d'azione operativo per l'attuazione della strategia di riforma giudiziaria, stabilendo un calendario ben definito e coinvolgendo il ministero della Giustizia, il CSM e tutte le principali parti interessate che hanno avuto la possibilità di fornire un contributo; dotare gli organi di gestione giudiziaria di migliori 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 contribuire a dimostrare i progressi compiuti;
- studiare soluzioni pragmatiche per garantire l'accesso ai tribunali senza mantenere l'attuale mappa giudiziaria di piccoli tribunali;
- migliorare il follow-up delle decisioni giudiziarie a tutti i livelli per garantire la corretta esecuzione delle sentenze e delle sanzioni pecuniarie.

3. Integrità

- Riflettere nuovamente su come garantire l'applicazione automatica da parte del Parlamento delle decisioni giudiziarie che richiedono la sospensione dei parlamentari;
- garantire la verifica ex ante dei conflitti di interessi negli appalti pubblici da parte dell'ANI; garantire contatti più stretti tra la procura e l'ANI affinché siano perseguiti gli eventuali reati collegati a casi di competenza dell'Agenzia;
- cercare il modo di migliorare l'accettazione da parte dei cittadini e l'effettiva applicazione delle norme sull'incompatibilità e di rafforzare la prevenzione dell'incompatibilità.

4. Lotta alla corruzione

- Migliorare la raccolta di dati statistici sul recupero effettivo dei beni e garantire che la nuova Agenzia sia in grado di migliorare la gestione dei beni congelati e di collaborare con l'ANAF per innalzare i tassi di recupero effettivi. Altri settori della pubblica amministrazione dovrebbero essere esplicitamente tenuti a rendere conto della mancata adozione di misure al riguardo;
- intensificare le misure preventive e repressive contro il conflitto di interessi, il favoritismo, la frode e la corruzione negli appalti pubblici e rivolgere particolare attenzione a settori fondamentali come il sistema giudiziario;
- utilizzare la strategia nazionale anticorruzione per individuare meglio i settori a rischio di corruzione e definire misure educative e preventive, con il sostegno delle ONG e avvalendosi delle opportunità offerte dai fondi UE;
- continuare a potenziare la lotta contro la corruzione ai livelli più bassi attraverso la prevenzione e l'adozione di sanzioni dissuasive.