



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.2.2011
COM(2011) 80 definitivo

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

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

RELAZIONE INTERMEDIA DELLA COMMISSIONE EUROPEA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

1. INTRODUZIONE

Contestualmente all'adesione della Romania all'Unione europea il 1° gennaio 2007, è stato istituito un *meccanismo di cooperazione e verifica (MCV)*¹ per aiutare il paese a ovviare alle sue carenze a livello di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e monitorare i progressi in questi settori mediante relazioni periodiche.

La presente relazione *intermedia* fornisce un aggiornamento tecnico sugli sviluppi rilevanti secondo l'MCV verificatisi in Romania negli ultimi sei mesi. Essa verte sulla risposta della Romania alle raccomandazioni della Commissione e non contiene una valutazione completa dei progressi compiuti. L'aggiornamento riguarda unicamente le misure già portate a termine o che dovrebbero essere completate prossimamente.

L'ultima relazione, adottata dalla Commissione il 20 luglio 2010, e le raccomandazioni in essa contenute rimangono il punto di riferimento per valutare i progressi registrati rispetto ai parametri di riferimento e individuare i problemi che ancora sussistono. La Commissione presenterà la prossima valutazione nell'estate del 2011.

2. RIFORMA GIUDIZIARIA E LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE: SINTESI DEGLI SVILUPPI

Dall'ultima relazione della Commissione, la Romania ha preso diverse misure importanti per velocizzare i procedimenti giudiziari con l'adozione e l'attuazione della "legge sulle piccole riforme" (una legge procedurale destinata ad accelerare la gestione del contenzioso) e la modifica della legge sulla Corte costituzionale, come raccomandato dalla Commissione. Sono inoltre proseguiti i preparativi per l'attuazione del nuovo quadro legislativo in materia civile e penale con l'avvio di una valutazione dell'impatto dei nuovi codici e progressi nell'applicazione delle leggi. Al tempo stesso, la Romania ha preparato proposte riguardanti la chiusura dei tribunali e delle procure non efficienti e la riassegnazione del relativo personale, nonché proposte volte a migliorare le procedure di assunzione e la formazione iniziale dei magistrati.

Negli ultimi sei mesi la Direzione nazionale anticorruzione (DNA) ha mantenuto un bilancio convincente per quanto riguarda le indagini sulla corruzione ad alto livello, con un maggior numero di condanne non definitive e di sentenze dissuasive e l'avvio di una valutazione indipendente dell'impatto delle ultime due strategie

¹ Decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione (GU L 354 del 14.12.2006, pag. 56).

anticorruzione. Dopo l'ultima valutazione della Commissione, vi sono stati pochi sviluppi giudiziari per i casi importanti di corruzione ad alto livello.

A seguito delle raccomandazioni della Commissione, la Romania ha adottato una legge migliorata per garantire il buon funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI). Nello stesso periodo, tuttavia, sebbene le autorità abbiano continuato a migliorare il quadro giuridico e il funzionamento del sistema giudiziario, il parlamento ha disposto pesanti tagli al bilancio dell'ANI nell'ambito dei vincoli di bilancio generali. Il parlamento ha inoltre impedito di indagare sulle accuse di corruzione nei confronti di un ex ministro. Visti i problemi di ordine giuridico che hanno caratterizzato le elezioni del Consiglio superiore della magistratura, la Corte costituzionale ha annullato l'elezione di quattro membri del CSM.

3. LE PROSPETTIVE

La Romania ha risposto in modo costruttivo alle raccomandazioni contenute nell'ultima valutazione della Commissione.

Per consolidare il nuovo slancio impresso alla riforma, la Romania deve concentrarsi sui vasti preparativi per l'applicazione dei nuovi codici e commissionare un riesame approfondito del funzionamento del sistema giudiziario onde agevolare gli ulteriori adeguamenti strutturali e gli investimenti necessari per garantire la rapidità, la qualità e la coerenza dei procedimenti giudiziari. L'insediamento del nuovo Consiglio superiore della magistratura costituisce un'opportunità preziosa ai fini di una collaborazione intensa e costruttiva in questo campo tra i vari soggetti politici e giudiziari.

Fino alla prossima valutazione della Commissione, prevista nell'estate del 2011, la Romania deve concentrarsi in particolare sull'avvio di un riesame indipendente del sistema giudiziario, sulla riforma del sistema disciplinare per i magistrati e su misure volte ad accelerare i processi per corruzione ad alto livello e a rafforzare la politica generale anticorruzione.

La Commissione continuerà a fornire sostegno agli sforzi profusi dalla Romania in questo campo e pubblicherà la sua prossima valutazione approfondita entro l'estate di quest'anno.

4. SITUAZIONE AGGIORNATA

Riforma del settore giudiziario

Dopo l'ultima relazione della Commissione, la Romania ha adottato la "*legge sulle piccole riforme*" per velocizzare i procedimenti giudiziari e far progredire l'attuazione di determinate riforme incluse nei nuovi codici. La legge sulle piccole riforme introduce il principio di opportunità, che offre alla procura maggiori possibilità di non portare avanti i procedimenti, per esempio laddove le prove acquisite non giustificano ulteriori indagini. La legge introduce inoltre la possibilità per la procura di riprendere, in alcuni casi di minore importanza, i rapporti presentati dalla polizia, semplifica le procedure giudiziarie e consente di dichiararsi colpevole

abbreviando quindi i tempi processuali. La legge sulle piccole riforme snellisce inoltre la procedura di appello nell'interesse della legge, che dovrebbe rimanere lo strumento principale per garantire l'uniformità della giurisprudenza.

Negli ultimi sei mesi, la Romania ha adottato un certo numero di misure strutturali per ovviare alle gravissime *carenze di capacità nel sistema giudiziario*. Quando sarà disponibile la valutazione dell'impatto dei nuovi codici occorreranno altre misure finalizzate a una redistribuzione delle risorse. Dall'ultima relazione della Commissione, la Romania ha dato veste definitiva a una proposta di chiusura di ventiquattro tribunali e delle relative procure, che non erano operativi o non avevano un carico di lavoro sufficiente². La Romania ha inoltre elaborato proposte volte a migliorare le procedure di assunzione e la formazione dei magistrati. La capacità dell'Istituto nazionale della magistratura, tuttavia, non è ancora stata potenziata in misura corrispondente al fabbisogno di risorse della magistratura, il cui bilancio per il 2011 è stato ridotto (nell'ambito del necessario risanamento del bilancio nazionale). Sono ancora in sospeso le proposte relative al trasferimento di determinate mansioni amministrative dai giudici al personale ausiliario e all'introduzione dei manager dei tribunali.

La Romania ha iniziato a riflettere su un *riesame del funzionamento del sistema giudiziario*, raccomandato dalla Commissione, che però non è ancora stato avviato. Una valutazione indipendente del funzionamento del sistema giudiziario permetterebbe di individuare più agevolmente le misure necessarie per migliorarne l'efficienza. Una recente relazione sulle vulnerabilità del sistema giudiziario rumeno elaborata da un'équipe di magistrati, giuristi, accademici e rappresentanti della società civile dà un utile contributo a questo lavoro.

Dall'ultima relazione della Commissione, la Romania ha preso provvedimenti per dar seguito alle raccomandazioni della Commissione riguardanti il *sistema disciplinare* della magistratura. Il Consiglio superiore della magistratura ha elaborato proposte volte a classificare le infrazioni disciplinari per ordine di gravità, ad ampliare la gamma delle sanzioni e a modularne l'entità. Queste proposte devono essere attuate mediante una legislazione ad hoc. Sono inoltre state eseguite diverse valutazioni dell'ispettorato giudiziario e dei suoi ispettori, alcune delle quali si ripeteranno periodicamente in futuro³.

Per quanto riguarda le *elezioni del Consiglio superiore della magistratura*, la legalità dei mandati di diversi membri del CSM è stata contestata e impugnata in tribunale, e si è ancora in attesa delle decisioni definitive. La decisione della Corte costituzionale, adottata a gennaio, di invalidare l'elezione di alcuni membri permette di garantire la credibilità del nuovo CSM. In attesa di nuove elezioni per le nomine invalidate sarà importante garantire il funzionamento del CSM.

² Il numero dei tribunali di cui viene proposta la chiusura (nove in più rispetto a quanto previsto l'estate scorsa) è comunque nettamente inferiore a quello suggerito inizialmente da esperti esterni nel 2005. La proposta renderà disponibili a fini di riassegnazione 50 posti di giudice (38 dei quali sono attualmente coperti) e 47 posti di pubblico ministero (38 dei quali sono attualmente coperti).

³ I riesami comprendono: un rapporto di attività sul primo semestre del 2010 elaborato dalla direzione dell'ispettorato giudiziario, un rapporto di valutazione per ogni singolo ispettore e un rapporto di audit sulla gestione dell'ispettorato giudiziario, elaborato dall'unità di audit del Consiglio superiore della magistratura.

Il paese deve adoperarsi con impegno costante per garantire, come raccomandato dalla Commissione, *la pubblicazione e l'accessibilità a tutti della giurisprudenza degli organi giurisdizionali mediante una banca dati di facile consultazione e ricerca*. Nonostante la pubblicazione di altre decisioni sul portale della giurisprudenza online Jurindex, il suo contenuto si limita attualmente alle sentenze della Corte d'appello (e alle sentenze di un solo tribunale) per il 2008, il 2009 e i primi due mesi del 2010.

Nei prossimi mesi, l'obiettivo principale della Romania per quanto concerne la riforma giudiziaria sarà preparare efficacemente *l'entrata in vigore dei quattro nuovi codici*, che introducono un quadro legislativo e procedure di diritto civile e penale completamente nuovi la cui attuazione costituisce una sfida importante, considerate le attuali carenze in termini di capacità e di coerenza dei procedimenti giudiziari. Va sottolineata l'importanza della valutazione dell'impatto⁴ dei nuovi codici avviata dalla Romania per esaminarne le implicazioni in termini di personale e individuare i necessari adeguamenti di carattere legislativo e strutturale. I lavori sulla normativa di attuazione sono proseguiti con la presentazione al parlamento dei disegni di legge per l'attuazione dei codici civile e penale⁵, mentre è in corso l'elaborazione delle leggi di attuazione dei codici di procedura. Una volta che le autorità rumene avranno ricevuto la valutazione d'impatto finale occorrerà elaborare un piano di attuazione globale e impartire la formazione necessaria ai fini di un'attuazione agevole ed efficiente.

Lotta alla corruzione

Dall'ultima relazione della Commissione, la *Direzione nazionale anticorruzione (DNA)* ha mantenuto un bilancio soddisfacente per quanto riguarda le indagini sulla corruzione ad alto livello, rinviando a giudizio un gran numero di indagati tra cui un membro del Parlamento europeo, tre ex ministri, due ex segretari di Stato e diversi magistrati⁶. Nello stesso periodo il parlamento ha votato contro la perquisizione di un personal computer nell'ambito di un'indagine penale su presunti atti di corruzione commessi da un ex ministro. La procura dovrà quindi utilizzare tutte le altre prove disponibili in questo caso. In un altro caso di denunce per corruzione nei confronti della stessa persona, il parlamento ha votato contro l'apertura di un'indagine. Nell'ambito di un'altra indagine in corso su presunti atti di corruzione commessi da un membro del parlamento, il parlamento non ha avallato la richiesta di arresto cautelare della procura.

I dati relativi alle *decisioni dei tribunali sui casi di corruzione ad alto livello* nei primi tre trimestri del 2010 denotano un aumento delle condanne pronunciate e delle pene di reclusione comminate che, se il fenomeno dovesse confermarsi su un arco di

⁴ Il lavoro dei consulenti è iniziato con una prima relazione approvata nel dicembre 2010. La relazione conclusiva sulla valutazione d'impatto è prevista per aprile 2011.

⁵ La legge di attuazione del codice civile è stata approvata l'8 dicembre dal Senato ed è attualmente all'esame alla Camera dei Deputati. La legge di attuazione del codice penale è all'esame al Senato.

⁶ Il 2 novembre la DNA ha disposto il rinvio a giudizio di un ex ministro della Difesa, di un ex segretario di Stato del ministero della Difesa e di un membro in carica del Parlamento europeo. Il 15 dicembre la DNA ha disposto il rinvio a giudizio di un ex ministro della Giustizia (attualmente membro del parlamento) e di un ex ministro delle Comunicazioni, nonché di altri quattro indagati. Nei primi tre trimestri del 2010 sono stati rinviati a giudizio tredici magistrati contro tre nel 2009. Undici di questi sono stati rinviati a giudizio da maggio, tra cui un giudice dell'Alta Corte e un procuratore capo di una procura collegata a una corte d'appello.

tempo maggiore, indicherebbe la tendenza a pronunciare sentenze più dissuasive. La proposta dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia di monitorare la giurisprudenza nei casi di corruzione ad alto livello denota un impegno più attivo da parte della Corte per promuovere l'uniformità della giurisprudenza in questo campo. L'Alta Corte di cassazione e di giustizia non ha però dato alcun seguito all'iniziativa di diversi giudici della Corte d'appello di Bucarest che hanno pubblicato orientamenti dettagliati sulle condanne, anche nei casi di corruzione.

L'adozione delle *modifiche della legge sulla Corte costituzionale* ha eliminato uno dei fattori principali all'origine dei ritardi processuali nei casi di corruzione ad alto livello in Romania. Facendo seguito alle raccomandazioni della Commissione, le modifiche eliminano la sospensione dei processi in presenza di eccezioni di incostituzionalità e hanno già avuto i primi effetti positivi in casi specifici. Contribuiscono a questo obiettivo anche le disposizioni della legge sulle piccole riforme che semplificano le procedure giudiziarie, eliminano la sospensione dei processi penali in presenza di eccezioni di incostituzionalità e riducono il carico di lavoro dell'Alta Corte.

Si deve ancora procedere, tuttavia, all'analisi approfondita dei ritardi specifici nei casi di corruzione ad alto livello raccomandata dalla Commissione. La questione è stata oggetto di riflessione, seppure in misura diversa, da parte di istituzioni come l'Alta Corte, l'ispettorato giudiziario, la DNA e il ministero della Giustizia. Queste iniziative costituiscono un utile spunto di riflessione sulle future soluzioni.

La Romania ha risposto tempestivamente alla raccomandazione della Commissione adottando una legge riveduta sull'*Agenzia nazionale per l'integrità (ANI)*⁷. La nuova legge, che è stata adottata durante una sessione speciale del parlamento rumeno indetta su richiesta del presidente, risponde alle preoccupazioni principali della Commissione ripristinando, in particolare, la possibilità di confiscare i patrimoni ingiustificati. La legge riveduta introduce anche nuove disposizioni volte a rendere più efficace il quadro giuridico⁸. L'efficienza del nuovo quadro giuridico dovrà essere comprovata mediante un nuovo track record.

A dicembre, nell'ambito dei vincoli generali di bilancio, il parlamento ha notevolmente ridotto il bilancio dell'ANI per il 2011. Questi tagli al bilancio potrebbero impedire la pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali e di interessi, compromettendo la trasparenza degli attivi e l'efficacia dei controlli da parte dell'ANI, che si basano in parte sulle segnalazioni pubbliche.

I pubblici ministeri della DNA hanno svolto indagini penali a livello di polizia di frontiera e dogane che hanno portato in febbraio a un'operazione anticorruzione su vasta scala conclusasi con numerosi arresti. È di fondamentale importanza mettere a disposizione le risorse umane necessarie per coprire i posti vacanti, assicurando al tempo stesso il debito follow-up giudiziario.

⁷ La nuova legge, adottata dal parlamento il 24 agosto e promulgata dal presidente il 31 agosto, è entrata in vigore il 6 settembre.

⁸ È stato introdotto, ad esempio, l'obbligo per i titolari di cariche pubbliche di dichiarare i contratti finanziati mediante fondi statali, locali ed esterni di cui beneficiano direttamente o indirettamente. L'ANI ritiene che questo permetterà di individuare più agevolmente i conflitti di interessi.

Il numero di *indagini e rinvii a giudizio per casi di piccola corruzione e corruzione locale al livello medio* è ulteriormente aumentato dall'ultima relazione della Commissione⁹, per lo più grazie alla collaborazione con la Direzione generale anticorruzione (DGA) del ministero dell'Amministrazione e dell'interno (MAI). A quanto risulta, inoltre, sono previste misure volte a rafforzare la collaborazione tra la procura e il servizio investigativo sulle frodi della polizia rumena.

Negli ultimi sei mesi la Romania ha avviato una *valutazione* indipendente della *strategia nazionale anticorruzione* in risposta a una raccomandazione della Commissione. Una valutazione interna dei primi risultati della strategia ha confermato un'altra raccomandazione della Commissione, relativa alla necessità di potenziare la politica generale anticorruzione mediante un coordinamento ad alto livello¹⁰. Finora non sono state prese misure concrete al riguardo. Negli ultimi sei mesi sono state adottate diverse misure di prevenzione della corruzione¹¹.

La Romania ha preparato una serie di modifiche della legislazione sugli *appalti pubblici* in risposta alla raccomandazione della Commissione al riguardo. Come già indicato nell'ultima relazione della Commissione, la Romania ha introdotto nuove disposizioni che inseriscono una definizione più ampia del conflitto di interessi nella legge sugli appalti pubblici¹². Queste disposizioni si applicano nei casi in cui le persone che ricoprono cariche esecutive in un'impresa offerente abbiano legami di parentela o commerciali con persone che ricoprono cariche decisionali in seno all'autorità aggiudicatrice. Altre modifiche razionalizzano il sistema di rimedi amministrativi e giurisdizionali per accelerare gli appalti¹³. Ora i contratti possono essere firmati dopo il rigetto dei ricorsi da parte dell'organo amministrativo competente, anche se è stato proposto un ricorso giurisdizionale. L'Autorità nazionale per la regolamentazione e il controllo degli appalti pubblici (ANRMAP) intende concludere protocolli di cooperazione amministrativa per poter accedere alle banche dati che consentono di individuare i possibili conflitti di interessi. L'impatto concreto di queste disposizioni deve ancora essere dimostrato.

⁹ Nei primi nove mesi del 2010 le procure locali hanno disposto il rinvio a giudizio di 406 indagati per reati di corruzione, contro 193 nello stesso periodo del 2009 e 115 nello stesso periodo del 2008.

¹⁰ Il riesame ha inoltre evidenziato l'assenza di un approccio nazionale e unitario per prevenire e combattere la corruzione, l'inadeguatezza dei meccanismi di monitoraggio e stesura di relazioni e la mancanza di indicatori d'impatto, che impedisce di valutare la strategia.

¹¹ Le misure in questione comprendono: il proseguimento dei lavori per l'attuazione di una nuova metodologia di individuazione dei rischi di corruzione e delle vulnerabilità presso il ministero dell'Amministrazione e dell'interno, altre proposte emerse dai dibattiti sulle misure anticorruzione presso il Centro nazionale per l'integrità, conferenze sulla promozione delle migliori pratiche nella pubblica amministrazione organizzate dall'Agenzia nazionale per i funzionari pubblici ed elaborazione di proposte volte a potenziare i meccanismi di prevenzione e individuazione della corruzione negli appalti del settore sanitario.

¹² Queste disposizioni sono state aggiunte con il decreto governativo di emergenza 76/2010, approvato dalla legge 278/2010.

¹³ Queste disposizioni figurano anche nella legge 278/2010.