



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 9 giugno 2021
(OR. en)

9702/21

COVEME 1

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	9 giugno 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2021) 370 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 370 final.

All.: COM(2021) 370 final



Strasburgo, 8.6.2021
COM(2021) 370 final

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

**sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione
e verifica**

1. INTRODUZIONE

Il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV), istituito al momento dell'adesione della Romania all'UE nel 2007 quale misura transitoria per facilitare il proseguimento degli sforzi della Romania per riformare il sistema giudiziario e intensificare la lotta contro la corruzione¹, rappresentava un impegno congiunto dello Stato rumeno e dell'UE. In linea con la decisione che istituisce il meccanismo, e come sottolineato dal Consiglio e confermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), l'MCV giungerà a termine quando tutti i parametri di riferimento applicabili alla Romania saranno adeguatamente soddisfatti².

I lavori nell'ambito dell'MCV sono in corso dal 2007 con lo scopo di incoraggiare e seguire il processo di riforma sulla base dei parametri di riferimento. Nel gennaio 2017 la Commissione ha intrapreso una valutazione globale dei progressi compiuti nell'arco dei dieci anni di vita del meccanismo³, che ha consentito di avere un quadro più chiaro dei progressi significativi compiuti e ha permesso alla Commissione di formulare dodici raccomandazioni specifiche che, una volta soddisfatte, sarebbero sufficienti per porre fine al processo dell'MCV. Ciò dipenderà dall'attuazione irreversibile delle raccomandazioni, ma anche dalla condizione più generale che gli sviluppi non siano tali da invertire chiaramente il corso dei progressi.

Da allora la Commissione ha effettuato tre valutazioni dei progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni. Nel novembre 2017⁴ la Commissione ha rilevato progressi in relazione a una serie di raccomandazioni, ma ha anche riscontrato che lo slancio riformatore era venuto meno e aveva messo in guardia contro il rischio di dover riaprire capitoli che la relazione del gennaio 2017 aveva considerato chiusi⁵. Nella relazione del novembre 2018 la Commissione ha concluso che gli sviluppi avevano invertito o messo in discussione l'irreversibilità dei progressi e che occorreva formulare raccomandazioni supplementari⁶. Sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno appoggiato questa posizione^{7,8}. Nella relazione dell'ottobre 2019 si è accolta con favore l'intenzione del governo rumeno di ridefinire l'approccio, sebbene si sia espresso rammarico per il fatto che la Romania non abbia dato seguito a tutte le raccomandazioni⁹. La Commissione ha invitato le autorità rumene competenti a tradurre il loro impegno di riprendere le riforme in misure concrete volte a dare attuazione a tutte le raccomandazioni.

Nel 2020 il governo ha ribadito il proprio impegno a conseguire gli obiettivi dell'MCV, sebbene nel complesso i progressi siano stati limitati. Ciò potrebbe essere spiegato, tra gli altri fattori, dalla situazione connessa alla pandemia di COVID-19 e dal fatto che il 2020 sia stato anno di elezioni in Romania. In tali circostanze, la Commissione non ha pubblicato

¹ A seguito delle conclusioni del Consiglio dei ministri del 17 ottobre 2006 (13339/06), il meccanismo è stato adottato con decisione della Commissione del 13 dicembre 2006 (C(2006) 6569).

² Sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România", nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19 e altri, punto 164.

³ COM(2017) 44.

⁴ COM(2017) 751.

⁵ Tali preoccupazioni sono state ribadite dal Consiglio. Conclusioni del Consiglio sul meccanismo di cooperazione e verifica, 12 dicembre 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf.

⁶ COM(2018) 851.

⁷ Risoluzione non legislativa del Parlamento europeo sullo Stato di diritto in Romania del 13 novembre 2018, P8_TA-PROV (2018) 0446.

⁸ Conclusioni del Consiglio del 12 dicembre 2018 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf.

⁹ COM(2019) 499.

un'apposita relazione dell'MCV ma ha comunque continuato a monitorare attentamente gli sviluppi e ha mantenuto la cooperazione e il dialogo con le autorità rumene e i portatori di interessi, anche attraverso il meccanismo per lo Stato di diritto.

Nel settembre 2020 la Commissione ha adottato la *Relazione sullo Stato di diritto 2020 - La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*¹⁰ sugli sviluppi dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri nei settori della riforma giudiziaria, del quadro anticorruzione, del pluralismo dei media e di altri sistemi di bilanciamento dei poteri a livello istituzionale. La partecipazione proattiva delle autorità rumene a questo nuovo meccanismo di tutela dello Stato di diritto è un segnale importante dell'impegno a rafforzare lo Stato di diritto e quindi le questioni che rientrano nell'MCV. Il capitolo per paese relativo alla Romania comprendeva aggiornamenti sugli sviluppi della riforma giudiziaria e della lotta alla corruzione dalla relazione dell'MCV dell'ottobre 2019¹¹ e su questioni che, in generale, incidevano notevolmente sulla capacità e la sostenibilità delle riforme degli Stati membri, come la qualità della legislazione e del processo legislativo e il contesto mediatico.

Lo Stato di diritto in generale, l'indipendenza del potere giudiziario, il ripristino della lotta contro la corruzione e la "lotta contro la stagnazione e le regressioni degli ultimi anni" sono aspetti inclusi nel programma del nuovo governo, insediatosi alla fine del dicembre 2020. Il programma esprime l'intenzione di "proseguire le iniziative per completare l'MCV, sulla base di progressi effettivi in relazione all'indipendenza e all'efficienza del sistema giudiziario rumeno"¹². Nel gennaio 2021 ha adottato un memorandum in cui si assumeva l'impegno politico di dare seguito a tutte le raccomandazioni dell'MCV in sospeso per porre fine al meccanismo¹³. I piani illustrati nel memorandum comprendono un progetto di legge che abolisce la Sezione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (SIJ) e modifiche alle leggi sulla giustizia, entrambe direttamente collegate alle raccomandazioni dell'MCV.

Un importante sviluppo è costituito dalla sentenza della CGUE del 18 maggio 2021 che, in una serie di rinvii pregiudiziali, ha chiarito la natura dell'MCV e gli obblighi che ne derivano per la Romania. Per quanto riguarda la decisione dell'MCV del 2006, la Corte ha spiegato che è obbligatoria in tutti i suoi elementi per la Romania dalla sua adesione all'UE e la obbliga a rispettare i parametri di riferimento indicati nell'allegato, anch'essi vincolanti¹⁴. Tali parametri, definiti sulla base delle carenze individuate dalla Commissione prima dell'adesione della Romania, mirano in particolare a garantire il rispetto, da parte di tale Stato membro, del valore dello Stato di diritto. La Romania è pertanto tenuta ad adottare le

¹⁰ COM(2020) 580.

¹¹ SWD(2020) 322.

¹² https://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/Program_de_guvernare_2020_2024.pdf.

¹³ Memorandum: Misure prioritarie necessarie per completare il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) - legislazione nel settore della giustizia (n. 5073/2021/19.01.2021).

¹⁴ Parametri di riferimento dell'MCV che la Romania deve rispettare:

primo parametro di riferimento: garantire una maggiore trasparenza e una maggiore efficienza dei procedimenti giudiziari, in particolare potenziando la capacità e la responsabilità del Consiglio superiore della magistratura. Riferire in merito all'impatto dei nuovi codici di procedura civile e penale ed effettuare i necessari controlli;

secondo parametro di riferimento: creare, come previsto, un'agenzia di integrità responsabile della verifica delle proprietà, delle incompatibilità e dei potenziali conflitti d'interesse, nonché dell'emissione di decisioni obbligatorie su cui basare eventuali azioni dissuasive;

terzo parametro di riferimento: sulla base dei progressi già compiuti, continuare a condurre indagini professionali e imparziali su accuse di corruzione ad alto livello;

quarto parametro di riferimento: adottare ulteriori misure per prevenire e combattere la corruzione, in particolare all'interno delle amministrazioni locali.

misure appropriate per la realizzazione dei parametri di riferimento e ad astenersi dall'attuare qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione di questi stessi parametri¹⁵. La sentenza chiarisce inoltre che le relazioni dell'MCV della Commissione formulano obblighi nei confronti della Romania e che le "raccomandazioni" sono formulate al fine di realizzare i parametri di riferimento. In virtù del principio di leale cooperazione la Romania deve tenere debitamente conto di tali obblighi e raccomandazioni e astenersi dall'adottare o dal mantenere misure che rischiano di compromettere il risultato che essi prescrivono¹⁶.

La presente relazione fa il punto sui progressi compiuti nell'ambito dell'MCV dall'ottobre 2019. Sebbene alcune raccomandazioni siano state formulate in termini specifici connessi al momento della loro adozione, la loro intenzione continua a essere chiara e tutte le raccomandazioni rimanenti dovrebbero essere attuate, mentre quelle già attuate devono essere prese in considerazione per evitare una regressione. La Commissione incoraggia la Romania, il suo governo e il suo Parlamento a rispettare gli impegni assunti nell'ambito dell'MCV e a perseguire attivamente la realizzazione di tutte le restanti raccomandazioni dell'MCV. Ciò consentirebbe di porre fine all'MCV e di continuare a seguire le questioni relative allo Stato di diritto in Romania attraverso il meccanismo per lo Stato di diritto, applicabile a tutti gli Stati membri.

Come negli anni scorsi, la relazione è il risultato dell'analisi rigorosa da parte della Commissione basata su una stretta collaborazione con le istituzioni rumene, la società civile e gli altri portatori di interessi¹⁷.

2. VALUTAZIONE DEI PROGRESSI COMPIUTI NELL'ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI

La presente sezione valuta i progressi compiuti nell'attuazione delle dodici raccomandazioni del gennaio 2017 e delle otto raccomandazioni supplementari del novembre 2018. La realizzazione di tutte le restanti raccomandazioni è cruciale per il processo di riforma e consente di rimediare agli effetti negativi dei regressi riscontrati nelle relazioni dell'MCV del 2017, del 2018 e del 2019 e di completare l'MCV.

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

Leggi sulla giustizia e garanzie giuridiche dell'indipendenza della magistratura

Raccomandazioni 2018

- *Sospendere immediatamente l'attuazione delle leggi sulla giustizia e dei successivi decreti d'urgenza.*
- *Rivedere le leggi sulla giustizia tenendo pienamente conto delle raccomandazioni formulate nel quadro dell'MCV e delle raccomandazioni della Commissione di Venezia e del GRECO.*

¹⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19 Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e altri, punti 167-172.

¹⁶ Ibid., punti 173-177.

¹⁷ I servizi della Commissione hanno organizzato due missioni di accertamento nel febbraio e nel giugno 2020 e due missioni di accertamento nel gennaio e nel marzo 2021 (missioni virtuali ove necessario). Le riunioni hanno coinvolto il ministro della Giustizia, i membri del Parlamento rumeno, il Consiglio superiore della magistratura, l'Alta Corte di cassazione e di giustizia, il procuratore generale, la Direzione nazionale anticorruzione, l'Agenzia nazionale per l'integrità, l'Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati (ANABI), le organizzazioni della società civile e le associazioni giudiziarie.

Tre leggi sulla giustizia definiscono lo status dei magistrati, l'organizzazione del sistema giudiziario e il Consiglio superiore della magistratura. Sono pertanto fondamentali per garantire l'indipendenza dei magistrati e il buon funzionamento del sistema giudiziario. Le modifiche apportate a tali leggi nel 2018 e nel 2019¹⁸, ancora in vigore, hanno avuto gravi ripercussioni sull'indipendenza, la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario. Tra le principali questioni individuate figurano la creazione di una Sezione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (SIIJ), il regime di responsabilità civile dei magistrati giudicanti e dei magistrati inquirenti, i regimi di prepensionamento, l'accesso alla professione e lo status e la nomina dei magistrati inquirenti di grado superiore. L'attuazione delle leggi modificate ha presto confermato le preoccupazioni e negli anni successivi sono emerse nuove questioni¹⁹.

Preoccupazioni circa il perdurare dell'impatto delle leggi modificate sono state confermate nelle relazioni del 2018 e del 2019 ed è stata formulata la raccomandazione di sospendere e rivedere le leggi modificate per tener conto delle raccomandazioni della Commissione, del GRECO e della Commissione di Venezia. Le relazioni hanno evidenziato come la SIIJ sia stata utilizzata per esercitare pressioni su magistrati giudicanti e inquirenti e modificare il corso di alcune cause di corruzione ad alto livello²⁰. Hanno inoltre rilevato che la situazione ha creato incertezza e pressioni sia per lo sviluppo della carriera e l'indipendenza dei singoli magistrati che per il sistema giudiziario nel suo complesso. Le relazioni mettono inoltre in dubbio la solidità delle norme per la nomina e la responsabilità della gestione dell'Ispettorato giudiziario.

Poiché le modifiche delle leggi sulla giustizia del 2018 e del 2019 sono ancora in vigore, permangono le preoccupazioni relative ai danni al funzionamento del sistema giudiziario. In particolare l'esistenza e il funzionamento della SIIJ continuano a destare serie preoccupazioni²¹. Sebbene in misura minore rispetto agli anni precedenti, si sono verificati nuovi casi di pressioni da parte della SIIJ sui magistrati mediante convocazioni in giudizio²², sono state espresse preoccupazioni circa la mancanza di obiettività nella scelta dei casi da sottoporre a indagine penale²³ e vi sono stati esempi di fughe di notizie diffuse ai media²⁴, che possono esercitare pressioni su magistrati giudicanti e inquirenti. Prosegue anche il suo impatto negativo sulle cause di corruzione ad alto livello. La SIIJ interferisce meno attivamente nelle cause di corruzione ad alto livello in corso: ad esempio, non subentra più nelle cause di corruzione assegnate a parti delle procure e la pratica problematica della revoca dei ricorsi nelle cause di corruzione ad alto livello è stata interrotta dopo che la Corte costituzionale ha stabilito che il trasferimento dei ricorsi alla SIIJ era incostituzionale²⁵.

¹⁸ Legge n. 207/2018 che modifica la legge n. 304/2004 sull'organizzazione giudiziaria; legge n. 234/2018 che modifica la legge n. 317/2004 sul Consiglio Superiore della Magistratura; legge n. 242/2018 che modifica la legge 303/2004 sullo status dei magistrati giudicanti e inquirenti. Le leggi sono state ulteriormente modificate mediante decreti governativi d'urgenza nel 2018 e nel 2019.

¹⁹ In particolare, per quanto riguarda le norme di nomina dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia e dell'Ispettorato giudiziario.

²⁰ Dalla sua istituzione tutte le indagini e le azioni penali che coinvolgono un magistrato, comprese le indagini precedenti e in corso, sono state trasferite alla SIIJ, che si occuperebbe anche delle indagini e dell'azione penale nei confronti di tutte le altre persone coinvolte in tali cause (compresa la corruzione ad alto livello), anche se il ruolo del magistrato nel fascicolo è marginale.

²¹ Cfr. dettagli nelle relazioni dell'MCV del 2018 e del 2019.

²² <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?FolderId=786>

²³ Con vari esempi di azioni contro magistrati che si erano espressi in favore delle riforme giudiziarie.

²⁴ Relazione dell'Ispettorato giudiziario sulla comunicazione al pubblico della SIIJ nel corso di una parte del 2020.

²⁵ Decisione del 7 luglio 2020, n. 547.

Tuttavia la SIIJ continua a richiedere elementi di prova originali ad altre procure per le cause di corruzione in corso, il che rischia di perturbare i casi pendenti davanti agli organi giurisdizionali²⁶. Nella sentenza del 18 maggio 2021 la CGUE ha dichiarato che, per essere compatibile con il diritto dell'Unione, la normativa che istituisce tale sezione specializzata deve essere giustificata da esigenze oggettive e verificabili relative alla buona amministrazione della giustizia, garantire che tale sezione non possa essere utilizzata come strumento di controllo politico dell'attività dei magistrati giudicanti e inquirenti e che la sezione eserciti la propria competenza nel rispetto dei requisiti della Carta dei diritti fondamentali. Qualora non dovesse soddisfare tali requisiti, la normativa potrebbe essere percepita come diretta a istituire uno strumento di pressione e intimidazione nei confronti dei magistrati giudicanti, il che pregiudicherebbe la fiducia dei singoli nella giustizia²⁷. La CGUE aggiunge che la normativa nazionale in questione non può avere l'effetto di ignorare gli obblighi specifici della Romania ai sensi della decisione dell'MCV nel settore della lotta contro la corruzione.

Allo stesso tempo la pressione sulle risorse umane delle istituzioni giudiziarie continua ad aumentare a causa dell'effetto combinato dell'assenza di nuovi ingressi nella professione nel 2019 e nel 2020²⁸, dell'aumento del carico di lavoro per magistrato giudicante e inquirente, dell'aumento del numero di pensionamenti, delle soglie di anzianità dissuasive per le nomine²⁹ e delle restrizioni alle deleghe temporanee (in particolare presso la Direzione nazionale anticorruzione). Un ulteriore deterioramento della situazione è stato evitato quando il governo e il Parlamento hanno adottato misure per ritardare, e successivamente abrogare, l'entrata in vigore di disposizioni problematiche sulla possibilità di prepensionamento dei magistrati dopo 20 anni di servizio e sull'aumento del numero di magistrati giudicanti in alcune commissioni³⁰.

Il processo di modifica delle leggi sulla giustizia in corso

²⁶ Informazioni ricevute durante le missioni dell'MCV. Inoltre l'efficienza della SIIJ costituisce un'ulteriore fonte di preoccupazione, in quanto poche delle 6600 cause pendenti sono state concluse nel 2020 (500 concluse e 2 rinviate a giudizio). La scarsa efficienza rappresenta un ulteriore fattore di rischio di impunità nelle cause di corruzione ad alto livello.

²⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19 Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e altri, punto 216. La Corte precisa inoltre che spetta al giudice nazionale verificare se, in Romania, la riforma che ha portato alla creazione di una Sezione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario e le norme relative alla nomina dei magistrati inquirenti assegnati a tale sezione non siano tali da rendere la sezione permeabile alle influenze esterne. Per quanto riguarda la Carta, spetta al giudice nazionale accertare che la legislazione nazionale in questione non impedisca che le ragioni dei magistrati giudicanti e inquirenti interessati possano essere sentite un termine ragionevole.

²⁸ Il concorso del 2019 è stato rinviato dal Consiglio superiore della magistratura e nel 2020 la Corte costituzionale ha annullato la procedura di concorso (Decisione della Corte costituzionale n. 121/2020).

²⁹ Nel 2018 e nel 2019 il requisito relativo all'anzianità dei magistrati inquirenti in alcuni servizi è stato notevolmente aumentato da un giorno all'altro. Di conseguenza, un certo numero di persone è stato costretto a dimettersi, in quanto non soddisfaceva più i requisiti, e l'assunzione di nuovo personale è stata resa più difficile.

³⁰ Nel dicembre 2019 l'entrata in vigore delle disposizioni sul prepensionamento è stata rinviata al gennaio 2022. Nel marzo 2021 il Parlamento ha abrogato definitivamente le disposizioni sul prepensionamento con effetto dal 1° gennaio 2022. Con decreto governativo d'urgenza n. 215/2020 sono state adottate misure per rinviare l'entrata in vigore delle disposizioni relative alla composizione dei collegi d'appello (3 magistrati giudicanti invece di 2). Il decreto d'urgenza prevedeva che i collegi d'appello fossero composti da 2 magistrati giudicanti fino al 31 dicembre 2022. Il Parlamento sta inoltre adottando un progetto di legge secondo il quale i collegi d'appello sono composti da 2 magistrati giudicanti. Il progetto, approvato dalla Camera dei deputati nel maggio 2021 e attualmente in Senato per l'adozione, abrogherà il decreto governativo d'urgenza n. 215/2020 quando entrerà in vigore.

Nel settembre 2020 il ministero della Giustizia ha presentato le leggi sulla giustizia modificate per una consultazione pubblica della durata di sei mesi. I nuovi progetti rappresentavano una revisione importante delle tre leggi sulla giustizia³¹. Secondo il ministro della Giustizia l'approccio teneva pienamente conto delle relazioni dell'MCV, delle relazioni GRECO e dei pareri della Commissione di Venezia, come pure della più ampia necessità di ripensare, ridiscutere e modificare le leggi sulla giustizia. Uno degli obiettivi specifici si prefiggeva di porre rimedio agli effetti negativi delle modifiche precedenti. I progetti di legge del settembre 2020 propongono soluzioni a molte questioni individuate nelle relazioni dell'MCV, in particolare l'abolizione della SIIJ, l'aumento dell'indipendenza professionale dei magistrati inquirenti, l'eliminazione del regime di prepensionamento dei magistrati, la modifica delle disposizioni sulla responsabilità civile dei magistrati, l'eliminazione delle restrizioni alla libertà di espressione dei magistrati e la modifica delle procedure di revoca e nomina dei magistrati inquirenti di grado più elevato (cfr. anche nel prosieguo).

Nel complesso il processo di consultazione e la reazione della magistratura hanno ricevuto una risposta disomogenea. Il Consiglio superiore della magistratura (CSM) ha rilasciato innanzitutto una dichiarazione sulle leggi, prendendo atto con preoccupazione dei relativi progetti di modifica nella forma in cui sono stati sottoposti a dibattito pubblico³². Successivamente le sezioni dei magistrati giudicanti e inquirenti del CSM hanno organizzato consultazioni separate e trasmesso i loro pareri al ministro della Giustizia, ma questi non sono stati resi pubblici³³.

Nel gennaio 2021 il nuovo governo ha modificato l'approccio, accelerando l'adozione di due modifiche specifiche e di portata più limitata. In primo luogo, ha proposto un progetto di legge sulle misure temporanee di ammissione alla magistratura,³⁴ dopo aver ricevuto parere favorevole da parte del CSM. Il progetto di legge è stato adottato dal Parlamento il 3 febbraio 2021, ma, a seguito del ricorso dinanzi alla Corte costituzionale, alcune disposizioni della legge sono state dichiarate incostituzionali il 17 marzo 2021³⁵.

In secondo luogo, il progetto di legge sull'abolizione della SIIJ è stato pubblicato sul sito internet del ministero della Giustizia il 4 febbraio 2021 ed è stato trasmesso al CSM per un parere. Il CSM ha emesso parere negativo, sostenendo che sono necessarie ulteriori garanzie per proteggere i magistrati da indagini sulla corruzione potenzialmente abusive³⁶. Il governo non ha seguito il parere del CSM e ha adottato il progetto di legge invariato il 18 febbraio,

³¹ Legge n. 207/2018 che modifica la legge n. 304/2004 sull'organizzazione giudiziaria; legge n. 234/2018 che modifica la legge n. 317/2004 sul Consiglio superiore della magistratura; legge n. 242/2018 che modifica la legge n. 303/2004 sullo status dei magistrati giudicanti e inquirenti.

³² Dichiarazione del 1° ottobre 2020.

³³ Le sezioni dei magistrati giudicanti e inquirenti del Consiglio superiore della magistratura hanno inviato lettere al ministro della Giustizia nel febbraio 2021 e nel dicembre 2020, ma queste non sono pubbliche.

³⁴ Il disegno di legge riguarda l'ammissione all'Istituto nazionale della magistratura (INM), la formazione professionale iniziale di magistrati giudicanti e inquirenti, l'esame finale dell'INM, il tirocinio e l'esame di idoneità di magistrati giudicanti e inquirenti e l'esame dell'ammissione alla magistratura. Alcune disposizioni erano state annullate dalla Corte costituzionale nel marzo 2020 (decisione della Corte costituzionale n. 121/2020 del 10 marzo 2020) e pertanto non era stato possibile organizzare alcun concorso di ammissione alla magistratura.

³⁵ Decisione della Corte costituzionale n. 187/2021 del 17 marzo 2021, pubblicata il 7 maggio 2021.

³⁶ Il CSM afferma che la soluzione proposta non è accompagnata da garanzie per dare attuazione al principio dell'indipendenza della magistratura, in modo da garantire un'adeguata protezione di magistrati giudicanti e inquirenti contro le pressioni, e prende atto del fatto che, quando legifera sul sistema giudiziario, il legislatore ha l'obbligo generale di fornire garanzie appropriate per assicurare l'indipendenza effettiva della magistratura.

ritenendo che lo smantellamento della SIIJ avrebbe favorito l'indipendenza della magistratura, e ha presentato il progetto al Parlamento. Il Parlamento non ha accolto la richiesta del governo di adottare il progetto di legge con procedura d'urgenza e quando la Camera dei deputati, in quanto prima camera, ha approvato il progetto di legge in marzo, ha aggiunto disposizioni che, a suo parere, sono intese a "proteggere i magistrati dalle indagini abusive sulla corruzione", proponendo che la richiesta di approvazione del rinvio in giudizio debba prima passare dal CSM³⁷. Questa ulteriore misura ha suscitato critiche da parte della società civile, gran parte della magistratura³⁸ e dello stesso CSM³⁹, in quanto equivarrebbe a una nuova forma di immunità e potrebbe essere considerata una limitazione della responsabilità dei magistrati. Il disegno di legge è ora al Senato in quanto camera decisionale. Il 26 marzo 2021 il ministro della Giustizia ha chiesto un parere alla Commissione di Venezia sul progetto di legge, in particolare sulle garanzie supplementari. Il parere della Commissione di Venezia dovrebbe essere adottato a luglio.

Le leggi sulla giustizia

Parallelamente è stato rilanciato il dibattito su tutte le modifiche alle tre leggi sulla giustizia, mediante ulteriori dibattiti e consultazioni con le istituzioni giudiziarie, e nel marzo 2021 i tre progetti di legge modificati sono stati inviati al CSM per un parere. Il ministro della Giustizia si è impegnato a trasmettere i progetti di legge alla Commissione di Venezia per un parere, contestualmente all'invio al Parlamento. I progetti sono ancora oggetto di discussione e consultazione in Romania. Vi sono state anche reazioni da parte della società civile⁴⁰. All'inizio di maggio il ministro della Giustizia ha tenuto discussioni sulle riforme giudiziarie con 14 ONG attive nel settore della giustizia⁴¹.

Uno sviluppo importante è rappresentato dalla sentenza della CGUE del 18 maggio 2021, che ha preso in considerazione una serie di disposizioni delle leggi sulla giustizia alla luce dell'articolo 2 e dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE e della decisione dell'MCV, in particolare per quanto riguarda la SIIJ e le nomine *ad interim* per le posizioni dirigenziali dell'Ispettorato giudiziario, come pure la responsabilità personale dei magistrati giudicanti per gli errori giudiziari⁴². Più in generale, la CGUE ha ricordato nella sua sentenza che uno Stato membro non può modificare la propria legislazione, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione della giustizia, in modo da determinare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto⁴³.

La versione definitiva delle tre leggi sulla giustizia avrà un impatto fondamentale sull'indipendenza, la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario, come pure sulla sua capacità di garantire il diritto dei cittadini a un ricorso effettivo. Il governo ha già confermato che il suo approccio alla riforma mira a dare seguito alle raccomandazioni

³⁷ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=19177.

³⁸ Un memorandum firmato da oltre 1000 magistrati di tutto il paese ha criticato le "garanzie", perché introducono un "filtro" incostituzionale, subordinando i procedimenti contro i magistrati giudicanti e inquirenti all'approvazione del Consiglio superiore, e riducono la fiducia dei cittadini, in quanto danno l'impressione di introdurre una "superimmunità". I firmatari hanno chiesto al Parlamento di attendere i pareri della Commissione di Venezia e del GRECO prima di votare la modifica.

³⁹ All'interno del CSM vi sono opinioni divergenti sull'abolizione della SIIJ, sulla necessità di garanzie e sull'adeguatezza delle garanzie proposte dalla Camera dei deputati.

⁴⁰ <https://expertforum.ro/legile-justitiei-nu-redeschideti-cutia-pandorei/>

⁴¹ <http://www.just.ro/ministrul-justitiei-a-consultat-reprezentantii-societatii-civile/>

⁴² Sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19 Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e altri, punti 167-172.

⁴³ Ibid., punto 162. Cfr. anche la causa C-896/19 Repubblica contro Il-Prim Ministru del 20 aprile 2021, punto 64.

dell'MCV sia in termini formali che sostanziali. Sul piano formale, è importante che, oltre a tenere debitamente conto delle raccomandazioni dell'MCV, si rivolga la massima attenzione alla giurisprudenza della CGUE sull'indipendenza della magistratura, in particolare alla recente decisione del 18 maggio 2021, ai pareri della Commissione di Venezia e alle relazioni del GRECO. Si tratta di un elemento importante per trovare soluzioni solide, stabili e sostenibili.

Sul piano sostanziale, le raccomandazioni dell'MCV indicano una serie di settori in cui la Commissione presterà particolare attenzione ai risultati della revisione delle leggi sulla giustizia. Tra questi figurano le questioni relative alle strutture e alle procedure, come lo smantellamento della SIIJ, i regimi di responsabilità disciplinare, civile e penale per i magistrati giudicanti e inquirenti, la responsabilità e la nomina della direzione dell'Ispettorato giudiziario e le procedure di nomina e revoca dei magistrati inquirenti di grado superiore, nonché il ruolo dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia e del CSM. Altrettanto importante è l'impatto delle riforme sull'indipendenza e sull'organizzazione della carriera dei magistrati.

La conclusione del processo legislativo consentirà alla Commissione di valutare più approfonditamente i progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni dell'MCV in relazione alle leggi sulla giustizia.

Nomine dei vertici presso le procure

- *Raccomandazione 2017: instaurare un sistema solido e indipendente per la nomina dei magistrati inquirenti di grado più elevato, basato su criteri chiari e trasparenti, con il sostegno della Commissione di Venezia.*
- *Raccomandazione 2018: rispettare i pareri negativi adottati dal Consiglio superiore della magistratura in tema di nomina o di revoca dei magistrati inquirenti in posizioni dirigenziali, fino al momento in cui non sarà entrato in vigore un nuovo quadro legislativo, conformemente alla raccomandazione 1 del gennaio 2017.*
- *Raccomandazione 2018: rilanciare la procedura di nomina di un procuratore capo della DNA con comprovata esperienza nel perseguimento dei reati di corruzione, accompagnata da un mandato chiaro che autorizzi la DNA a continuare ad indagare nelle cause di corruzione in modo professionale, imparziale e indipendente.*

Le successive relazioni dell'MCV avevano evidenziato la necessità di un sistema di bilanciamento dei poteri sufficiente a livello della procedura di nomina dei magistrati inquirenti di grado più elevato, nonché la misura in cui la stessa procedura di nomina e revoca sarebbe stata applicata a livelli inferiori della direzione all'interno della procura. La relazione dell'MCV 2018 aveva concluso che la situazione aveva subito una regressione, mentre la relazione dell'MCV 2019 evidenziava il rischio che modifiche costanti creassero ulteriore incertezza e sfiducia: sebbene la procedura fosse stata modificata quattro volte in meno di sei mesi, nessuna delle modifiche ha affrontato la questione centrale dell'equilibrio tra l'influenza delle diverse istituzioni sul processo e la concentrazione dei poteri nelle mani del ministro della Giustizia. La Commissione di Venezia si è inoltre concentrata sulla mancanza di contrappeso all'influenza del ministro della Giustizia⁴⁴.

⁴⁴ Parere della Commissione di Venezia 950/2019 CDL-AD(2019)014.

Dal 2019 non sono state apportate ulteriori modifiche giuridiche e la questione fa ora parte delle modifiche in corso della legge sulla giustizia per quanto riguarda lo status dei magistrati giudicanti e inquirenti. Un nuovo progetto del marzo 2021, per il quale il ministro della Giustizia ha chiesto il parere del CSM (cfr. sopra), propone di rafforzare il ruolo del CSM introducendo un parere vincolante del CSM. Anche il ruolo del presidente della Romania è rafforzato in relazione alla possibilità di rifiutare un candidato.

Dall'ultima relazione sono stati nominati nuovi responsabili delle procure, ma permangono da lungo tempo preoccupazioni per la procedura. All'inizio del 2020 una delle prime azioni dell'allora ministro della Giustizia è stata l'organizzazione di procedure di selezione più trasparenti al fine di nominare nuovi vertici delle procure⁴⁵. Tuttavia, mentre il nuovo procuratore capo della DNA è stato nominato a seguito di un parere positivo del CSM, la procuratrice generale e la procuratrice capo della Direzione per le indagini sulla criminalità organizzata e il terrorismo (DIICOT)⁴⁶ sono state nominate nonostante il parere negativo del CSM. La sezione per la magistratura inquirente del CSM riferisce inoltre che i magistrati inquirenti che hanno votato per respingere le candidate per i posti di procuratrice generale e procuratrice capo della DIICOT sono stati sottoposti a pressioni da parte della SIIJ a seguito del loro voto⁴⁷. Nel 2020 si sono verificati altri casi in cui il ministro della Giustizia ha ignorato il parere del CSM per posti di dirigenti aggiunti⁴⁸.

La procedura di revoca dei magistrati inquirenti di grado più elevato è strettamente correlata alla procedura di nomina. La revoca dell'ex procuratrice capo della DNA⁴⁹ nel 2018 è stata esaminata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU). La Romania è stata riconosciuta responsabile della violazione del diritto a un equo processo e della libertà di espressione sanciti, rispettivamente, dall'articolo 6, paragrafo 1, e dall'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁵⁰. La CEDU ha ritenuto che l'ex procuratrice capo non avesse potuto impugnare efficacemente le motivazioni della sua rimozione dall'incarico dinanzi all'organo giurisdizionale. Ha inoltre richiamato l'attenzione sull'importanza crescente attribuita all'intervento di un'autorità indipendente dal potere esecutivo e dal potere legislativo in relazione alle decisioni relative alla nomina e alla revoca dei magistrati inquirenti. Ha inoltre rilevato il rischio che la revoca potrebbe avere un effetto dissuasivo sulla volontà dei magistrati a partecipare al dibattito pubblico sulla magistratura. Il governo rumeno ha recentemente presentato un piano d'azione per l'esecuzione della sentenza⁵¹ e nei progetti di modifica delle leggi sulla giustizia è stata aggiunta, alla procedura di revoca dei magistrati inquirenti di grado più elevato, una procedura di riesame dinanzi a un organo giurisdizionale amministrativo.

In sintesi, è stata presa in considerazione la raccomandazione dell'MCV sulla nomina del procuratore capo della DNA. Il processo legislativo in corso per modificare le leggi sulla

⁴⁵ I criteri di selezione, il nome dei candidati e le procedure sono stati pubblicati sul sito internet del ministero della Giustizia e i colloqui sono stati trasmessi in streaming.

⁴⁶ Nel settembre 2020 la procuratrice capo della DIICOT si è dimessa dall'incarico dopo che suo marito è stato sottoposto a indagini e condannato in primo grado per corruzione e atti di corruzione.

⁴⁷ Ciò è avvenuto sotto forma di citazioni trapelate dalla SIIJ poco dopo la votazione.

⁴⁸ A titolo esemplificativo, una delle posizioni aggiunte per procuratore generale presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia.

⁴⁹ La revoca ha avuto luogo nel 2018 su proposta del ministro della Giustizia. A seguito del rifiuto della sezione della magistratura inquirente del Consiglio superiore di approvare la proposta, il Presidente della Repubblica si è rifiutato di firmare il decreto di revoca, il che ha indotto il primo ministro a rivolgersi alla Corte costituzionale, che ha infine ordinato al Presidente di firmare il decreto.

⁵⁰ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 5 maggio 2020, Kövesi contro Romania, 3594/19.

⁵¹ Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa esaminerà l'attuazione del piano d'azione nel giugno 2021.

giustizia comprende disposizioni per affrontare le restanti raccomandazioni sulle nomine dei magistrati inquirenti e il rispetto delle raccomandazioni potrà essere valutato una volta completato il processo.

Codici di condotta

Raccomandazione 2017: 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 magistratura. Potrebbe essere adottato un codice di condotta analogo per i ministri.

Dalla fine del 2017 è in vigore un codice di condotta per i parlamentari⁵². Le relazioni del 2018 e del 2019 hanno rilevato che, data la mancanza di disposizioni esplicite sul rispetto dell'indipendenza della magistratura, il codice non ha ancora raggiunto il suo obiettivo⁵³. Dall'ultima relazione non sono stati segnalati ulteriori sviluppi in merito all'applicazione del codice. Il mancato rispetto dell'indipendenza della magistratura nel processo parlamentare e le critiche nei confronti del sistema giudiziario e di singoli magistrati da parte di alcuni parlamentari, diffuse dai media⁵⁴, hanno continuato a essere segnalate, sebbene il numero e la virulenza degli attacchi siano notevolmente diminuiti rispetto al periodo 2017-2019.

La Commissione aveva inoltre suggerito che sarebbe utile che il codice applicabile ai ministri perseguisse lo stesso obiettivo e nell'aprile 2019 il governo ha modificato il codice di condotta per i ministri per includere un riferimento esplicito alla necessità di rispettare l'indipendenza del sistema giudiziario. Dall'ultima relazione dell'MCV si sono registrati casi in cui il Consiglio superiore della magistratura (CSM) ha constatato che le critiche di un membro del governo rischiavano di compromettere l'indipendenza del sistema giudiziario, ma tali casi sono stati notevolmente inferiori rispetto agli anni precedenti⁵⁵. Non sono state ricevute informazioni sul fatto che in tali casi sia stato discusso il rispetto del codice di condotta applicabile al governo.

Tenuto conto degli sviluppi della precedente legislatura relativamente al rispetto dell'indipendenza della magistratura da parte del Parlamento, tale raccomandazione non ha potuto essere considerata soddisfatta. Il nuovo Parlamento in carica dall'inizio del 2021 e i dibattiti futuri sulle questioni relative alla giustizia offrono al Parlamento una nuova occasione di applicare il codice di condotta in maniera appropriata per conseguire l'obiettivo della raccomandazione di rispettare l'indipendenza della magistratura.

⁵² Decisione del Parlamento 77/2017:

<https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>

⁵³ Il codice di condotta non menziona specificamente il rispetto dell'indipendenza della magistratura ma contiene una disposizione generale sul rispetto della separazione dei poteri. L'articolo 1, paragrafo 3, dispone quanto segue: "I deputati e i senatori hanno l'obbligo di agire con onore e disciplina, tenendo conto dei principi della separazione e dell'equilibrio dei poteri nello Stato, della trasparenza, dell'integrità morale, della responsabilità e del rispetto della reputazione del Parlamento".

⁵⁴ Sito internet del Consiglio superiore della magistratura – dichiarazioni e decisioni relative all'indipendenza del sistema giudiziario.

⁵⁵ Sito internet del CSM. Il CSM ha inoltre chiesto all'Ispettorato giudiziario di verificare le dichiarazioni del ministro della Giustizia in merito a una pronuncia giurisdizionale.

Codice di procedura civile

Raccomandazione 2017: 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.

Tale raccomandazione riguardava il completamento della riforma del codice di procedura civile che ha introdotto in particolare una fase di "camera di consiglio" nella procedura civile e procedure di ricorso in determinati casi. Nel 2018 questa riforma è stata abbandonata⁵⁶. La relazione dell'MCV del 2019 ha concluso che ciò dovrebbe offrire un periodo di stabilità in questa branca del sistema giudiziario.

Questa raccomandazione può essere considerata soddisfatta. Le valutazioni dell'efficienza e della qualità dei procedimenti giudiziari sono oggetto di esame nel contesto della relazione sullo Stato di diritto.

Codice penale e codice di procedura penale

- *Raccomandazione 2018: congelare l'entrata in vigore delle modifiche del codice penale e del codice di procedura penale.*
- *Raccomandazione 2018: riavviare la revisione del codice penale e del codice di procedura penale tenendo pienamente conto dell'esigenza di compatibilità con il diritto dell'UE e con gli strumenti internazionali di lotta contro la corruzione, nonché delle raccomandazioni formulate nell'ambito dell'MCV e del parere della Commissione di Venezia.*
- *Raccomandazione 2017: 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.*

Nell'aprile 2019 il Parlamento ha adottato con procedura d'urgenza modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge speciale sulla corruzione, sollevando forti preoccupazioni circa l'impatto sulle indagini e sulle sanzioni dei reati in generale e dei reati connessi alla corruzione in particolare. Tali modifiche sono state oggetto di ampie critiche e sono state dichiarate interamente incostituzionali nel luglio 2019⁵⁷. A seguito di tale decisione le leggi non sono entrate in vigore, ma il fatto che vi fosse stata la scelta politica di apportare le modifiche in oggetto rimane fonte di preoccupazione per la Commissione e per molti altri osservatori⁵⁸, tanto più che tale scelta non è stata esplicitamente abbandonata subito dopo la decisione giudiziaria e i progetti di legge sono rimasti in sospeso in Parlamento nel corso della precedente legislatura.

Nel marzo 2021 entrambe le camere del neo eletto Parlamento hanno definitivamente respinto le modifiche del 2018 e del 2019. Precedentemente, nel maggio 2020, il Parlamento aveva respinto anche sette progetti problematici di modifica del codice penale e del codice di procedura penale presentati da parlamentari.

Le modifiche dei due codici restano necessarie. In primo luogo, sono necessarie per dare seguito a una serie di decisioni di ampia portata, emesse dalla Corte costituzionale a partire dal 2014, che hanno annullato le disposizioni di entrambi i codici e che hanno inciso

⁵⁶ Le leggi modificate sono entrate in vigore nel dicembre 2018.

⁵⁷ Corte costituzionale della Romania, decisione n. 466 del 29 luglio 2019.

⁵⁸ Cfr. anche il parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2018)021).

particolarmente sulla lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. In assenza di soluzioni legislative e politiche solide l'incertezza giuridica ostacola alcuni cause, compromettendo pertanto la lotta alla corruzione.

Nel 2019 è stato istituito un gruppo di lavoro interistituzionale per esaminare le iniziative legislative volte a modificare il codice penale e il codice di procedura penale e per proporre soluzioni e posizioni comuni da parte della magistratura⁵⁹. Le riunioni del gruppo di lavoro sono state interrotte nel 2020 a causa della pandemia di COVID-19, ma sono ora riprese. Il ministro della Giustizia ha fatto dei lavori sui due codici una priorità e le attività del gruppo di lavoro costituiranno la base per la revisione del codice penale e del codice di procedura penale. Il governo intende presentare nuovi testi consolidati al Parlamento una volta approvate le modifiche alle leggi sulla giustizia.

Queste diverse misure comportano di fatto la rinuncia alle modifiche considerate un passo indietro nelle raccomandazioni. Ciò apre la strada al processo di revisione del codice penale e del codice di procedura penale per dare seguito alle decisioni della Corte costituzionale, tenendo pienamente conto della necessità di compatibilità con il diritto dell'UE e gli strumenti internazionali anticorruzione, nonché con le raccomandazioni formulate nell'ambito dell'MCV e il parere della Commissione di Venezia contenuto nelle raccomandazioni. Le autorità rumene stanno attualmente adottando misure preparatorie.

Il processo legislativo nel settore dell'MCV

Raccomandazione dell'MCV 2017: per migliorare ulteriormente la trasparenza e la prevedibilità del processo legislativo e rafforzare le garanzie interne nell'interesse dell'irreversibilità, il governo e il Parlamento dovrebbero garantire una totale trasparenza e tenere debitamente conto delle consultazioni con le autorità competenti e le parti interessate nell'ambito del processo decisionale e dell'attività legislativa riguardanti il codice penale e il codice di procedura penale, le leggi sulla corruzione, le leggi sull'integrità (incompatibilità, conflitti di interessi e patrimoni ingiustificati), le leggi sulla giustizia (relative all'organizzazione del sistema giudiziario), il codice civile e il codice di procedura civile, ispirandosi alla trasparenza del processo decisionale instaurato dal governo nel 2016.

La raccomandazione ha riconosciuto che un processo legislativo aperto e solido è il modo migliore per garantire che le riforme siano sostenibili ed efficaci⁶⁰.

In occasione del referendum del maggio 2019 la maggioranza dei cittadini ha votato a favore del divieto del ricorso ai decreti governativi d'urgenza nel settore della giustizia. Ciò dimostra la preoccupazione per il loro uso eccessivo e da novembre 2019 sono stati registrati pochi casi⁶¹.

⁵⁹ Il gruppo di lavoro comprende il Consiglio superiore della magistratura, l'Alta Corte di cassazione e di giustizia, la procura presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia e il ministero della Giustizia.

⁶⁰ La relazione 2020 sullo Stato di diritto – Capitolo per paese relativo alla situazione dello Stato di diritto in Romania e le raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo hanno evidenziato preoccupazioni connesse alla prevedibilità e alla qualità del processo legislativo in generale.

⁶¹ Le eccezioni includono: i) le misure adottate per garantire il funzionamento del sistema giudiziario durante la pandemia di COVID-19; ii) una legge del febbraio 2020 sulle acquisizioni pubbliche che ha introdotto un nuovo potenziale procedimento disciplinare per i magistrati giudicanti e che è stata dichiarata incostituzionale; iii) il decreto governativo d'urgenza del 30 dicembre 2020 per ritardare l'entrata in vigore di disposizioni volte ad aumentare il numero di magistrati giudicanti richiesti in alcuni collegi giudiziari, che dovrebbero essere aboliti a seguito della revisione delle leggi sulla giustizia in corso.

Per quanto riguarda le procedure in Parlamento, il numero di procedure d'urgenza riguardanti le leggi sulla giustizia, il codice penale e il codice di procedura penale, il quadro giuridico sull'integrità e la lotta alla corruzione è notevolmente diminuito rispetto alla relazione dell'MCV del 2019. Nel febbraio 2021 il Parlamento ha respinto la proposta di esaminare il progetto di legge sull'abolizione della SIIJ mediante procedura parlamentare d'urgenza. È stato registrato anche un numero inferiore di casi in cui sono stati presentati alle commissioni o a una delle camere progetti legislativi controversi in relazione all'ambito di applicazione dell'MCV e i casi di adozione sono stati ancora inferiori. Un'eccezione è stata la legge per abolire le pensioni speciali, comprese le pensioni speciali di magistrati giudicanti e inquirenti, che il Consiglio superiore della magistratura ha ritenuto diretta alla magistratura e che è stata infine dichiarata incostituzionale⁶². Tuttavia, vista la procedura parlamentare in base alla quale le modifiche si considerano presentate fino a quando non sono appositamente ritirate, diverse modifiche in sospenso da lungo tempo rimangono all'esame del Parlamento, comprese alcune che potrebbero compromettere gravemente il quadro giuridico volto a prevenire e sanzionare le incompatibilità e i conflitti di interessi. In tale contesto il voto del Parlamento inteso a respingere le modifiche problematiche del codice penale e del codice di procedura penale ha rappresentato un importante segnale di progresso. Nel marzo 2021 il Parlamento ha inoltre respinto una serie di modifiche in sospenso che sollevavano preoccupazioni sul quadro giuridico in materia di integrità (cfr. infra).

Il processo legislativo per le varie proposte di riforma – per quanto riguarda la SIIJ, le leggi sulla giustizia e, successivamente, il codice penale e il codice di procedura penale – è un'occasione per dimostrare che si sta seguendo l'approccio della raccomandazione.

Attuazione delle decisioni giudiziarie da parte della pubblica amministrazione

Raccomandazione dell'MCV 2017: il governo dovrebbe elaborare un piano d'azione adeguato per affrontare la questione dell'esecuzione delle decisioni giudiziarie e dell'applicazione della giurisprudenza degli organi giurisdizionali 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, con il coinvolgimento del Consiglio superiore della magistratura e la Corte dei conti, per garantire la corretta attuazione del piano d'azione.

Il rispetto e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie sono parte integrante dell'efficienza del sistema giudiziario⁶³. La Romania è stata oggetto di sanzioni da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2005 a causa del mancato rispetto delle decisioni definitive degli organi giurisdizionali nazionali o del significativo ritardo nel farlo da parte dello Stato o di soggetti giuridici sotto la responsabilità dello Stato⁶⁴. Tale problema continua a sussistere: nel 2016 la Romania ha proposto al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa un piano d'azione per rispondere ai problemi strutturali dovuti alla mancata esecuzione o ai ritardi nell'esecuzione delle decisioni giudiziarie nei confronti dello Stato⁶⁵. Il piano d'azione e le

⁶² Decisione n. 153 del 6 maggio 2020. Successivamente il Parlamento ha adottato un'altra legge sulla tassazione delle pensioni speciali, anch'essa dichiarata incostituzionale.

⁶³ Cfr. Guida 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.

⁶⁴ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 6 settembre 2005, *Săcăleanu Group contro Romania* (ricorso n. 73970/01).

⁶⁵ Cfr. Consiglio d'Europa rif. CM/Notes/1280/H46-21.

misure supplementari richieste dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa hanno una rilevanza diretta nel dar seguito a tale raccomandazione⁶⁶.

La relazione 2019 dell'MCV ha registrato alcuni progressi, indicando che nell'aprile 2019 il governo aveva approvato l'elenco delle misure e incaricato il gruppo di lavoro interministeriale competente di elaborare le proposte legislative per attuare il piano d'azione. Tali misure comprendevano modifiche del quadro giuridico al fine di garantire un'esecuzione tempestiva e un meccanismo di supervisione e prevenzione dell'esecuzione tardiva delle sentenze di cui lo Stato è debitore⁶⁷.

Tuttavia nessuna di queste misure è stata adottata o attuata⁶⁸. La responsabilità è stata trasferita al governo⁶⁹ e un apposito gruppo di lavoro è stato incaricato di proporre nuove soluzioni giuridiche.

Come sottolineato anche dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel marzo 2021, è indispensabile un impegno politico forte per favorire soluzioni globali e sostenibili⁷⁰.

Dall'ultima relazione non sono state adottate nuove misure importanti per attuare questa raccomandazione.

Gruppo dei responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario e piano d'azione per il settore giudiziario

Raccomandazione dell'MCV 2017: i responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario, cioè il ministro della Giustizia, il Consiglio superiore della magistratura, l'Alta Corte di cassazione e di giustizia e il procuratore generale, dovrebbero garantire l'attuazione del piano d'azione adottato e rendere conto periodicamente ai cittadini su tale attuazione, comprese le soluzioni ai problemi di carenza di cancellieri, carico di lavoro eccessivo e ritardi nella motivazione delle decisioni.

Nel 2017 è stato istituito il gruppo dei responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario, che ha l'obiettivo di affrontare importanti questioni strategiche per il sistema giudiziario e che riunisce le principali istituzioni responsabili del funzionamento del sistema giudiziario⁷¹. Ha inoltre il compito di garantire l'attuazione del piano d'azione della strategia per lo sviluppo del sistema giudiziario 2015-2020⁷², che sarebbe dovuto diventare il motore principale della riforma giudiziaria, facendo proprio lo slancio riformatore dell'MCV. La

⁶⁶ La Romania è sottoposta a una supervisione rafforzata da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per l'esecuzione di questa sentenza (decisione CM/Del/Dec(2019)1340/H46-15).

⁶⁷ Memorandum n. L1/1814/26.02.2019 sulle "Misure per garantire l'esecuzione delle sentenze nei confronti di un debitore pubblico, conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di mancata esecuzione o esecuzione tardiva delle sentenze pronunciate nei confronti di un debitore pubblico".

⁶⁸ La relazione 2019 dell'MCV osservava inoltre che l'applicazione informatica ECRIS sarà in grado di individuare il numero di sentenze definitive in cui le istituzioni pubbliche sono debentrici o creditrici. Il registro dovrebbe mettere a disposizione statistiche sull'esecuzione effettiva delle sentenze e consentire il monitoraggio dell'esecuzione. Non è pervenuta alcuna informazione sul fatto che il registro sia attualmente operativo e le statistiche disponibili.

⁶⁹ Al Segretariato generale del governo anziché al ministero della Giustizia.

⁷⁰ Nel marzo 2021 il Comitato dei Ministri ha nuovamente esaminato l'esecuzione della sentenza e ha sottolineato "ancora una volta l'importanza cruciale di un forte impegno ad alto livello politico per giungere a una soluzione rapida, globale e sostenibile dei problemi evidenziati da tali sentenze", esprimendo "profonda preoccupazione per la mancanza persistente di progressi tangibili".

⁷¹ È composto dal ministro della Giustizia, dal presidente del Consiglio superiore della magistratura, dal presidente dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia e dal procuratore generale.

⁷² Piano d'azione approvato con decisione governativa n. 282 del 2016.

relazione dell'MCV del novembre 2019 ha rilevato che il gruppo dei responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario non funzionava come previsto e che il piano d'azione continuava in gran parte a non essere attuato⁷³.

Dal 2019 la situazione del sistema giudiziario in termini di risorse umane e di organizzazione ha continuato ad aggravarsi a seguito delle modifiche apportate alle leggi e alle politiche sulla giustizia adottate nel periodo 2017-2019. Permangono i problemi strutturali fondamentali menzionati nella relazione 2017: carenza di cancellieri, carico di lavoro eccessivo in alcuni organi giurisdizionali e ritardi nella motivazione delle decisioni giudiziarie⁷⁴. Sebbene alla fine del 2019 si siano tenute alcune riunioni del gruppo dei responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario e la cooperazione istituzionale professionale abbia potuto riprendere, non sono stati raggiunti risultati tangibili. Il ministro della Giustizia ha iniziato nuovamente a convocare le riunioni e si sono svolte le prime discussioni sul funzionamento del gruppo dei responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario e sulla strategia di risorse umane per il periodo 2021-2022.

È in fase di preparazione una relazione finale sull'attuazione del piano d'azione, che potrebbe contribuire a individuare le prossime tappe e le azioni del piano precedente ancora pertinenti.

Una nuova visione e una nuova strategia per uno sviluppo efficace e sostenibile del sistema giudiziario per i prossimi anni costituiranno un importante complemento a un quadro giuridico riveduto grazie alle leggi sulla giustizia. Ciò dimostrerebbe inoltre che i responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario sono un gruppo attivo capace di affrontare importanti questioni strategiche per il sistema giudiziario, creando consenso e fiducia, e quindi una delle le principali istituzioni giudiziarie e governative. Si tratterebbe di un passo importante che dimostrerebbe dell'esistenza di strutture sostenibili per proseguire la riforma una volta terminato l'MCV.

Trasparenza e responsabilità del Consiglio superiore della magistratura

Raccomandazione dell'MCV 2017: il nuovo Consiglio superiore della magistratura dovrebbe preparare un programma collettivo per il suo mandato, comprendente misure volte a migliorare la trasparenza e la responsabilità. Il programma dovrebbe includere una strategia di sensibilizzazione, prevedendo periodicamente riunioni aperte con assemblee di magistrati giudicanti e inquirenti 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 degli organi giurisdizionali e delle procure.

Le relazioni dell'MCV hanno costantemente sottolineato l'importanza che il Consiglio superiore della magistratura (CSM) contribuisca allo slancio delle riforme, esprimendo posizioni collettive chiare e garantendo la fiducia mediante trasparenza e responsabilità. Le relazioni dell'MCV del 2018 e del 2019 avevano destato preoccupazioni al riguardo e avevano rilevato che le posizioni assunte dal CSM su questioni quali la Sezione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (SIJ), le

⁷³ Il ministero della Giustizia ha riferito che alla fine del 2019 il 32,11 % degli indicatori era stato realizzato, il 41,14 % degli indicatori era in corso di realizzazione, il 25,42 % degli indicatori non era ancora iniziato e il 1,34 % degli indicatori non era definitivo.

⁷⁴ Il 7 aprile 2021 la Corte costituzionale ha affermato che la stesura di una sentenza penale successiva alla sua pronuncia priva il condannato del diritto di accesso alla giustizia e del diritto a un equo processo (decisione della Corte costituzionale n. 233/2021 del 7 aprile 2021). Il 12 maggio è entrata in vigore una nuova legge che prevede che la deliberazione, la stesura e la pronuncia delle sentenze nelle cause penali avvengano contemporaneamente, entro un determinato termine dopo la fine del dibattimento.

nomine chiave e la difesa dell'indipendenza della giustizia avevano sollevato preoccupazioni sulla sua indipendenza istituzionale e la sua autorità. Dal novembre 2019 l'operato del CSM ha continuato a essere oggetto di controversie.

Una preoccupazione importante riguarda la capacità del CSM di creare consenso nel sistema giudiziario e quindi di svolgere un ruolo costruttivo nelle decisioni fondamentali per l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario. Tale preoccupazione può essere illustrata dalla decisione di non impegnarsi in modo costruttivo nei progetti di legge sulla giustizia pubblicati nel settembre 2020 dal ministero della Giustizia per una consultazione pubblica della durata di sei mesi⁷⁵: il CSM non ha presentato un punto di vista consolidato pubblico prima della fine della consultazione pubblica⁷⁶.

Un altro esempio in cui il CSM non è stato in grado di esprimere una posizione chiara e di contribuire al dibattito pubblico è stata la sua reazione al progetto di legge per smantellare la SIIJ. Sebbene il progetto di legge del ministro della Giustizia fosse conforme alle raccomandazioni dell'MCV, della Commissione di Venezia e del GRECO, il CSM ha espresso parere negativo sul progetto e ha chiesto nuove garanzie, ma, nonostante il dibattito di lunga data sulla questione, non ha definito quali dovessero essere. Di conseguenza le modifiche apportate al progetto della Camera dei deputati, che davano seguito alle indicazioni del CSM aggiungendo garanzie relative alla procedura di rinvio a giudizio per magistrati giudicanti e inquirenti accusati di corruzione, non sono state sottoposte a un previo dibattito pubblico. Quando le garanzie proposte sono state rese note, hanno suscitato reazioni critiche da parte del CSM, della società civile e della maggioranza dei magistrati giudicanti e inquirenti (cfr. anche sopra).

Anche la comunicazione pubblica del CSM, in particolare per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura, è stata fonte di preoccupazione. La relazione del gennaio 2017 aveva rilevato che l'approccio proattivo del CSM nei confronti dell'indipendenza della giustizia era un elemento importante per realizzare il primo parametro di riferimento. Le relazioni dell'MCV hanno rilevato che il CSM non è stato in grado di assumere una posizione forte al riguardo. Dall'ultima relazione l'attività del CSM per difendere l'indipendenza della magistratura rimane limitata⁷⁷. Non ha formulato osservazioni dopo la sentenza storica della Corte europea dei diritti dell'uomo del maggio 2020 che invocava l'indipendenza della magistratura⁷⁸. Vi è stata inoltre confusione di ruoli tra l'assemblea plenaria del CSM – responsabile ai sensi della Costituzione della difesa dell'indipendenza del sistema giudiziario e dei pareri sulle proposte legislative – e le sezioni specializzate. In

⁷⁵ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?FolderId=8305>

⁷⁶ Non vi è stato alcun documento pubblico che illustri le posizioni degli organi giurisdizionali né delle procure né del CSM prima della fine della consultazione nel marzo 2021. Le sezioni del CSM per i magistrati giudicanti e inquirenti hanno informato la Commissione di aver consultato, rispettivamente, i magistrati giudicanti e inquirenti e che lettere separate erano state inviate al ministro della Giustizia. Le lettere non sono state rese pubbliche.

⁷⁷ Dall'ultima relazione l'assemblea plenaria del CSM ha ammesso solo due cause di difesa dell'indipendenza del sistema giudiziario, entrambe basate su fatti risalenti all'inizio del 2019. Anche il numero di richieste e il numero di richieste ammesse relative alla difesa dell'indipendenza o alla reputazione di singoli magistrati sono diminuiti rispetto agli anni precedenti. Le critiche dei media e le pressioni esercitate su magistrati giudicanti e inquirenti dai mezzi di informazione e sui media sociali permangono. Il CSM ha tuttavia modificato il proprio regolamento per filtrare i casi manifestamente non ammissibili, in modo da accelerare le verifiche dell'Ispettorato giudiziario.

⁷⁸ Solo la sezione dei magistrati inquirenti ha pubblicato una dichiarazione.

molti casi le sezioni, anziché l'assemblea plenaria, hanno assunto il ruolo di difesa dell'indipendenza del sistema giudiziario⁷⁹.

Tuttavia vi sono stati anche casi in cui il CSM è riuscito a superare le proprie divisioni e a ottenere risultati, come nel 2020, quando il Parlamento ha abrogato le pensioni speciali di magistrati giudicanti e inquirenti⁸⁰ o per quanto riguarda le retribuzioni e le pensioni nel 2021⁸¹. Analogamente, nel febbraio 2021, il CSM ha dato un contributo positivo a un progetto di legge per organizzare un concorso per l'accesso alla professione nel 2021. Ha inoltre continuato a collaborare con il governo per ottenere risorse per gli organi giurisdizionali e le procure⁸².

Il CSM ha inoltre modificato il proprio regolamento per migliorare l'accesso alle informazioni pubbliche e rendere pubblici i progetti di decisione che saranno votati dall'assemblea plenaria o dalle sezioni. Progressi sono stati registrati da importanti progetti finanziati dai fondi dell'UE, tra cui una strategia di comunicazione unitaria⁸³.

Permangono preoccupazioni circa la capacità e la responsabilità del CSM sollevate nelle relazioni dell'MCV del 2018 e del 2019. Quest'anno il tono più consensuale della direzione del CSM contribuirà a ripristinare fiducia e unità all'interno del sistema giudiziario e a consentire al CSM di svolgere il ruolo stabilito nella raccomandazione e nel primo parametro di riferimento.

Ispettorato giudiziario

Raccomandazione 2018 dell'MCV: affidare al Consiglio superiore della magistratura il compito di nominare immediatamente un gruppo temporaneo di direzione dell'Ispettorato giudiziario e di nominare entro tre mesi, nel quadro di un concorso, un nuovo gruppo di direzione.

Il 2018 e il 2019 sono stati caratterizzati da controversie in merito all'approccio del CSM nei confronti della posizione di ispettore capo, in quanto il CSM ha effettivamente prorogato il mandato dell'ispettore in carica, nonostante la controversia relativa a una proroga temporanea sulla base di un decreto governativo d'urgenza. È stata sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea una domanda di pronuncia pregiudiziale sulla compatibilità con l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE del potere del governo di procedere a nomine temporanee per posizioni dirigenziali in seno all'Ispettorato giudiziario, che ha il compito di condurre procedimenti disciplinari nei confronti di magistrati giudicanti e inquirenti. Nella sentenza del 18 maggio 2021 la CGUE ha stabilito che la legislazione nazionale non può alimentare dubbi sul fatto che i poteri di un organo giudiziario incaricato di condurre indagini disciplinari e di avviare procedimenti disciplinari nei confronti di magistrati giudicanti e inquirenti possano essere utilizzati come strumento di pressione o

⁷⁹ La sezione dei magistrati giudicanti, in particolare, e la sezione dei magistrati inquirenti, in alcuni casi, hanno rilasciato una serie di dichiarazioni pubbliche in merito a possibili pressioni sull'indipendenza della magistratura. Quando una richiesta è stata respinta dall'assemblea plenaria, è stata talvolta riclassificata nelle sezioni. Vi sono anche esempi in cui la sezione dei magistrati giudicanti ha rilasciato dichiarazioni o adottato misure, sebbene le questioni specifiche riguardassero sia i magistrati giudicanti che inquirenti.

⁸⁰ La legge è stata dichiarata incostituzionale.

⁸¹ Comunicato stampa del CSM del 18 febbraio 2021.

⁸² Nel 2020 sono state organizzate varie riunioni, in particolare sull'aumento del personale ausiliario negli organi giurisdizionali.

⁸³ L'obiettivo è sostenere le attività di comunicazione delle istituzioni della magistratura, degli organi giurisdizionali e delle procure e sviluppare ulteriormente la comunicazione interna ed esterna e la trasparenza nei confronti dei cittadini.

controllo politico sull'attività di tali magistrati. La Corte ha affermato che la legislazione nazionale alimenta tali dubbi qualora abbia, anche temporaneamente, l'effetto di consentire al governo dello Stato membro interessato di procedere a nomine dirigenziali dell'organismo incaricato di condurre indagini disciplinari e di avviare procedimenti disciplinari nei confronti di magistrati giudicanti e inquirenti, ignorando la procedura di nomina ordinaria prevista dal diritto nazionale⁸⁴. La sentenza ribadisce la finalità della raccomandazione del 2018. Le autorità preposte al controllo dell'Ispettorato giudiziario, in particolare il CSM, dovranno tenere in debita considerazione la sentenza, anche alla luce delle ripetute preoccupazioni sollevate in merito all'attività dell'Ispettorato giudiziario.

Negli ultimi anni le istituzioni giudiziarie, tra cui lo stesso CSM, hanno espresso preoccupazione per la mancanza di responsabilità dell'Ispettorato giudiziario, citando l'elevata percentuale di cause avviate dall'Ispettorato e infine respinte dagli organi giurisdizionali, la concentrazione di tutti i processi decisionali nelle mani dell'ispettore capo e i limiti dei poteri di sorveglianza del CSM⁸⁵. Più in generale, tali sviluppi hanno sollevato questioni sul fatto che le disposizioni delle leggi sulla giustizia relativamente alla nomina dei membri della direzione dell'Ispettorato giudiziario e alla responsabilità che ricade su di loro offrano garanzie sufficienti e trovino il giusto equilibrio tra magistrati giudicanti, magistrati inquirenti e CSM⁸⁶. I nuovi progetti di legge sulla giustizia del marzo 2021, per i quali il ministro della Giustizia ha chiesto il parere del CSM, modificano le disposizioni sulle nomine dell'ispettore capo e dell'ispettore capo aggiunto, come pure i meccanismi di controllo relativi all'attività dell'Ispettorato giudiziario, conferendo maggiori poteri di sorveglianza al CSM e coinvolgendo l'Istituto nazionale della magistratura nei concorsi per l'accesso all'Ispettorato giudiziario.

Nel periodo di riferimento le istituzioni giudiziarie hanno segnalato una riduzione generale dell'attività dell'Ispettorato giudiziario, ossia un numero inferiore di procedimenti disciplinari d'ufficio che sollevano preoccupazioni per quanto riguarda l'obiettività. Permangono tuttavia casi in cui indagini disciplinari e pesanti sanzioni a magistrati critici nei confronti dell'efficienza e dell'indipendenza della magistratura hanno sollevato preoccupazioni⁸⁷. Anche i ritardi da parte dell'Ispettorato giudiziario nell'esaminare le

⁸⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19 Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e altri, punti 200-206.

⁸⁵ L'ispettore capo può essere sottoposto soltanto a un controllo esterno disposto dall'Ispettorato stesso e la relazione del controllo è esaminata solo da un numero selezionato di membri del Consiglio.

⁸⁶ La precedente legge del 2004 prevedeva che l'ispettore capo e l'ispettore capo aggiunto fossero selezionati dall'assemblea plenaria del CSM tramite un concorso che prevedeva una prova scritta, un colloquio e la presentazione del progetto di gestione. Dal 2018 l'ispettore capo è nominato dal CSM a seguito di un colloquio dinanzi a una commissione composta da tre magistrati giudicanti, un magistrato inquirente e un rappresentante della società civile. Tuttavia la decisione formale dell'assemblea plenaria del CSM può prevalere su quella della commissione unicamente per motivi di mancato rispetto delle norme. L'ispettore capo aggiunto e i direttori delle rispettive sezioni sono selezionati dall'ispettore capo, i cui poteri di organizzazione dell'Ispettorato sono stati anch'essi rafforzati.

⁸⁷ A titolo esemplificativo si possono citare i procedimenti disciplinari con proposta di sospensione preventiva dall'incarico fino al completamento dell'indagine disciplinare e la decisione del CSM nei confronti dei magistrati giudicanti di associazioni di magistrati che hanno resistito alle modifiche retroattive del 2017-2019 e hanno presentato domande di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (l'indagine disciplinare riguarda conversazioni di gruppo trapelate da un gruppo privato sui media sociali), nonché la sospensione per 6 mesi di un magistrato giudicante che aveva criticato pubblicamente l'Ispettorato giudiziario e il funzionamento della SIIJ.

denunce sono considerati un modo per mantenere la pressione sul magistrato giudicante e sul magistrato inquirente finché l'indagine è in corso⁸⁸.

Pur concentrandosi sulle circostanze specifiche al momento della relazione del 2018, la presente raccomandazione fa riferimento a gravi preoccupazioni in relazione all'Ispettorato giudiziario. Tali preoccupazioni hanno incluso i procedimenti disciplinari sistematici nei confronti dei magistrati che si opponevano pubblicamente al percorso intrapreso dalla riforma del sistema giudiziario e alle fughe di documenti (che sono stati poi utilizzati dai politici per attaccare le istituzioni giudiziarie) e alla proroga del gruppo di direzione. Tali preoccupazioni strutturali devono ancora essere affrontate, anche alla luce della recente sentenza della CGEU.

Al momento si registrano nuovi progressi per quanto riguarda il primo parametro. Come indicato nella valutazione dettagliata dei progressi compiuti per ciascuna raccomandazione, il completamento delle modifiche delle leggi sulla giustizia, del codice penale e del codice di procedura penale, in linea con le raccomandazioni, sarà fondamentale per misurare i progressi compiuti nell'ambito del primo parametro di riferimento. Tali leggi sono al centro della ricerca di soluzioni sostenibili per il sistema giudiziario e progressi decisivi avranno un impatto sulla valutazione di molte raccomandazioni.

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

L'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) continua a indagare su incompatibilità, conflitti di interessi e patrimoni ingiustificati⁸⁹. Il lavoro dell'ANI dovrebbe essere agevolato dalla trasmissione elettronica delle informazioni sul patrimonio e gli interessi, diventata operativa nel maggio 2021 a seguito di una modifica della legge sull'integrità nell'esercizio delle funzioni e delle dignità pubbliche del luglio 2020⁹⁰. L'ANI riferisce che il suo bilancio 2020 è stato sufficiente per svolgere i suoi compiti, in quanto il bilancio inizialmente ridotto è stato integrato nel corso dell'anno⁹¹. L'ANI si trova ad affrontare un clima di incertezza per quanto riguarda le sue posizioni dirigenziali. La carica di presidente è vacante dal dicembre 2019 e il mandato del vicepresidente scade nel 2021⁹². Le procedure di selezione sono state avviate nell'aprile 2021.

L'ANI ha svolto un ruolo attivo durante le elezioni locali e nazionali del 2020, sensibilizzando alle regole sull'integrità applicabili ai candidati e condividendo con le autorità competenti informazioni sui candidati soggetti a interdizione dai pubblici uffici.

⁸⁸ Informazioni ricevute durante le missioni dell'MCV.

⁸⁹ Nel corso del 2020 l'Agenzia nazionale per l'integrità ha chiuso 1 143 cause e 175 cause sono diventate definitive e irrevocabili. Nel 2020 sono state applicate 204 sanzioni amministrative per la mancata presentazione delle informazioni sul patrimonio e gli interessi entro i termini di legge, per sanzioni non disciplinari applicate dopo che l'atto di accertamento era diventato definitivo e per il mancato rispetto delle disposizioni di legge.

⁹⁰ Modifica della legge n. 176/2010 relativa all'integrità nell'esercizio delle funzioni e delle dignità pubbliche. A partire dal 2022 sarà obbligatoria la trasmissione per via elettronica.

⁹¹ Il bilancio iniziale era di 34 802 000 RON, mentre il bilancio definitivo è stato di 37 432 000 RON.

⁹² Nel 2020 non è stato organizzato alcun concorso in quanto il Consiglio nazionale per l'integrità (CNI), organismo che controlla l'attività dell'ANI ed è competente per l'organizzazione del concorso di selezione del presidente e del vicepresidente, non ha potuto raggiungere il quorum, in quanto il Senato non ha nominato nuovi membri dal 2018. Sono stati infine nominati nuovi membri nel marzo 2020 e il CNI ha potuto iniziare a definire le regole per il concorso.

Questo è uno dei motivi per cui il rispetto delle norme in materia di integrità ha dato luogo a relativamente poche controversie in occasione delle elezioni⁹³.

La relazione dell'MCV del 2019 concludeva che vi era un rischio di regresso in relazione al secondo parametro di riferimento. Una serie di modifiche delle leggi sull'integrità, in particolare nel 2017-2019, aveva indebolito la capacità dell'ANI di svolgere il proprio lavoro. Due proposte entrate in vigore nel 2019 avevano ulteriormente aumentato l'incertezza giuridica per quanto riguarda il regime di integrità applicabile. Sussisteva un rischio di regresso per il secondo parametro di riferimento se non si fossero potute più imporre "sanzioni dissuasive", nonostante una decisione definitiva dell'organo giurisdizionale⁹⁴. La relazione ha concluso che occorre chiarire gli sviluppi legislativi relativi alle leggi sull'integrità al fine di evitare tale rischio.

Nel 2020 e nel 2021 l'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha chiarito l'interpretazione della legge. La Corte ha stabilito che la sanzione si applica anche se l'incompatibilità riguardava un mandato precedente e che il termine di prescrizione di tre anni doveva riferirsi alla necessità che l'ANI concludesse l'indagine entro tre anni dai fatti che hanno determinato l'esistenza di un conflitto di interessi o di un'incompatibilità (anziché al fatto di non applicare la sanzione dopo tre anni)⁹⁵. L'ANI ha accolto con favore tali decisioni che ripristinano chiarezza e certezza in merito alla possibilità di imporre sanzioni dopo una decisione definitiva dell'organo giurisdizionale.

L'ANI e i portatori di interessi hanno sottolineato la necessità di migliorare ulteriormente la stabilità e la chiarezza del quadro giuridico in materia di integrità. La precedente legislatura è stata caratterizzata da una serie di modifiche rimaste in sospeso in Parlamento nonostante il parere negativo dell'ANI. Tale incertezza è stata in parte fugata dal nuovo Parlamento, con il rifiuto definitivo da parte delle camere del Parlamento delle cinque modifiche in sospeso che destavano preoccupazioni.

La soppressione di tutte le modifiche in sospeso unitamente a un parere negativo dell'ANI⁹⁶ aprirebbe la strada a modifiche più ordinate e al consolidamento del quadro giuridico per l'integrità. Il consolidamento delle leggi sull'integrità, incompatibilità e conflitti di interesse consentirebbe di tenere conto della giurisprudenza e delle politiche di prevenzione della corruzione e porrebbe una base stabile per il futuro. Il GRECO potrebbe fornire consigli utili in proposito nell'ambito dell'elaborazione di tale legge.

⁹³ Permangono una serie di problemi di applicazione che sono causa di risultati incoerenti. Le autorità responsabili della convalida delle candidature o dei mandati alle elezioni locali non hanno tenuto conto dell'interdizione dai pubblici uffici dei candidati e hanno consentito loro di candidarsi alle elezioni. Si sono registrati inoltre casi in cui diverse autorità hanno invalidato i nuovi mandati delle persone soggette a tale interdizione.

⁹⁴ La prima modifica fissa un termine di prescrizione di tre anni a decorrere dai fatti che determinano l'esistenza di un conflitto di interessi o di un'incompatibilità e ha portato alla chiusura di un numero elevato di cause in corso e sollevato dubbi sulla possibilità di imporre sanzioni. La seconda modifica ha introdotto un regime sanzionatorio ridotto per i casi di conflitto di interessi dei funzionari eletti a livello locale, il che secondo l'ANI non consente di applicare sanzioni dissuasive.

⁹⁵ Decisione dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia del 16 novembre 2020 e decisione dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia n. 1/2021.

⁹⁶ A titolo esemplificativo, una proposta di modifica del codice amministrativo, discussa da ultimo nel maggio 2020, è ancora pendente dinanzi alla Camera dei deputati.

Il sistema PREVENT

Raccomandazione dell'MCV 2017: 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.

Il sistema PREVENT è pienamente operativo e l'ANI segnala risultati positivi⁹⁷. In particolare l'ANI sottolinea una continua riduzione del numero di conflitti di interessi dall'avvio dell'utilizzo del sistema PREVENT e l'aumento contestuale della sensibilizzazione in seno alle autorità pubbliche.

La relazione del novembre 2018 ha considerato questa raccomandazione soddisfatta e la continua efficacia della sua attuazione dimostra la sostenibilità di questo sistema.

Seguito dato alle decisioni giudiziarie concernenti i parlamentari

Raccomandazione dell'MCV 2017: 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.

Le ultime due relazioni dell'MCV hanno evidenziato ritardi ed evidenti incongruenze nell'applicazione di sanzioni nei confronti di parlamentari oggetto di una decisione definitiva di un organo giurisdizionale a seguito di una relazione dell'ANI che ha stabilito l'incompatibilità delle loro funzioni o situazioni di conflitto di interessi. Le relazioni hanno evidenziato una possibile interpretazione divergente delle norme (in particolare quando l'incidente di integrità si è verificato in un mandato o in una posizione precedenti) e hanno indicato una necessità di chiarezza in modo da rispettare il parametro di riferimento dell'MCV di garantire "l'emissione di decisioni vincolanti sui cui basare eventuali sanzioni dissuasive".

I casi oggetto di controversia tra l'ANI e il Parlamento durante la precedente legislatura non sono stati risolti dal Parlamento e le sanzioni non sono mai state applicate.

L'approccio del Parlamento attuale è notevolmente diverso. Nell'ambito del processo di convalida successivo alle elezioni, la commissione di convalida del Senato rumeno ha chiesto all'ANI di comunicare le decisioni definitive e irrevocabili emesse dagli organi giurisdizionali in merito a incompatibilità o conflitti di interessi dei senatori eletti. L'ANI ha constatato che nessuno dei senatori eletti era soggetto a interdizione dai pubblici uffici. La Camera dei deputati ha chiesto il parere dell'ANI in merito alla comunicazione da parte di una serie di deputati in merito alle loro potenziali incompatibilità⁹⁸.

⁹⁷ Nel 2020 il sistema PREVENT ha analizzato 19 140 procedure di appalto al fine di individuare possibili conflitti di interesse. Nel 2020 gli ispettori per l'integrità hanno emesso 10 segnalazioni relative all'integrità, per un importo di circa 11,1 milioni di EUR.

⁹⁸ Lo statuto dei deputati e dei senatori stabilisce che devono comunicare lo stato di incompatibilità entro 15 giorni ed entro 30 giorni dimettersi da una delle cariche che ha generato l'incompatibilità.

L'esperienza della legislatura precedente ha messo in dubbio il rispetto di tale raccomandazione. La nuova cooperazione proattiva del nuovo Parlamento potrebbe segnare una svolta nell'attuazione delle leggi sull'integrità e delle decisioni giudiziarie definitive riguardanti i parlamentari. Un approccio analogo nei casi in cui sono dichiarati nuovi casi di incompatibilità o di conflitto di interesse concernenti parlamentari in carica porterebbe all'adempimento della presente raccomandazione.

Il rischio di regresso per il secondo parametro di riferimento individuato nel 2019 in relazione alle modifiche del quadro giuridico in materia di integrità è stato attenuato. Vi sono segnali incoraggianti che la nuova legislatura potrebbe stabilire un percorso chiaro verso la sostenibilità dell'ANI e del quadro legislativo per d'integrità e l'adempimento della raccomandazione restante.

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

Direzione nazionale anticorruzione e lotta contro la corruzione ad alto livello

Nella relazione del novembre 2019 la Commissione ha espresso forti preoccupazioni e ha ribadito la propria conclusione del novembre 2018 secondo cui, vista la situazione in Romania, era necessario riesaminare i motivi alla base della valutazione positiva raggiunta per il terzo parametro di riferimento nel gennaio 2017. La relazione del 2019 ha riconosciuto che sia la Direzione nazionale anticorruzione (DNA) che l'Alta Corte di cassazione e di giustizia hanno continuato a indagare e sanzionare la corruzione ad alto livello e hanno dimostrato professionalità in circostanze molto difficili, riuscendo a garantire risultati solidi. La relazione ha inoltre concluso che gli attacchi alle loro attività, le successive modifiche del quadro giuridico applicabile e l'eventuale ricorso all'autorità di ultimo grado hanno sollevato questioni circa la sostenibilità dei risultati raggiunti dalla Romania nella lotta contro la corruzione ad alto livello.

La situazione è migliorata dalla relazione del 2019. La nomina di un nuovo procuratore capo della DNA e di altre posizioni dirigenziali nel 2020 ha dato nuovo slancio e stabilità istituzionale. Ciò si è tradotto in una maggiore attenzione a garantire la qualità delle indagini e dei fascicoli presentati in giudizio. Nel 2020 la DNA è riuscita a ottenere risultati migliori rispetto al 2019, con un aumento del numero di rinvii a giudizio e una riduzione dell'arretrato⁹⁹. Si sono registrati progressi anche a livello degli organi giurisdizionali, con un aumento delle decisioni giudiziarie¹⁰⁰. Nel 2020 il numero di denunce presentate dai cittadini e di denunce d'ufficio per presunti reati di corruzione è aumentato, con un'inversione di rotta rispetto alla tendenza al ribasso registrata dal 2015. La DNA ritiene che si tratti di un segnale di rinnovata fiducia da parte del pubblico; tale fiducia era stata gravemente colpita dagli attacchi contro la DNA nel periodo 2017-2019. Nel 2020 è stata modificata anche la politica di comunicazione della DNA: i nomi dei sospetti non sono

⁹⁹ Nel 2020 i fascicoli riguardavano principalmente gli appalti pubblici, la corruzione e le frodi ai danni dei fondi dell'UE. La DNA ha inoltre registrato 105 fascicoli di corruzione in relazione alla lotta contro la pandemia di COVID-19.

¹⁰⁰ L'aumento riguarda i risultati di tutti gli organi giurisdizionali che si occupano delle cause della DNA. L'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha concluso un numero inferiore di cause: tre cause in primo grado nel 2020 e una nel 2021 e quattro cause in ultimo grado nel 2020. Nel 2020 otto cause sono state sospese. Nel complesso la Corte rileva che è stato registrato un numero inferiore di cause. Nel 2020 la DNA segnala inoltre una percentuale inferiore di assoluzioni, anche se nel 2019 il numero risulta maggiorato a causa della penalizzazione dei reati.

infatti più menzionati nei comunicati stampa al momento dell'avvio delle indagini, limitando così la loro esposizione al pubblico.

Permangono tuttavia sfide importanti relativamente alla sostenibilità della DNA e all'irreversibilità della lotta alla corruzione. Le modifiche apportate alle leggi sulla giustizia nel periodo 2018-2019 hanno rappresentato un grave ostacolo al buon funzionamento della DNA, che continuerà finché saranno in vigore. I problemi generali affrontati dal sistema giudiziario (cfr. sopra) sono stati particolarmente difficili per la DNA¹⁰¹. La DNA ha dovuto far fronte alla carenza di risorse umane¹⁰², il che ha aumentato la pressione sui magistrati inquirenti in un momento in cui la DNA ha dovuto affrontare anche la sfida di sviluppare la propria capacità tecnica per eseguire le ordinanze degli organi giurisdizionali ricorrendo a tecniche investigative speciali¹⁰³. Il trattamento efficace di alcuni casi di corruzione ad alto livello continua a risentire negativamente dell'attività della Sezione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (SIJ), che continua a intervenire nei fascicoli di corruzione ad alto livello oggetto di indagine da parte della DNA e a causare ritardi che rischiano di incidere negativamente su tali cause¹⁰⁴. Anche la gestione della SIJ delle denunce contro i magistrati inquirenti da parte di persone condannate per corruzione è stata considerata un mezzo di pressione sui magistrati inquirenti della DNA.

L'altra sfida importante nella lotta alla corruzione è l'assenza di soluzioni politiche e legislative alla rapida successione di decisioni di ampia portata della Corte costituzionale che annullano o interpretano disposizioni del codice penale e del codice di procedura penale dal 2014. Questa situazione ha aumentato gli ostacoli e l'incertezza giuridica per quanto riguarda le indagini, le azioni penali e le sanzioni nei casi di corruzione ad alto livello. Ciò ha portato a insuccessi dinanzi all'organo giurisdizionale, incertezza giuridica sull'ammissibilità degli elementi di prova e al nuovo avvio di indagini o processi¹⁰⁵. L'impatto sui casi di corruzione ad alto livello in corso delle sentenze della Corte costituzionale riguardanti la composizione dei collegi di 3 magistrati giudicanti per le cause di corruzione ad alto livello e dei collegi di 5 magistrati giudicanti per il ricorso presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia non è ancora visibile¹⁰⁶. Nella sua recente sentenza la CGUE ha affermato che il principio del primato del diritto comunitario si oppone a una

¹⁰¹ Le questioni generali riguardanti le risorse umane della magistratura che interessano anche la DNA comprendono limitazioni delle deleghe e un numero importante di pensionamenti. Il cambiamento improvviso dell'anzianità richiesta per lavorare nella DNA, passata a 10 anni, e la trasmissione in diretta dell'esame orale per le posizioni non dirigenziali davanti al CSM (contrariamente ad altre procure) figurano tra le questioni specifiche della DNA che fungono da deterrente per i candidati. L'anzianità richiesta per la capisezione è di 15 anni.

¹⁰² Nel marzo 2021 la DNA ha riferito che solo il 75 % delle posizioni è stato coperto (131 nomine e 14 deleghe su 145 posti) e che 2 posizioni dirigenziali erano vacanti.

¹⁰³ Una decisione del governo in sospeso dovrebbe integrare il personale della DNA con 90 agenti di polizia.

¹⁰⁴ Cfr. il primo parametro di riferimento relativo alle leggi sulla giustizia.

¹⁰⁵ Secondo le stime della DNA nel 2020 almeno 45 sospetti sono stati assolti a seguito delle decisioni della Corte costituzionale. Una recente decisione della Corte costituzionale del 6 aprile 2021 incide inoltre su almeno 67 indagini della DNA in corso, in quanto dovranno essere riavviate.

¹⁰⁶ Sebbene le decisioni della Corte costituzionale non si applichino a cause passate per cui è stata pronunciata una sentenza definitiva, queste possono avere conseguenze per le cause in corso. La decisione del collegio di 5 magistrati giudicanti ha consentito, in determinate condizioni, ricorsi straordinari per cause definitive, mentre la decisione del collegio di 3 magistrati giudicanti potrebbe comportare il riavvio del processo con la nomina di un nuovo collegio. La DNA riferisce che 8 cause che coinvolgono 41 imputati sono attualmente sospese presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia, che 10 cause riguardanti 107 imputati sono state riavviate in primo grado e che 5 cause con 90 imputati sono state riavviate dalla fase della "camera pregiudiziale". Le domande di pronuncia pregiudiziale relative ad alcune cause sono pendenti.

normativa nazionale di rango costituzionale che privi un giudice di grado inferiore del diritto di non applicare d'ufficio una disposizione nazionale rientrante nell'ambito di applicazione quadro dell'MCV e contraria al diritto dell'Unione. Qualora sia dimostrata la violazione del trattato UE o della decisione dell'MCV, il principio del primato del diritto dell'Unione impone al giudice del rinvio di non applicare le disposizioni in questione, indipendentemente dal fatto che siano di origine legislativa o costituzionale¹⁰⁷.

Sebbene la direzione della DNA e un governo che la sostiene abbiano migliorato la situazione, permangono alcune importanti sfide per il buon funzionamento sostenibile della DNA e per l'irreversibilità della lotta contro la corruzione. L'intenzione del governo di modificare sia le leggi sulla giustizia che il codice penale e il codice di procedura penale rappresenteranno passi importanti per consolidare ulteriormente il lavoro contro la corruzione ad alto livello.

Revoca dell'immunità dei parlamentari

Raccomandazione dell'MCV 2017: adottare criteri obiettivi per decidere e motivare la revoca dell'immunità dei parlamentari 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 gruppo GRECO. Il parlamento dovrebbe istituire un sistema di rendicontazione periodica sulle decisioni adottate dalle camere in merito alle richieste di revoca dell'immunità e potrebbe organizzare un dibattito pubblico per dare al Consiglio superiore della magistratura e alla società civile la possibilità di rispondere.

La presente raccomandazione riguarda la responsabilità del Parlamento quando decide sulle richieste della procura di autorizzare misure preventive, come perquisizioni o arresti, e indagini su un parlamentare che ricopre o ha ricoperto anche la carica di ministro. La mancanza di motivazione delle decisioni adottate dal Parlamento e il numero di casi in cui il Parlamento non ha autorizzato lo svolgimento delle indagini hanno suscitato preoccupazioni circa l'obiettività di tali decisioni. La relazione 2019 dell'MCV ha accolto con favore il fatto che, nel giugno 2019, la Camera dei deputati abbia modificato il proprio regolamento interno e fatto specifico riferimento ai criteri stabiliti nella relazione della Commissione di Venezia sullo obiettivo e la revoca dell'immunità parlamentare¹⁰⁸. La relazione ha inoltre incoraggiato il Senato ad adottare norme analoghe, ma non vi sono stati sviluppi al riguardo.

Nel periodo di riferimento la Camera dei deputati ha approvato la richiesta di autorizzare le indagini nei confronti di un ex ministro e deputato nell'ottobre 2020; anche il Senato ha approvato la richiesta di autorizzare le indagini nei confronti di un ex ministro e senatore, nonostante un primo parere negativo della commissione giuridica.

L'approccio del Parlamento ha avviato un percorso positivo e i continui progressi in entrambe le camere consentirebbero un riesame dell'adempimento della raccomandazione.

La situazione del terzo parametro di riferimento è migliorata rispetto all'ultima valutazione del 2019. Il completamento delle riforme sopra indicate, sia delle leggi sulla

¹⁰⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19 Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e altri, punti 251-252.

¹⁰⁸ Nella sua relazione del marzo 2021 il GRECO rileva che l'obbligo informale per i magistrati inquirenti di presentare l'intero fascicolo in caso di azione penale nei confronti di un ministro o di un ex ministro che è anche parlamentare sarebbe stato revocato con lettera. Greco RC4(2021)1.

giustizia - compreso lo smantellamento della SIIJ - sia del codice penale e del codice di procedura penale, rappresenterà una tappa importante verso l'adempimento del parametro di riferimento.

2.4 Quarto parametro di riferimento: Combattere la corruzione a tutti i livelli

Strategia nazionale anticorruzione

Raccomandazione dell'MCV 2017: 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).

I progressi della strategia nazionale anticorruzione, e quindi del quarto parametro di riferimento, costituiscono una priorità nazionale fondamentale dell'agenda politica del governo. La strategia nazionale anticorruzione 2016-2020 si è conclusa nel 2020 e il ministero della Giustizia riferisce che questa ha registrato progressi, anche se non uniformi, in particolare nelle aree vulnerabili. La strategia 2016-2020 ha permesso il miglioramento delle procedure per individuare settori ad alto rischio di vulnerabilità alla corruzione, l'aumento della trasparenza istituzionale e dell'efficacia delle misure preventive, accompagnato dalla diminuzione degli incidenti connessi all'integrità, e il miglioramento dei servizi per i cittadini (anche attraverso la digitalizzazione). Sono attualmente in corso una valutazione interna e un audit esterno (condotto dall'OCSE) al fine di contribuire alla preparazione della nuova strategia nazionale anticorruzione (2021-2025). Le caratteristiche principali della strategia 2016-2020 sono considerate buone prassi tra le istituzioni partecipanti e saranno proseguite nella prossima strategia, in particolare il meccanismo di valutazione *inter pares* e il processo decisionale partecipativo attraverso le piattaforme. Il ministero della Giustizia ha tuttavia sottolineato che l'efficacia della strategia dipende da un'attuazione specifica, in particolare dalla volontà politica di dare impulso all'esecuzione delle misure in tutte le amministrazioni e istituzioni pubbliche partecipanti, anche a livello locale. Le valutazioni sono in fase di completamento e il ministero della Giustizia ha organizzato una consultazione pubblica con le cinque piattaforme anticorruzione (che raggruppano i portatori di interessi) sulla nuova strategia e prevede di proporre l'adozione della nuova strategia nazionale anticorruzione entro la fine del 2021. L'adozione della nuova strategia per il periodo 2021-2025 sarà l'occasione per tradurre le priorità politiche del governo in azioni concrete.

Uno degli obiettivi della strategia consiste nel migliorare i risultati della lotta contro la corruzione mediante l'applicazione di sanzioni penali e amministrative. Dalla relazione dell'MCV dell'ottobre 2019 la procura generale ha continuato a perseguire efficacemente la corruzione e i reati ad essa assimilati¹⁰⁹. Tuttavia le problematiche che interessano la lotta contro la corruzione ad alto livello (cfr. terzo parametro di riferimento) incidono anche sulle indagini e sui processi di competenza della procura in generale. La Direzione generale anticorruzione (GAD) del ministero dell'Interno ha svolto indagini sotto il diretto coordinamento dei magistrati inquirenti investiti delle cause e ha portato avanti progetti di prevenzione della corruzione all'interno del ministero.

¹⁰⁹ Nel 2020 oltre la metà dei fascicoli riguardava la corruzione, con un'attenzione proattiva alle indagini sulle accuse di corruzione riguardanti funzionari della pubblica amministrazione (che ricoprivano funzioni elettive di sindaco e vicesindaco, nonché il personale statutario).

In sintesi, sono necessari ulteriori sforzi per quanto riguarda la strategia nazionale anticorruzione al fine di garantire un'esecuzione efficace e intensificare la prevenzione e la lotta contro la corruzione nelle aree vulnerabili e a livello locale. Le valutazioni della strategia e il forte impegno politico costituiranno la base per valutare i progressi compiuti nell'ambito del meccanismo per lo Stato di diritto.

Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati

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.

Nel 2021 l'Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati (ANABI) è ormai attiva da cinque anni e sta sviluppando ulteriormente la propria attività. Sulla base dell'esperienza maturata da quando è diventata operativa nel dicembre 2016, l'ANABI presenta una strategia nazionale per il rafforzare il sistema di recupero dei beni per il periodo 2021-2025, che comprende proposte legislative per estendere il suo mandato e mira ad aumentare la capacità di rintracciare beni a livello nazionale e internazionale, a rafforzare i meccanismi di cooperazione e a mettere a disposizione della polizia e dei magistrati inquirenti nuovi strumenti per condurre meglio le indagini finanziarie, e istituire un fondo nazionale per la prevenzione della criminalità.

Le precedenti relazioni dell'MCV avevano concluso che tale raccomandazione è soddisfatta in quanto ANABI è operativa. L'ANABI continua a operare in linea con questa raccomandazione.

I progressi per quanto riguarda il quarto parametro di riferimento potrebbero essere accelerati e rafforzati con lo sviluppo della nuova strategia anticorruzione 2021-2025 e con un forte impegno a tradurre le priorità politiche in azioni concrete sul campo, anche nelle aree vulnerabili e a livello locale.

4. CONCLUSIONE

Dall'ultima relazione dell'MCV del 2019 la situazione dei parametri di riferimento dell'MCV ha registrato una chiara tendenza positiva. La Commissione accoglie con favore il forte impulso dato alle riforme nel 2021 e ai rimedi alla regressione del periodo 2017-2019. Ne consegue che si sono registrati progressi in tutte le restanti raccomandazioni dell'MCV e molte sono in fase di adempimento, se i progressi rimangono costanti. La Commissione auspica che le autorità rumene traducano questo impegno in concrete misure legislative e di altro tipo. La sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 costituisce un quadro chiaro e indica una direzione precisa per le riforme in corso al fine di realizzare in modo soddisfacente i parametri di riferimento dell'MCV, nel pieno rispetto dello Stato di diritto e del diritto dell'UE in generale. È fondamentale che la sentenza trovi la dovuta corrispondenza nella nuova legislazione da adottare. La Commissione continuerà a seguire da vicino gli sviluppi attraverso l'MCV fino alla realizzazione dei parametri di riferimento e, parallelamente, continuerà a collaborare con la Romania, come con tutti gli Stati membri, nel contesto del meccanismo generale per lo Stato di diritto, elemento essenziale dell'impegno comune dell'UE e degli Stati membri per rafforzare lo Stato di diritto. Come indicato nella comunicazione sullo Stato di diritto del settembre 2020¹¹⁰, una volta concluso

¹¹⁰ COM(2019) 343.

l'MCV, il monitoraggio continuerà nell'ambito di strumenti orizzontali. Il meccanismo europeo per lo Stato di diritto fornisce il quadro in cui tali questioni saranno seguite in futuro. La Commissione confida nel fatto che la Romania possa realizzare i parametri di riferimento dell'MCV, se confermerà l'attuale tendenza positiva e adotterà ed eseguirà con determinazione le riforme avviate. La Commissione è pronta ad aiutare le autorità rumene a tal fine.