

Bruxelles, 26 gennaio 2017
(OR. en)

5676/17

COVEME 2

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	26 gennaio 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2017) 44 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sui progressi compiuti dalla Romania in base al meccanismo di cooperazione e verifica

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 44 final.

All.: COM(2017) 44 final



Bruxelles, 25.1.2017
COM(2017) 44 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) 25 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. A dieci anni dall'istituzione dell'MCV, la Commissione fa un bilancio dei risultati ottenuti, delle sfide che ancora rimangono e delle ulteriori misure che devono essere adottate per realizzare gli obiettivi del meccanismo.

Come è stato ribadito più volte dal Consiglio², l'MCV cesserà di funzionare quando tutti i quattro parametri di riferimento applicabili alla Romania saranno stati adeguatamente soddisfatti. I parametri, definiti al momento dell'adesione, riguardano aspetti di fondamentale importanza per il funzionamento degli Stati membri: indipendenza ed efficienza del sistema giudiziario, integrità e lotta contro la corruzione. Il rispetto di questi parametri richiede una combinazione di misure legislative e istituzionali. Inoltre, per una valutazione completa di queste misure occorre verificare se vi sia una percezione concreta della loro finalità, se possano considerarsi integrate nel quadro giuridico e istituzionale della Romania e se siano irreversibili. Questo permette di rassicurare i cittadini sul fatto che le decisioni e le prassi adottate in Romania rispettino pienamente lo Stato di diritto e crea i presupposti per la fiducia reciproca necessaria ai fini di un'attuazione efficace del diritto dell'Unione.

Negli ultimi dieci anni la riforma giudiziaria e la lotta alla corruzione hanno costituito questioni fondamentali per la società rumena³. L'MCV svolge un ruolo importante in Romania in quanto motore di riforma e strumento per valutare i progressi compiuti. Le conclusioni e la metodologia dell'MCV sono state costantemente appoggiate dal Consiglio e hanno beneficiato della collaborazione e dei contributi di numerosi Stati membri. La cooperazione è stata altresì rafforzata grazie al sostegno mirato fornito alla Romania nell'ambito dei fondi UE.

Oltre a monitorare i progressi compiuti da dieci anni a questa parte, dal 2014 in poi le relazioni dell'MCV hanno sottolineato come la coerenza dei progressi iniziasse a creare i presupposti per la sostenibilità. Le misure legislative e istituzionali hanno dato risultati grazie all'impegno di molti giudici e pubblici ministeri, al lavoro di attuazione da parte dei ministri della Giustizia e alla buona cooperazione tra le autorità rumene e la Commissione. Il forte coinvolgimento della società civile è stato anch'esso determinante per promuovere la riforma del sistema giudiziario e l'adozione di misure concrete per contrastare la corruzione a tutti i livelli. Al tempo stesso, le relazioni dell'MCV hanno continuato a evidenziare ambiti in cui l'attuazione di ulteriori riforme incontrava difficoltà e, a volte, resistenza. Questioni di fondo come la messa in discussione dell'indipendenza della giustizia e dell'autorità delle decisioni

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 Nel marzo 2016 il Consiglio ha concluso quanto segue: "Alla luce dei progressi sostanziali già realizzati, il Consiglio incoraggia la Romania a concentrare i propri sforzi sull'ulteriore consolidamento dei progressi compiuti e a mantenere l'attuale slancio positivo dando seguito a tutte le raccomandazioni contenute nella relazione della Commissione." (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/it/pdf>).

³ Flash Eurobarometro 445: Il meccanismo di cooperazione e verifica per la Bulgaria e la Romania, pubblicato il 25 gennaio 2017.

giudiziarie e, a volte, tentativi specifici di invertire il corso delle riforme, hanno inevitabilmente rallentato i progressi verso la realizzazione degli obiettivi dell'MCV.

La presente relazione analizza gli sviluppi verificatisi in Romania dal 2007. 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.

A tale riguardo, è importante delimitare chiaramente l'ambito di applicazione dell'MCV. Le decisioni istitutive dell'MCV ne definiscono l'ambito di applicazione per quanto riguarda la riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione. Gli interventi in base a questi criteri permetteranno di stabilire, a tempo debito, che i parametri di riferimento sono stati rispettati. Tuttavia, il ritmo e la portata delle riforme sono stati necessariamente condizionati dal contesto sociale, giuridico e politico generale della Romania in cui era possibile progredire in merito alle questioni specifiche contemplate dall'MCV. Ad esempio, gli sforzi profusi negli ultimi anni in Romania per costruire una capacità amministrativa sono ancora in corso, e questo incide sul processo di riforma. Le prassi legislative consentono di introdurre repentinamente modifiche attraverso il Parlamento, senza tener conto dei principi di migliore regolamentazione e consultazione, il che rende più difficile dimostrare la sostenibilità del quadro giuridico in ambiti come la corruzione. Il rispetto dei principi di cooperazione leale fra le istituzioni e del principio dell'indipendenza giudiziaria deve ancora essere rafforzato, visti gli attacchi contro giudici e pubblici ministeri veicolati dai media rumeni e la necessità di meccanismi di ricorso più efficaci. Pur esulando dal campo di applicazione dell'MCV, le questioni suddette hanno un'incidenza diretta sulla capacità di realizzare le riforme e, in particolare, hanno reso più difficile per la Romania dimostrare che le riforme si erano radicate in modo permanente.

La trasparenza è un aspetto per il quale si è registrata un'evoluzione positiva del contesto generale. In molti ambiti contemplati dall'MCV è stata osservata, anche nell'ultimo anno, una palese tendenza a migliorare la qualità delle informazioni sul sistema giudiziario e sulla corruzione e una maggiore disponibilità a rendere accessibili tali informazioni. L'adozione di ulteriori misure in tal senso da parte di un maggior numero di istituzioni rumene consoliderebbe questo cambiamento nella pratica, contribuendo a dimostrare i progressi compiuti. Negli ambiti contemplati dall'MCV, la presente relazione formula pertanto una serie di raccomandazioni per rafforzare la rendicontazione e la trasparenza. A breve termine, questo aiuterebbe la Commissione a raggiungere conclusioni definitive e, dopo la cessazione dell'MCV, contribuirebbe alla sostenibilità della riforma rafforzando la responsabilità.

Va sottolineato infine che la natura specifica dell'ambito di applicazione dell'MCV non favorisce i collegamenti con altri settori. La Commissione non ritiene quindi opportuno collegare l'MCV alle decisioni in altri ambiti come l'ammissibilità ai Fondi strutturali e di investimento europei o l'accesso allo spazio Schengen.

La presente relazione utilizza una prospettiva a lungo termine per individuare le misure fondamentali che devono ancora essere adottate per conseguire gli obiettivi dell'MCV. L'impegno costruttivo dimostrato finora permette di spostare l'attenzione sulle misure fondamentali che devono ancora essere adottate. Quando saranno state adottate le misure definite in base ai parametri di riferimento contenuti nella presente relazione, si considererà che i rispettivi parametri siano provvisoriamente soddisfatti. Una volta raggiunto questo stadio per tutti i parametri di riferimento, l'MCV cesserà di funzionare. Si può quindi considerare che le raccomandazioni formulate siano sufficienti per conseguire questo

obiettivo - salvo sviluppi che invertano palesemente il corso dei progressi. La Commissione ritiene che questo dovrebbe anche condurre a un'accelerazione del processo da parte delle autorità rumene e dell'UE nel suo insieme. Secondo la Commissione, un'attuazione risoluta, che mantenga il ritmo e l'orientamento coerente della riforma, permetterebbe di chiudere rapidamente i parametri di riferimento in merito ai quali si osservano progressi sostanziali, mentre per gli altri questo comporterebbe maggiori difficoltà. La Commissione intende pertanto anticipare la prossima relazione alla fine del 2017 ed è pronta a fornire ulteriore assistenza per contribuire a rafforzare il carattere irreversibile dei progressi e, di conseguenza, a porre fine al meccanismo.

2. VALUTAZIONE DEI PROGRESSI COMPIUTI NEL RISPETTO DEI PARAMETRI DI RIFERIMENTO DALL'AVVIO DELL'MCV

Oltre ad esaminare i progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni formulate nella relazione 2016 dell'MCV, la presente sezione esegue una valutazione globale di dieci anni di riforme. Gli sviluppi e i risultati più salienti sono esposti in dettaglio nella relazione tecnica di accompagnamento⁴. Sebbene i singoli parametri siano autonomi, vi sono anche importanti interconnessioni che incidono sulla loro realizzazione. La valutazione dei progressi ha comportato l'esame delle condizioni strutturali (leggi, istituzioni, risorse, ecc.), dei risultati ottenuti, della casistica costituita e del carattere irreversibile dei progressi. Va osservato inoltre che, da quando sono stati concordati i parametri di riferimento dell'MCV, vi sono stati sviluppi fondamentali nella giurisprudenza della CEDU, nelle norme e prassi internazionali e nelle informazioni comparative sui sistemi giudiziari nazionali all'interno dell'UE, che hanno guidato le autorità rumene nell'attuazione delle riforme e contribuiscono a misurare in modo obiettivo e raffrontabile l'evoluzione del sistema giudiziario rumeno e della lotta alla corruzione negli ambiti contemplati dai quattro parametri di riferimento.

2.1 Il processo giudiziario

Il primo parametro di riferimento, che riguarda il sistema giudiziario, mira in particolare a creare un sistema indipendente, imparziale ed efficiente, a rafforzare la coerenza dei procedimenti giudiziari e a migliorare la trasparenza e la responsabilità. In questo settore sono stati compiuti progressi sostanziali sul piano istituzionale e legislativo. Dal 2012 il Consiglio superiore della magistratura (CSM) si è affermato come istituzione apicale del sistema giudiziario e si è mostrato sempre più intenzionato a svolgere il suo ruolo costituzionale, specie per quanto riguarda la difesa dell'indipendenza della giustizia, un ruolo fondamentale che ora spetterà al Consiglio superiore appena eletto. I sondaggi condotti nel 2016 hanno confermato la forte percezione dell'indipendenza della magistratura da parte dei cittadini e la loro fiducia nel sistema giudiziario⁵. Tuttavia, come evidenziato dalle precedenti relazioni dell'MCV, vi sono state anche reazioni a questa tendenza, con attacchi da parte di politici e media contro i magistrati e le istituzioni giudiziarie. Nel 2016 gli attacchi contro la Direzione generale anticorruzione sono stati particolarmente intensi.

⁴ SWD (2017) 25.

⁵ Quadro di valutazione UE della giustizia 2016 (COM (2016) 199 final), grafici 48, 44 e 46. Dal sondaggio dell'aprile 2016 emerge che il 60% degli interrogati nutre molta o moltissima fiducia nella DNA. <http://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2016/04/INSCOP-raport-martie-2016-INCREDERE-INSTITUTII.pdf>

L'introduzione di cambiamenti significativi grazie ai progressi registrati nell'attuazione delle riforme strutturali in termini di efficienza, risorse e carico di lavoro è stata più lenta, anche se la qualità delle informazioni che il ministero della Giustizia ha fornito alla Commissione negli ultimi anni dimostra l'evoluzione delle informazioni sul funzionamento del sistema giudiziario di cui dispongono il ministero e il CSM. Negli ultimi tre anni il ministero della Giustizia, il CSM e la magistratura hanno dato prova della loro volontà e capacità di collaborare e trovare soluzioni per portare avanti la riforma, usufruendo a tal fine delle maggiori risorse assegnate al settore giudiziario, in particolare dagli ultimi due governi. I progressi, tuttavia, sono stati lenti per quanto riguarda, ad esempio, le misure volte a riequilibrare il carico di lavoro fra i tribunali e al loro interno, ovviando alle disparità fra grandi e piccoli tribunali e rivedendo la ripartizione dei compiti tra giudici e cancellieri. Nel 2016 non si sono registrati sviluppi legislativi volti ad affrontare questi problemi e le sole misure gestionali non sono bastate a risolverli. I progressi principali in questo campo consistono nel fatto che il paese dispone ora di tutti gli strumenti necessari per monitorare il funzionamento dei tribunali e che è stata elaborata una strategia globale 2015-2020 per lo sviluppo del settore giudiziario.

Si ritiene inoltre che le rigorose condizioni di ingresso nella magistratura, a cui si aggiunge la formazione obbligatoria presso l'Istituto nazionale della magistratura, abbiano svolto un ruolo importante per consolidare la professionalità e l'indipendenza della categoria. Secondo l'ultima relazione dell'MCV, il 2016 sarebbe stato un anno test per le nomine dei giudici e pubblici ministeri di grado più elevato. Questo si è verificato, in particolare, per le nomine dei vertici delle procure e dei rispettivi supplenti. In termini di risultato, nessuno dei candidati nominati ha posto problemi di integrità e di professionalità o dato adito a controversie con la magistratura o la società civile, e alcuni di essi vantavano già una solida e comprovata esperienza. L'approccio adottato, tuttavia, non ha permesso di instaurare una procedura chiara, aperta e trasparente per la selezione di tutti i candidati né di consolidarla in un sistema stabile e permanente⁶.

Il CSM ha anche il compito di sanzionare gli illeciti professionali e i reati disciplinari commessi dai magistrati, mentre le relative indagini sono affidate all'ispettorato giudiziario. Nel 2012 è stata attuata una riforma radicale dell'ispettorato giudiziario che lo ha consolidato in quanto istituzione indipendente e professionale. Questo ha reso l'ispettorato più efficiente e autorevole, come ha nuovamente confermato il suo bilancio per il 2016. Le decisioni disciplinari del CSM possono essere impugnate dinanzi all'Alta Corte di cassazione e di giustizia e la relazione 2016 dell'MCV rilevava una maggiore prevedibilità e coerenza della catena decisionale.

La Romania ha adottato e messo in vigore i nuovi codici civili e penali nell'intento di modernizzare il diritto sostanziale e di migliorare l'efficienza e la coerenza del processo giudiziario. Il nuovo codice civile è entrato in vigore nel 2011, il codice di procedura civile nel 2013 e i nuovi codici penali nel 2014. Il passaggio ai nuovi codici civili è stato graduale; ora essi si applicano praticamente a tutti i casi. Per quanto riguarda i codici penali, tutte le disposizioni erano immediatamente applicabili, per cui gli anni 2014, 2015 e 2016 sono stati dedicati a garantirne un'applicazione coerente in tutti i tribunali e in tutte le procure e a stabilizzarne le disposizioni giuridiche. La capacità dell'intero sistema giudiziario di adeguarsi a queste profonde riforme è una dimostrazione della sua professionalità. Si dispone di elementi concreti da cui risulta che le riforme hanno accelerato in una certa misura i procedimenti giudiziari, rafforzato il rispetto dei diritti a un equo processo e migliorato la coerenza delle decisioni giudiziarie. Queste riforme fondamentali dei codici sono in fase di

⁶ Relazione tecnica, sezione 2.2.

completamento. Tuttavia la loro finalizzazione, raccomandata nella relazione 2016 dell'MCV, si è rivelata difficile e dimostra che permangono carenze. Nel caso del codice civile, si è dovuta rinviare l'introduzione delle disposizioni che richiedevano nuove infrastrutture, il che denota carenze a livello di programmazione. Nel caso dei codici penali, l'inevitabile processo di perfezionamento attraverso le sentenze della Corte costituzionale è stato ulteriormente complicato dall'approccio legislativo imprevedibile del Parlamento. Alla fine del mandato parlamentare, nel dicembre 2016, non erano ancora state adottate le importanti modifiche dei codici penali presentate dal governo per allinearne le disposizioni con le sentenze della Corte costituzionale, mentre l'attenzione si è concentrata su emendamenti discussi in Parlamento che hanno dato adito a controversie in quanto rischiavano di indebolire il quadro giuridico sulla corruzione, anche se poi non sono stati adottati. Il 18 gennaio 2017 il governo ha sottoposto a consultazione due progetti di decreti di emergenza, uno sull'indulto e uno volto a modificare il codice penale e il codice di procedura penale⁷.

La Corte costituzionale ha svolto un ruolo importante nell'ulteriore sviluppo dello Stato di diritto e nel consolidamento di un sistema giudiziario indipendente. Dopo la crisi costituzionale del 2012, molte decisioni della Corte costituzionale hanno contribuito a sostenere l'indipendenza della giustizia e hanno cercato di dirimere questioni collegate all'equilibrio dei poteri e al rispetto dei diritti fondamentali che non avrebbero potuto essere risolte dal solo sistema giudiziario. La maggior parte delle 12 decisioni adottate dalla Corte costituzionale nel 2016 per annullare disposizioni del nuovo codice penale e del nuovo codice di procedura penale si basavano sul rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'incoerenza delle decisioni giudiziarie era una delle carenze persistenti individuate al momento dell'adesione della Romania all'Unione europea. Tutte le principali riforme legislative hanno cercato di rafforzare i meccanismi per garantire la coerenza. Dopo l'entrata in vigore dei nuovi codici, le relazioni dell'MCV hanno segnalato l'uso sempre più frequente e la maggiore efficacia dei meccanismi di cui l'Alta Corte di cassazione e di giustizia (ACCG) dispone per garantire la coerenza della giurisprudenza. Negli ultimi anni i meccanismi giuridici sono stati integrati da misure gestionali per promuovere la coerenza e la disponibilità online di tutte le decisioni giudiziarie. La relazione 2016 dell'MCV ha rilevato anche segni di una svolta culturale verso la coerenza all'interno del sistema giudiziario.

Il rispetto e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie sono indissociabili dall'indipendenza e dalla coerenza. Una decisione giudiziaria che non viene eseguita è priva di qualsiasi utilità e ha un'incidenza diretta sul carico di lavoro dei tribunali (cause di follow-up o appelli riguardanti decisioni ricorrenti)⁸. I frequenti problemi di rispetto ed esecuzione delle decisioni giudiziarie da parte degli enti statali e della pubblica amministrazione sono stati oggetto di raccomandazioni successive della Commissione nel 2014, nel 2015 e nel 2016 e riconosciuti come carenza strutturale dalla CEDU⁹. Uno sviluppo importante del 2016 per quanto riguarda l'esecuzione delle decisioni giudiziarie sulla confisca dei proventi di reato è l'accordo sull'istituzione della nuova Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati, che è

⁷ I progetti contengono modifiche alle disposizioni sui reati di corruzione consistenti nell'abuso d'ufficio e nel conflitto di interessi e propongono che la legge sull'indulto si applichi anche alle persone condannate per certi reati di corruzione.

⁸ Fra i casi ricorrenti osservati nel 2016 figurano quelli relativi all'IVA o alle tasse ambientali, su cui erano già state emesse sentenze chiare a livello nazionale e europeo (Corte di giustizia), ma che l'amministrazione ha continuato a deferire ai tribunali.

⁹ Săcăleanu (gruppo) 73970/01: inosservanza o notevoli ritardi nell'esecuzione di decisioni definitive dei giudici nazionali da parte dell'amministrazione o di persone giuridiche poste sotto la responsabilità dello Stato. Nel dicembre 2016 è stato trasmesso al Consiglio d'Europa un piano d'azione delle autorità rumene. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806d8adb .

attualmente operativa e il cui mandato consisterà, tra l'altro, nell'applicare procedure per incentivare gli organismi pubblici a procedere al recupero dei beni e ovviare alle perdite che ne conseguono per le finanze pubbliche.

Nel complesso la Romania ha compiuto notevoli progressi per buona parte del primo parametro di riferimento, ma questo processo non è stato privo di difficoltà e il paese deve ancora dimostrare di aver ottenuto risultati in ambiti quali il rispetto dell'indipendenza giudiziaria nella vita pubblica, il completamento delle riforme dei codici penali e civili e la garanzia di un'esecuzione efficiente delle decisioni giudiziarie da parte di tutti.

2.2 Quadro per l'integrità e Agenzia nazionale per l'integrità

Il secondo parametro di riferimento riguarda la creazione di un'agenzia per l'integrità responsabile della verifica delle proprietà, delle incompatibilità e dei potenziali conflitti di interessi, nonché dell'emissione di decisioni vincolanti sui cui basare eventuali sanzioni dissuasive. La storia di questo parametro spiega perché sia fondamentale prestare attenzione all'irreversibilità. La legittimità dell'Agenzia nazionale per l'integrità è stata rimessa più volte in discussione durante i primi anni successivi alla sua creazione, nel 2007. Nel 2010, in seguito a una decisione della Corte costituzionale, la legge istitutiva dell'Agenzia è stata annullata e non è detto che, se non vi fossero state pressioni esterne, sarebbe stato posto in essere un nuovo quadro giuridico, come è avvenuto sei mesi dopo.

Ora la Romania dispone di un quadro globale sull'integrità per i funzionari pubblici e l'Agenzia nazionale per l'integrità si è affermata come istituzione indipendente incaricata di far applicare queste norme. Ogni volta che le sue decisioni e le sanzioni che può applicare sono state messe in discussione, i tribunali le hanno sistematicamente appoggiate. Il bilancio dell'Agenzia per quanto riguarda le indagini su patrimoni ingiustificati, incompatibilità e conflitti di interessi amministrativi è progressivamente migliorato, con il conseguimento costante di risultati significativi dal 2013, nuovamente confermato nel 2016. È importante segnalare che il bilancio positivo dell'ANI è stato mantenuto nonostante i problemi di gestione conseguenti alle dimissioni del presidente dell'Agenzia¹⁰. Nell'autunno del 2016 il Parlamento ha adottato gli atti legislativi relativi al sistema PREVENT di controlli ex ante sugli appalti pubblici, un ulteriore strumento a disposizione dell'ANI che dovrebbe applicarsi a tutti i conflitti di interessi definiti dalle nuove leggi sugli appalti pubblici.

Come raccomandato nell'ultima relazione dell'MCV, nel 2016 l'ANI ha collaborato strettamente con l'Autorità elettorale permanente per garantire che le decisioni sull'integrità fossero tenute in considerazione per valutare l'ammissibilità dei candidati. Questo approccio si è dimostrato efficace, in quanto ha portato alla revoca o alle dimissioni di candidati eletti alle elezioni locali nonostante fosse stata emessa una decisione relativa alla loro integrità e ha permesso alle parti e alle autorità elettorali che utilizzano le informazioni dell'ANI di impedire a candidati non ammissibili di presentarsi alle elezioni parlamentari: solo un caso risulta ancora in sospeso.

Il Parlamento, tuttavia, riapre periodicamente la questione del quadro giuridico sull'integrità, cioè le leggi che definiscono i conflitti di interessi e le incompatibilità per i dipendenti pubblici e i funzionari eletti o nominati. Non è ancora stato possibile porre in essere un quadro giuridico chiaro e consolidato su cui possa fondarsi la sostenibilità, anche se nel 2015 e nel 2016 l'Alta Corte di cassazione e di giustizia si è adoperata con maggiore impegno per promuovere un'applicazione coerente delle leggi sull'integrità. Vi è stato inoltre un problema

¹⁰ Relazioni 2014, 2015 e 2016 dell'MCV. Le dimissioni hanno fatto seguito all'avvio di un'indagine penale sull'attività precedente al mandato del presidente presso l'Agenzia.

ricorrente di resistenza all'attuazione delle relazioni dell'Agenzia, anche quando erano state confermate da una decisione giudiziaria, e di riluttanza delle istituzioni e delle autorità competenti ad applicare le necessarie sanzioni (che di norma consistono nella revoca dalla funzione pubblica o in ammende amministrative). La situazione generale è notevolmente migliorata negli ultimi due anni, ma alcune decisioni del Parlamento hanno continuato a rimettere in discussione o a ritardare l'esecuzione di decisioni giudiziarie che confermavano le relazioni dell'Agenzia.

Nelle raccomandazioni del luglio 2013 la Commissione aveva espresso l'auspicio che i ministri dessero l'esempio per quanto riguarda le questioni connesse all'integrità e che ciò valesse anche per le accuse di corruzione. Questo fattore rimane di grande importanza per la credibilità del governo e del Parlamento¹¹.

Nel complesso la Romania ha compiuto notevoli progressi per quanto riguarda il secondo parametro di riferimento, e si può considerare che l'Agenzia nazionale per l'integrità si sia affermata come istituzione rispettata. Questo è dimostrato dal fatto che nel 2016 le è stato affidato lo sviluppo del sistema PREVENT per i controlli ex ante sui conflitti di interessi negli appalti pubblici, la cui efficacia dovrà essere dimostrata nel 2017. L'Agenzia svolge inoltre un ruolo importante nell'attuazione della strategia nazionale anticorruzione 2016-2020 per la prevenzione della corruzione.

2.3 Combattere la corruzione ad alto livello

Il terzo parametro di riferimento riguarda la professionalità e l'imparzialità delle indagini sulle accuse di corruzione ad alto livello. La corruzione è un problema di lunga data della società rumena, che si ripercuote sia sulla governance che sull'economia. La gravità del fenomeno in Romania è ampiamente riconosciuta, come dimostrato periodicamente dai sondaggi sulla percezione¹² e, più di recente, da un Eurobarometro sull'MCV¹³. Le relazioni dell'MCV hanno evidenziato un costante miglioramento, nel corso degli anni, del bilancio in termini di indagini, azioni penali e decisioni sui casi di corruzione ad alto livello, con una chiara accelerazione dopo il 2011. Le istituzioni competenti per le indagini, le azioni penali e le decisioni sui casi di corruzione ad alto livello vantano dal 2013 un solido bilancio, con regolari rinvii a giudizio e la conclusione di casi riguardanti politici di ogni rango e partito, funzionari pubblici, magistrati e uomini d'affari. La Direzione generale anticorruzione indaga su un gran numero di casi e deferisce ogni anno ai tribunali centinaia di casi di corruzione ad alto e medio livello, mentre l'Alta Corte di cassazione e di giustizia e le corti d'appello emettono condanne definitive in un numero ancora elevato di casi di corruzione ad alto e medio livello. Si osserva inoltre una decisa tendenza a confiscare i beni per risarcire i danni causati dai reati di corruzione. Questo bilancio, costantemente mantenuto nel 2016, denota l'indipendenza e la professionalità delle istituzioni giudiziarie. Tuttavia, il ripetersi di reati analoghi indica anche che la prevenzione della corruzione non è stata efficace.

Con l'entrata in vigore, nel 2014, dei nuovi codici penali, la Romania dispone ora di un quadro giuridico globale per contrastare i reati di corruzione. La stabilità del quadro giuridico è stata fin dall'inizio un problema ricorrente, con ripetuti tentativi, come si è già detto, di

¹¹ All'inizio di gennaio 2017 l'ombudsman ha impugnato presso la Corte costituzionale le disposizioni di legge secondo le quali le persone condannate per corruzione non possono far parte del governo.

¹² Flash Eurobarometro 428: Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE, disponibile all'indirizzo <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084> ;

¹³ Flash Eurobarometro 445: Il meccanismo di cooperazione e verifica per la Bulgaria e la Romania, pubblicato il 25 gennaio 2017.

modificare le leggi che configurano la corruzione come reato, spesso senza consultare le principali istituzioni statali e giudiziarie competenti¹⁴.

Le relazioni dell'MCV hanno inoltre rilevato un chiaro collegamento fra l'efficacia di questo lavoro e le numerose reazioni dei media e dei politici in termini di critiche pubbliche rivolte ai singoli magistrati e al sistema giudiziario in generale, nonché la mancanza di un approccio sistematico per spiegare il rifiuto delle richieste di revoca dell'immunità parlamentare ai fini delle indagini o dell'adozione di misure preventive. Nel complesso, tuttavia, i risultati della Romania in questo campo hanno giustamente ottenuto un ampio riconoscimento e sono stati compiuti progressi sostanziali per quanto riguarda il terzo parametro di riferimento.

2.4 Combattere la corruzione a tutti i livelli

Il quarto parametro di riferimento riguarda l'adozione di ulteriori misure per prevenire e combattere la corruzione, in particolare all'interno delle amministrazioni locali. La corruzione a medio e basso livello è generalmente considerata un problema, che si ripercuote sullo sviluppo economico e sociale della Romania. Gli appalti pubblici, ad esempio, sono un settore in cui la corruzione diffusa frena l'effetto di stimolo degli investimenti. La sanità è un altro settore in cui la corruzione ha conseguenze gravi. La prevenzione della corruzione e un approccio proattivo da parte della pubblica amministrazione per eliminare le possibilità di corruzione sono un indispensabile complemento del lavoro svolto dalle procure per perseguire le trasgressioni dopo che sono state commesse. I progressi nel recupero dei beni registreranno un'accelerazione grazie alla creazione della nuova Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati (ANABI), operativa dal gennaio 2017. Il perseguimento della corruzione ad alto livello è stato maggiormente integrato nel lavoro delle procure e rimane una delle loro priorità. Devono tuttavia essere adottati ulteriori provvedimenti per dare una risposta efficace a questo diffuso problema.

La strategia nazionale anticorruzione è lo strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione da parte della pubblica amministrazione a livello nazionale e locale. Fino al 2011 le strategie anticorruzione hanno dato scarsi risultati. La strategia nazionale anticorruzione 2012-2015 si è dimostrata più efficace e ha raggiunto un gran numero di istituzioni, anche a livello locale, grazie alle discussioni con le piattaforme settoriali, all'attiva partecipazione delle singole istituzioni e a verifiche tra pari con le ONG. La valutazione del 2015 ha evidenziato tuttavia la lentezza dei progressi, l'applicazione inefficace delle misure di prevenzione della corruzione e la mancanza, ai vertici delle istituzioni, di una volontà politica sufficiente per attuarle. Nell'agosto 2016 il governo ha adottato una nuova strategia anticorruzione per il periodo 2016-2020, cercando in particolare di ovviare alle carenze individuate attraverso misure specifiche. La principale difficoltà consisterà nell'attuare efficacemente le misure in tutti i settori e in particolare a livello locale dove, secondo molti osservatori, il rischio di corruzione è particolarmente elevato.

Non vi è alcun dubbio che i successivi governi abbiano adottato misure per contrastare la corruzione, dando prova di notevole impegno per elaborare strategie anticorruzione e introdurre alcune misure innovative di prevenzione. Tuttavia, sebbene si osservi qualche progresso verso la conformità con il quarto parametro di riferimento, devono ancora essere affrontate notevoli sfide per quanto riguarda l'effettiva attuazione delle politiche di prevenzione recentemente definite.

¹⁴ I due progetti di decreti di emergenza che il governo ha sottoposto a consultazione il 18 gennaio 2017 potrebbero incidere sul quadro giuridico in materia di corruzione e sui risultati della lotta alla corruzione.

3. TAPPE FONDAMENTALI RIMANENTI

La prospettiva decennale dimostra che, nel complesso, la Romania ha compiuto notevoli progressi verso la conformità con i parametri di riferimento dell'MCV. Il paese si è dotato di una serie di istituzioni fondamentali e di leggi molto importanti, e in numerosi settori il bilancio è positivo. La Commissione ritiene inoltre che la Romania abbia dimostrato di aver predisposto, a livello interno, varie salvaguardie per evitare una brusca inversione dei progressi. Rimangono tuttavia gravi carenze che devono essere affrontate. La riforma deve proseguire nella stessa direzione e le salvaguardie interne devono essere ulteriormente rafforzate in modo da garantire l'irreversibilità necessaria per conformarsi adeguatamente ai parametri di riferimento. La presente sezione definisce pertanto le misure che devono ancora essere adottate per consentire la realizzazione degli obiettivi dell'MCV.

3.1. Indipendenza della magistratura

Nomine

Le successive relazioni dell'MCV hanno sottolineato che, sebbene si osservi una tendenza verso nomine più trasparenti e meritocratiche, la legge sulle nomine dei procuratori di grado più elevato e la sua attuazione nella pratica non sono sufficientemente solide da evitare una discrezionalità politica eccessiva nelle nomine. Le esperienze passate insegnano che questo può dare adito a dubbi sull'indipendenza di un candidato, ritardare le nomine a causa di un'impasse politica o addirittura portare alla nomina di magistrati che potrebbero successivamente porre problemi di integrità. La commissione di Venezia riconosce che in Europa esistono tradizioni giuridiche diverse per quanto riguarda le nomine alla carica di Procuratore generale (o a cariche apicali analoghe presso la procura). Ciò che conta, tuttavia, è predisporre salvaguardie adeguate in termini di trasparenza e garanzie costituzionali, anche nei casi in cui la decisione finale sarebbe comunque presa a livello politico.

- **Raccomandazione:** 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.

Rispetto per i giudici e il processo giudiziario

Il buon esito delle azioni penali e delle condanne nei confronti di molti politici di spicco denota l'indipendenza della magistratura e dimostra che nemmeno i titolari di alte cariche sfuggono alla giustizia se hanno commesso un reato. Questo sembra tuttavia dare adito ad attacchi, spesso rivolti direttamente a singoli magistrati, che vanno oltre le critiche o la disapprovazione di una condanna o di una decisione di impugnarla utilizzando le vie legali. Gli attacchi volti a screditare i singoli magistrati o le istituzioni giudiziarie rischiano di minare la fiducia dei cittadini nell'intero sistema giudiziario e, eventualmente, di intimidire i singoli magistrati. Le critiche eccessive o ad personam rivolte ai giudici dal Parlamento o dal governo sono contrarie ai principi del rispetto reciproco fra le istituzioni e al rispetto dell'indipendenza della giustizia.

La Costituzione sancisce il ruolo del Consiglio superiore della magistratura (CSM) quale principale difensore dell'indipendenza della giustizia. Le conclusioni del CSM forniscono un sostegno prezioso ai magistrati, ma la difficoltà di ottenere per il CSM un livello di copertura mediatica equivalente rispetto alle critiche iniziali è sintomatica della sfida che il settore giudiziario deve affrontare per quanto riguarda i media. Sebbene le decisioni del CSM

vengano sistematicamente trasmesse al Consiglio audiovisivo nazionale, non si osserva nessun progresso per quanto riguarda l'efficacia dei mezzi di ricorso o delle smentite nei media che hanno lanciato o riportato gli attacchi: questa è una conseguenza di questioni di più ampia portata riguardanti la libertà di espressione secondo le norme del Consiglio d'Europa e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Pur esulando, in quanto tale, dall'ambito di applicazione dell'MCV, la questione più generale della regolamentazione dei media e dei mezzi di ricorso è direttamente legata all'indipendenza della giustizia. Il nuovo CSM e il governo potrebbero inoltre dare ulteriore seguito alla raccomandazione riguardante la creazione di un meccanismo più solido, affinché il CSM possa sostenere i magistrati che intendono difendersi in tribunale o assicurare direttamente la loro difesa.

- **Raccomandazione:** 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.

Il CSM dovrebbe continuare a riferire sulle azioni intraprese per difendere l'indipendenza della giustizia e la reputazione, l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati, e potrebbe organizzare un dibattito pubblico per invitare il governo, il Parlamento e il Consiglio audiovisivo nazionale a rispondere alla relazione.

3.2. Riforma giudiziaria

I nuovi codici

La fase attuale della riforma dei codici civili e penali deve essere completata. Per quanto riguarda il codice penale e il codice di procedura penale, la prossima fase consisterebbe nella presentazione, da parte del Parlamento, dei suoi piani per l'adozione delle modifiche presentate dal governo nel 2016 per garantire la stabilità del quadro giuridico.

Per quanto riguarda il nuovo codice di procedura civile, nel dicembre 2016 il governo ha deciso di rinviare di due anni, fino al 1° gennaio 2019, l'applicazione delle disposizioni rimanenti. Il ministero della Giustizia ha annunciato un piano volto a definire con precisione, entro il 30 giugno 2017, le necessità del sistema in modo da consentire la piena applicazione delle disposizioni rimanenti entro la fine del 2018, lasciando quindi un margine di tempo sufficiente.

- **Raccomandazione:** 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:** per migliorare ulteriormente la trasparenza e la prevedibilità del processo legislativo e rafforzare le salvaguardie 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.

Coerenza delle decisioni giudiziarie

Nel 2016 l'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha continuato a fornire soluzioni alle incoerenze delle decisioni giudiziarie attraverso i meccanismi giuridici di appello nell'interesse della legge e le questioni pregiudiziali. È cambiato anche l'atteggiamento dei giudici, che sono più consapevoli della necessità di tener conto delle decisioni emesse da altri tribunali in casi analoghi. Gli organi di gestione giudiziaria e l'Istituto nazionale della magistratura dovranno continuare a promuovere la coerenza del diritto e delle prassi e a sviluppare strumenti che facilitino l'applicazione coerente della legge, in quanto l'applicazione della giurisprudenza da parte della pubblica amministrazione e il carico di lavoro eccessivo dei tribunali incidono tuttora sulla coerenza delle decisioni giudiziarie. Gli altri ostacoli alla coerenza delle decisioni giudiziarie riguardano piuttosto questioni più generali connesse al processo legislativo.

Rispetto delle decisioni giudiziarie

Come indicato nel primo parametro di riferimento, il rispetto e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie sono parte integrante dell'efficienza del sistema giudiziario¹⁵. La mancata esecuzione o l'esecuzione ritardata delle decisioni giudiziarie da parte dell'amministrazione mina la fiducia nella giustizia e costringe a dedicare tempo e risorse ai casi di follow-up o agli appelli contro le decisioni ricorrenti¹⁶.

- **Raccomandazione:** 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 CSM e la Corte dei conti per garantire la corretta attuazione del piano d'azione.

Riforme strutturali

Il piano d'azione globale adottato nel 2016¹⁷, che definisce le misure da adottare entro il 2020 nell'ambito delle riforme strutturali, è in fase di attuazione e dovrebbe comportare notevoli vantaggi per gli utenti del sistema giudiziario nonché migliorare la fiducia dei cittadini nei suoi confronti. Il piano d'azione, che mira a rimuovere gli ostacoli strutturali a un riequilibrio effettivo del carico di lavoro, dovrà tuttavia essere attuato pienamente affinché gli utenti finali del sistema giudiziario possano realmente beneficiare di procedure giudiziarie efficaci. Le procedure risulterebbero inoltre più efficaci, a vantaggio degli utenti del sistema giudiziario, se le motivazioni fossero rese note contemporaneamente alla decisione.

¹⁵ Guida relativa all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Diritto a un equo processo (parte civile), http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf

¹⁶ Fra i casi ricorrenti osservati nel 2016 figurano quelli relativi all'IVA o alle tasse ambientali, su cui erano già state emesse sentenze chiare a livello nazionale e europeo (Corte di giustizia), ma che l'amministrazione ha continuato a deferire ai tribunali.

¹⁷ Piano d'azione per l'attuazione della strategia sullo sviluppo del settore giudiziario 2015-2020, approvato con decisione governativa n. 282/2016.

- **Raccomandazione:** i responsabili strategici della gestione del sistema giudiziario, cioè il ministro della Giustizia, il CSM, l'ACCG 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.

Trasparenza e responsabilità del Consiglio superiore della magistratura

Secondo la relazione 2014 dell'MCV, il Consiglio superiore della magistratura avrebbe potuto svolgere un ruolo più proattivo per rafforzare la fiducia nel sistema giudiziario. La relazione del 2016 ha sottolineato l'importanza dell'insediamento del CSM per rilanciare la riforma, definendo un'impostazione collettiva chiara basata su un nuovo programma e adottando misure volte a migliorare la trasparenza e la responsabilità.

- **Raccomandazione:** il nuovo CSM 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.

3.3. Quadro per l'integrità e Agenzia nazionale per l'integrità

L'integrità dovrebbe essere il principio guida della vita pubblica, un obiettivo a cui dovrebbero contribuire il quadro giuridico e le istituzioni competenti in materia. L'Agenzia nazionale per l'integrità può ormai essere considerata un'istituzione affermata e con un solido bilancio. È importante mantenere i risultati dell'ANI, migliorare ulteriormente l'accettazione delle norme sull'incompatibilità da parte dei cittadini e porre l'accento sulla prevenzione a monte. Il sistema PREVENT di controlli ex ante sugli appalti pubblici è un nuovo strumento importante che l'ANI e l'Agenzia nazionale per gli appalti pubblici dovranno rendere operativo nel 2017. Si osservano progressi considerevoli anche per quanto riguarda il seguito dato alle relazioni dell'ANI, ma i procedimenti giudiziari rimangono molto lunghi e vi sono ancora eccezioni all'applicazione delle sanzioni.

Il quadro giuridico sull'integrità continua ad essere messo in discussione. Allo stadio attuale, purtroppo, non sembra possibile consolidare la sostenibilità a lungo termine del quadro sull'integrità attraverso una codificazione unica.

- **Raccomandazione:** 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.

L'ANI dovrebbe continuare a riferire sul seguito dato in tribunale alle sue relazioni, sull'esecuzione delle decisioni definitive e sulle misure di prevenzione e sensibilizzazione in materia di integrità.

- **Raccomandazione:** 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.

3.4 Lotta contro la corruzione

Combattere la corruzione ad alto livello

La Direzione generale anticorruzione (DNA) e l'Alta Corte di cassazione e di giustizia (ACCG) hanno ottenuto risultati considerevoli per quanto riguarda la risoluzione dei casi di corruzione ad alto e medio livello. Il proseguimento degli sforzi profusi dalle istituzioni giudiziarie per lottare contro la corruzione nelle alte sfere rimane il segno più importante del consolidamento della lotta contro la corruzione. In un certo qual modo, la DNA ha dato anche l'esempio grazie alle sue relazioni, che dimostrano un elevato grado di apertura e una volontà di analisi. In particolare, il fatto che si ripetano casi di corruzione analoghi denota carenze da parte delle istituzioni pubbliche per quanto riguarda gli insegnamenti da trarre e le lacune da colmare. I violenti attacchi dei media e dei politici contro i magistrati e il sistema giudiziario continuano inoltre a rappresentare una seria minaccia per il carattere irreversibile della lotta alla corruzione.

Le leggi sulla corruzione devono applicarsi nello stesso modo a qualsiasi livello. Le discussioni svoltesi in Parlamento sui criteri obiettivi in base ai quali rifiutare la revoca dell'immunità non hanno portato a cambiamenti che vadano nella direzione auspicata nelle precedenti raccomandazioni dell'MCV.

È evidente che modifiche giuridiche volte a indebolire o a ridurre la perseguibilità della corruzione, o tali da compromettere l'indipendenza o l'efficacia della DNA, comporterebbero una nuova valutazione dei progressi compiuti¹⁸.

- **Raccomandazione:** 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 GRECO¹⁹. 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.

Combattere la corruzione a tutti i livelli

La prevenzione della corruzione rimane inadeguata e non è ancora stata annoverata ufficialmente tra gli obblighi fondamentali della pubblica amministrazione. La nuova strategia nazionale anticorruzione presentata dal governo nell'agosto 2016 potrebbe costituire una

¹⁸ A questo riguardo, si dovrebbe esaminare qualsiasi versione definitivamente adottata dei due progetti di decreti di emergenza che il governo ha sottoposto a consultazione il 18 gennaio 2017.

¹⁹ 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.

politica efficace di prevenzione della corruzione a patto che sia correttamente attuata e monitorata nella pratica, anche a livello locale. I fondi UE possono dare un sostegno determinante a questo processo. Le azioni seguenti, previste dalla strategia nazionale anticorruzione, sono giudicate particolarmente importanti e hanno scadenze che dovrebbero essere rispettate:

- tutte le istituzioni adotteranno piani sull'integrità e realizzeranno le misure programmate sia in termini di trasparenza del processo decisionale e delle assegnazioni di bilancio che in termini di accesso all'informazione;
- il ministero della Giustizia definirà indicatori statistici pertinenti per delineare uno scenario di base e, successivamente, elaborerà statistiche sui problemi di integrità, sulla percezione della corruzione o sulla corruzione attiva;
- il quadro giuridico per i consiglieri in materia di etica sarà rafforzato sia in termini di mandato che di risorse;
- sarà creato un indice di integrità per le amministrazioni locali, che misurerà gli indicatori fondamentali a fini di confronto.

L'Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati è stata creata e ora deve dimostrare di poter funzionare correttamente, fornire dati trasparenti sulla confisca dei proventi di reato e, a termine, aumentare la proporzione dei beni effettivamente recuperati.

La prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi e della corruzione negli appalti pubblici rimane un serio problema. Le misure definite nel 2016 per rafforzare i sistemi di controllo interno presso le amministrazioni aggiudicatrici e il sistema informatico per le verifiche ex ante casuali e basate sul rischio all'interno dell'Agenzia nazionale per gli appalti pubblici sono promettenti, ma ancora in fase di sviluppo. Sarebbe inoltre importante migliorare la formazione e la specializzazione dei giudici in materia di appalti pubblici.

- **Raccomandazione:** 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:** 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.

4. CONCLUSIONI

Le relazioni dell'MCV elaborate dalla Commissione nel 2014, nel 2015 e nel 2016 hanno evidenziato una tendenza positiva e un bilancio che testimonia i notevoli progressi e il carattere sempre più irreversibile delle riforme intraprese nel quadro del meccanismo. Questa tendenza positiva si è confermata nel 2016, in quanto le istituzioni giudiziarie hanno continuato a ottenere risultati in un momento di cambiamenti ai vertici e il governo ha dato un

forte impulso per rafforzare la prevenzione della corruzione. La prospettiva decennale degli sviluppi nell'ambito dell'MCV evidenzia inoltre che, sebbene in alcuni periodi le riforme abbiano perso slancio e siano state rimesse in discussione, la Romania ha compiuto notevoli progressi verso la conformità con i parametri di riferimento del meccanismo.

Rimangono tuttavia in sospeso diverse questioni fondamentali già individuate nelle relazioni precedenti, e quindi la presente relazione non può concludere che, a questo stadio, i parametri di riferimento siano stati adeguatamente soddisfatti. La presente relazione individua tuttavia un numero molto limitato di raccomandazioni fondamentali per la chiusura provvisoria dei singoli parametri di riferimento e la successiva conclusione del processo MCV. La maggior parte di queste raccomandazioni verte sulla responsabilità e sulla rendicontabilità richieste dalle autorità rumene e sulle salvaguardie interne necessarie per garantire il carattere irreversibile dei risultati. Il conseguimento di questo obiettivo sarà agevolato dallo sviluppo di meccanismi di rendicontazione e di responsabilità che dovranno rimanere in vigore anche dopo la cessazione dell'MCV. La Commissione ritiene che gli obiettivi dell'MCV possano essere conseguiti dando seguito alle raccomandazioni contenute nella presente relazione. La velocità del processo dipenderà dal modo in cui la Romania riuscirà a conseguirli in modo irreversibile, evitando misure negative che rimettano in discussione i progressi compiuti finora.

La Commissione invita pertanto la Romania a prendere provvedimenti per conformarsi alle raccomandazioni contenute nella presente relazione. La Commissione valuterà i progressi compiuti verso la fine del 2017.