



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.7.2009
COM(2009) 401 definitivo

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

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

{SEC(2009) 1073}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

1. INTRODUZIONE – CONTESTO E METODO

1.1. Obiettivo

Contestualmente all'adesione della Romania all'Unione europea nel gennaio 2007, è stato istituito un meccanismo di cooperazione e verifica (MCV)¹ per aiutare il nuovo Stato membro a far fronte all'indispensabile compito di una riforma giudiziaria in profondità e della lotta contro la corruzione. Il MCV – introdotto con una decisione autonoma della Commissione basata sul trattato di adesione – consente una stretta collaborazione a livello politico e tecnico tra la Commissione e le autorità rumene allo scopo di monitorare e valutare i progressi compiuti, offrendo al tempo stesso consulenza tecnica e sostegno finanziario. Il MCV permette a tutti gli altri Stati membri di seguire e sostenere i passi in avanti realizzati nei due settori in Romania, come pure di offrire al paese consulenza e assistenza finanziaria. Le relazioni intermedie e annuali redatte dalla Commissione in base al MCV valutano i progressi compiuti e individuano le carenze rimanenti, al fine di aiutare la Romania a definire le azioni prioritarie necessarie per conformarsi pienamente ai parametri di riferimento stabiliti al momento dell'adesione.

Nella presente relazione la Commissione valuta i progressi compiuti verso la conformità con i parametri di riferimento dalla sua ultima relazione completa (23 luglio 2008) e rivolge raccomandazioni alla Romania sulla base di tale valutazione. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione, allegato alla relazione, presenta una valutazione dettagliata dei progressi compiuti per ciascuno dei parametri di riferimento. La relazione è stata stilata sulla base di contributi periodicamente forniti dalle autorità rumene, segnatamente le risposte ai questionari dettagliati relativi ai singoli parametri inviati dalla Commissione. Nel lavoro di redazione la Commissione si è avvalsa dell'opera di esperti ad alto livello degli Stati membri, come pure di documentazione e di informazioni provenienti da diverse altre fonti.

1.2. Il metodo dei parametri di riferimento

Per la Commissione tutti i parametri di riferimento sono strettamente collegati tra loro. Nell'ambito del dialogo con la Romania è stato ampiamente provato che i progressi realizzati per quanto riguarda un parametro di riferimento contribuiscono a far registrare passi in avanti anche per altri parametri. Il principio fondamentale del MCV non consiste nella compilazione di una lista di controllo, ma nella creazione di un apparato giudiziario stabile e indipendente, in grado di individuare e sanzionare i conflitti di interesse e di contrastare efficacemente la corruzione. La Commissione,

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).

quindi, non prevede di abolire i parametri di riferimento ad uno ad uno, ma intende collaborare con la Romania fino ad arrivare alla soppressione dell'intero MCV.

2. STATO DI AVANZAMENTO DEL PROCESSO DI RIFORMA IN ROMANIA

Progressi compiuti

Come gli anni scorsi, l'aggiornamento fattuale allegato alla presente relazione contiene una valutazione approfondita da parte della Commissione dei progressi compiuti rispetto ai parametri di riferimento stabiliti nell'MCV. La relazione fa una sintesi delle principali constatazioni della Commissione e formula raccomandazioni in merito alle misure che la Romania deve adottare.

Il governo rumeno, sostenuto da un'alleanza tra magistratura inquirente e magistratura giudicante, ha reagito efficacemente alle preoccupazioni espresse dalla Commissione nella relazione intermedia del 12 febbraio 2009. È stata attuata una serie di misure pratiche e legislative ed è stato impresso un nuovo slancio per approfondire il processo di riforma. I cambiamenti introdotti, tuttavia, devono ancora tradursi in risultati concreti per i cittadini rumeni. Non solo: a questo forte slancio riformistico non corrisponde un impegno inequivocabile da parte di tutti i partiti politici. Il Parlamento, in particolare, dovrebbe adottare decisioni coerenti che consentano di sostenere le iniziative dell'esecutivo in materia di riforma giudiziaria e di lotta alla corruzione.

I nuovi codici civile e penale

Il governo rumeno si è impegnato pubblicamente e senza ambiguità ad adottare i nuovi codici civile e penale in risposta alle raccomandazioni formulate dalla Commissione nelle sue precedenti relazioni. L'adozione dei due nuovi codici nel giugno 2009 rappresenta un importante segnale di impegno politico e un significativo passo in avanti per assicurare una maggiore efficienza del sistema giuridico. I codici dovrebbero tuttavia entrare in vigore soltanto quando i relativi codici di procedura (sottoposti nello stesso momento dal governo all'approvazione del Parlamento) saranno stati discussi e adottati nell'ambito della normale procedura parlamentare. L'entrata in vigore di tutti e quattro i codici non è prevista prima del 2011.

L'applicazione dei codici richiederà una legge di attuazione. È di fondamentale importanza garantire che né la legge di attuazione né l'iter di adozione dei codici di procedura aprano la strada alla reintroduzione di disposizioni già oggetto di contestazione in passato o di nuove disposizioni volte a ridurre l'efficacia e l'utilità di indagini su casi di corruzione ad alto livello e dei conseguenti procedimenti giudiziari.

La sorte che verrà riservata alla legge n. 78/2000, che costituisce l'attuale quadro normativo delle indagini sui casi di corruzione ad alto livello e la base giuridica del lavoro svolto dalla Direzione nazionale anticorruzione (DNA), è un ottimo esempio dei rischi ai quali si va incontro. Nel periodo precedente l'adozione definitiva dei codici, sarà essenziale fare in modo che tale fondamentale quadro normativo sia preservato nella sua interezza.

Il nuovo codice penale prevede una riduzione delle pene massime previste per i reati contro la proprietà, in particolare per la corruzione e i reati collegati. Si è giustificata l'introduzione di questa disposizione con la volontà di rendere più coerente il quadro normativo, benché a prima vista essa possa apparire in contrasto con le misure di lotta alla corruzione adottate.

Un gruppo di lavoro sull'individualizzazione delle pene per i reati di corruzione ha rilevato una serie di incoerenze nelle decisioni giudiziarie. Ha inoltre formulato raccomandazioni concrete per dar seguito all'attività svolta, raccomandazioni di cui dovrebbe tener conto soprattutto l'Alta Corte di cassazione e di giustizia (ACCG), che ha accettato di pubblicare degli orientamenti sulle pene applicabili ai reati di corruzione. Questi orientamenti rappresenteranno un importante passo in avanti per rendere più uniforme e coerente la giurisprudenza.

Riforma del sistema giudiziario

È stata adottata una nuova strategia delle risorse umane nel settore giudiziario, ma le autorità rumene continuano ad avere gravi difficoltà nel liberare le risorse di bilancio necessarie, nell'assumere personale qualificato e nel garantire le infrastrutture di sostegno. Nonostante questi ostacoli, sono stati presi alcuni provvedimenti per rafforzare gli organici di tribunali e procure a livello locale; tuttavia, si rendono necessari ulteriori miglioramenti. Il Consiglio superiore della magistratura (CSM) ha intensificato le sue attività ispettive per rafforzare la qualità della giustizia, soprattutto al fine di assicurare l'applicazione uniforme e coerente della legge a tutti i livelli di giurisdizione. Sono state avviate procedure di nomina e organizzati nuovi concorsi nel rispetto degli obiettivi stabiliti onde garantire obiettività e un elevato livello di competenza del personale. Il CSM deve però intensificare la sua azione per attuare una politica delle risorse umane al tempo stesso flessibile ed efficiente. Sebbene non sia ancora possibile valutare pienamente l'impatto della nuova strategia, tra i primi risultati tangibili vi sono una maggiore consapevolezza dei problemi da affrontare e un'accresciuta capacità di previsione in materia.

I problemi di personale sono stati acuiti da recenti decisioni del CSM che modificano le regole sui distacchi dei magistrati, impedendo di fatto all'istituzione che consente il distacco di richiamare i giudici o i procuratori distaccati presso altri enti anche se deve far fronte a gravi carenze di organico. Inoltre, l'ufficio del Procuratore generale dispone di poteri gestionali limitati in materia di promozioni, misure disciplinari e trasferimenti di personale, il che rende particolarmente difficile riformare la magistratura inquirente. Per riorganizzarla in modo efficiente è necessaria una maggiore cooperazione con il CSM.

Armonizzazione della giurisprudenza

Il Procuratore generale ha presentato numerosi ricorsi dinanzi all'Alta Corte di cassazione e di giustizia (ACCG) per contestare delle sentenze tra loro divergenti, contribuendo così attivamente a una maggiore uniformità della giurisprudenza. Se nel 2007 i ricorsi nell'interesse della legge presentati avevano raggiunto un numero record, il calo registrato nel 2008 può essere indice di qualche passo in avanti nel processo di armonizzazione.

L'ACCG si è pronunciata su un gran numero di ricorsi relativi all'interpretazione e all'applicazione uniformi della legge a tutti i livelli di giurisdizione. Tuttavia, la farraginoso e discutibile procedura che impone un quorum dei due terzi dei 120 giudici per l'adozione di una decisione e, una volta che quest'ultima è stata adottata, per la relativa motivazione è all'origine non soltanto di ritardi ma talvolta anche di decisioni motivate in modo poco chiaro. Ulteriori sforzi di armonizzazione sono stati fatti con la pubblicazione sistematica di raccolte della giurisprudenza e organizzando riunioni con magistrati delle giurisdizioni di livello più basso. In questo contesto, la pubblicazione di orientamenti sulle pene applicabili ai reati di corruzione, promessa dall'ACCG per l'autunno di quest'anno, rappresenterà un significativo passo in avanti.

È di fondamentale importanza che potere esecutivo e potere legislativo pervengano a un accordo per modificare la legge sul funzionamento della Corte costituzionale, in modo da abolire la sospensione automatica dei procedimenti giudiziari nei casi in cui l'imputato sollevi un'eccezione di incostituzionalità. Occorre altresì limitare con gli opportuni strumenti giuridici gli abusi procedurali che consistono nell'invocare l'eccezione di illegittimità, che comporta anch'essa la sospensione del procedimento giudiziario. Il problema di queste eccezioni, all'origine di ritardi inaccettabili, andrebbe risolto nel quadro dell'imminente dibattito sui codici di procedura o, più nell'immediato, modificando i relativi regolamenti di attuazione.

La nomina di un nuovo presidente dell'Alta Corte il prossimo autunno rappresenterà una buona occasione per dimostrare l'impegno a favore delle riforme, della modernizzazione e di un'accresciuta trasparenza dell'apparato giudiziario.

Lotta contro la corruzione ad alto livello

La procedura prevista dal Parlamento rumeno per chiedere l'apertura di indagini sugli ex ministri non sembra essere né uniforme né rapida. Dall'ultima relazione il Parlamento ha autorizzato l'avvio di indagini in quattro casi, ma ha respinto altre due richieste dello stesso tipo: nel primo caso le dimissioni del parlamentare interessato hanno permesso l'apertura di un'indagine penale, mentre nel secondo caso il Parlamento ha giudicato la richiesta irricevibile. È importante che il Parlamento si dimostri risolutamente impegnato a proseguire la lotta contro la corruzione ad alto livello.

La conferma dell'attuale direttore a capo della Direzione nazionale anticorruzione (DNA), nel febbraio scorso, è un provvedimento importante per garantire la stabilità e la continuità di azione delle autorità incaricate della lotta alla corruzione. Il mantenimento di un quadro istituzionale efficiente e specializzato nella lotta contro questo fenomeno è assolutamente essenziale per la Romania.

La DNA ha continuato a registrare buoni risultati per quanto riguarda lo svolgimento di indagini imparziali su casi di corruzione ad alto livello.

L'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI)

L'Agenzia nazionale per l'integrità è ormai operativa e ha realizzato un buon lavoro svolgendo le necessarie verifiche sulle dichiarazioni patrimoniali presentate da membri del governo, magistrati, funzionari con incarichi dirigenziali o di controllo e da tutti i dipendenti della pubblica amministrazione. La sua attività sarà ulteriormente potenziata una volta completato il previsto sistema informatico

integrato. L'ANI esercita in certa misura un effetto deterrente poiché assicura un seguito sistematico a tutti i casi di mancata presentazione della dichiarazione patrimoniale, imponendo sanzioni amministrative o, se del caso, agendo in giudizio. L'avvio ex officio di queste indagini da parte dell'ANI è certamente lodevole. Tuttavia, sarà possibile valutare appieno l'impatto concreto del lavoro svolto dall'Agenzia soltanto quando verranno adottate le decisioni sui primi casi di "patrimoni ingiustificati", di incompatibilità o di conflitto di interessi, tuttora pendenti dinanzi agli organi giudiziari o disciplinari competenti. Infine, è necessario che l'ANI e il Consiglio nazionale per l'integrità - che della prima è l'organo di garanzia e di controllo - sviluppino relazioni di lavoro stabili e fondate sulla fiducia reciproca.

Lotta contro la corruzione a livello locale

Su ordine del Procuratore generale, tutte le procure sparse sul territorio hanno adottato delle strategie di lotta contro la corruzione a livello locale. Questa lodevole iniziativa viene integrata da scambi regolari di migliori pratiche e dalla definizione di settori vulnerabili prioritari. L'iniziativa è servita inoltre a sensibilizzare il personale delle procure regionali al fenomeno della corruzione ai livelli più bassi, che sembra essere largamente diffusa in determinati settori di attività (ad esempio l'istruzione e l'assistenza sanitaria). Il numero di indagini avviate dalle procure regionali su casi di questo tipo è accettabile, benché non si conti probabilmente un numero sufficiente di fascicoli aperti d'ufficio, vale a dire di propria iniziativa, dalle procure. Un'analoga mancanza di iniziativa nell'individuare i casi di corruzione è evidente anche nell'attività degli ispettorati locali dei ministeri dell'istruzione e della sanità, degli uffici del fisco e di altri organi di controllo interno della pubblica amministrazione.

In generale, l'accento potrebbe essere posto su iniziative di prevenzione quali campagne di sensibilizzazione rivolte all'opinione pubblica e a tutti i livelli dell'amministrazione, misure che favoriscano la trasparenza delle procedure amministrative, l'effettiva applicazione del diritto di accesso ai documenti pubblici ecc. In determinati settori di attività in cui è dimostrata l'esistenza di fenomeni di corruzione ai livelli più bassi (appalti pubblici, sovvenzioni e permessi, istruzione, sanità ecc.) un'azione strutturale di prevenzione potrebbe rivelarsi più produttiva, a lungo termine, rispetto a un'impostazione repressiva caso per caso. È ovvio che entrambe le impostazioni sono necessarie, dal momento che le indagini sui singoli casi dimostrano che gli abusi non saranno tollerati e verranno individuati.

3. CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA

Sulla base della valutazione suesposta, ci si chiede se sia il caso di ricorrere alla clausola di salvaguardia. Nei dibattiti pubblici sull'MCV si fa spesso confusione tra la durata probabile del meccanismo e la durata limitata delle clausole di salvaguardia contenute nel trattato di adesione. Non esiste un collegamento automatico tra l'MCV e le clausole di salvaguardia previste dal trattato di adesione per la Romania. Le clausole di salvaguardia sono disposizioni standard dei trattati di adesione introdotte per garantire il buon funzionamento del mercato interno e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Possono essere attivate fino alla fine del 2009 per sospendere temporaneamente, in caso di necessità, l'applicazione della legislazione comunitaria

pertinente. Basandosi sulla valutazione di cui sopra, la Commissione ritiene che non siano soddisfatte le condizioni necessarie per invocare la clausola di salvaguardia.

L'MCV è entrato nel terzo anno di applicazione. Il meccanismo non è stato istituito per un periodo prestabilito, poiché potrà essere abolito solo quando sarà stata raggiunta una conformità soddisfacente con tutti i suoi parametri di riferimento. È evidente che occorrerà parecchio tempo per raggiungere gli obiettivi stabiliti nei parametri di riferimento, ad esempio per affrontare alla radice le cause della corruzione. Soltanto la società rumena può mettere in moto il processo di profonda trasformazione che ciò comporta. L'MCV è uno strumento di sostegno da utilizzare a tal fine, ma non costituisce un obiettivo di per sé né può sostituire l'impegno di cui le autorità rumene devono dar prova per allineare il sistema giudiziario e le sue prassi con gli standard generali dell'UE.

4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Dall'ultima relazione pubblicata dalla Commissione nel 2008 la Romania ha fatto alcuni passi in avanti nella direzione giusta per rilanciare il processo di riforma, imprimendo a quest'ultimo un nuovo slancio che si è tradotto in una serie di misure positive. Tuttavia, le autorità rumene devono ancora rimediare al fatto che i codici penale e civile non sono mai stati oggetto di una revisione integrale, il che ha costretto a introdurre parecchi emendamenti alle leggi nonché ad adottare un gran numero di decreti d'urgenza. In un simile contesto non è sorprendente che la giurisprudenza rumena sia contraddittoria e causi ritardi ingiustificati, i quali a loro volta vengono affrontati con una congerie di leggi che riunisce alla rinfusa decreti d'urgenza, regolamenti di attuazione e semplici prassi. La complessa situazione che ne deriva è il risultato di un processo di politicizzazione, mentre si è ancora ben lontani da un ampio consenso politico a sostegno delle riforme e da un impegno senza ambiguità da parte di tutti i partiti politici a garantire progressi tangibili nell'interesse dei cittadini rumeni. Vi è il rischio che il costante affastellamento di leggi, regolamenti di attuazione e prassi, che è il risultato delle incessanti lotte intestine tra i vari partiti politici, possa far perdere di vista a tutti gli attori interessati l'obiettivo principale, vale a dire la realizzazione di un apparato giudiziario stabile e indipendente, in grado di individuare e sanzionare i conflitti di interesse e di contrastare efficacemente la corruzione.

In tale contesto, i risultati positivi delle iniziative concrete di riforma sul piano tecnico rimangono frammentari, le riforme non sono ancora solidamente radicate e le carenze persistono.

Sulla base delle conclusioni suesposte, la Commissione invita la Romania a prendere dei provvedimenti nei settori indicati di seguito.

Nuovi codici:

- procedere a una valutazione esaustiva dell'impatto dei quattro nuovi codici sul funzionamento del sistema giudiziario e sull'organizzazione di tribunali e procure e quantificare le risorse di bilancio necessarie per la loro entrata in vigore;
- realizzare una consultazione pubblica sui codici di procedura civile e penale e adottarli prima possibile;

- agevolare la rapida entrata in vigore dei quattro codici adottando una legge di attuazione che garantirà la coerenza del quadro normativo.

Riforma del sistema giudiziario:

- attuare una strategia flessibile e basata sulle priorità in materia di risorse umane: a breve termine, occorre adottare una serie di provvedimenti d'urgenza quali il trasferimento di posti vacanti verso i servizi che più ne hanno bisogno (compresi i trasferimenti tra diversi livelli di giurisdizione), il trasferimento di mansioni amministrative a personale ausiliario e l'assunzione di manager di tribunali; nel medio e lungo termine, occorre mettere a punto un sistema di gestione degli organici che risponda alle esigenze dell'apparato giudiziario, per mezzo di simulazioni e previsioni relativamente alle nomine, ai trasferimenti di personale, ai distacchi e ai pensionamenti;
- rafforzare il livello di trasparenza e di responsabilità del Consiglio superiore della magistratura, in particolare facendo in modo che il CSM si assuma le sue responsabilità nell'adottare un approccio più proattivo in materia di assunzioni, promozioni, sanzioni disciplinari, trasferimenti e distacchi di personale, come pure attraverso la pubblicazione delle decisioni motivate del Consiglio in forma chiara e accessibile.

Armonizzazione della giurisprudenza:

- dare opportunamente seguito alle raccomandazioni formulate dal gruppo di lavoro sull'individualizzazione delle pene per i reati di corruzione;
- rafforzare il ruolo svolto dall'Alta Corte di cassazione e di giustizia nell'opera di armonizzazione della giurisprudenza, soprattutto rendendo più snella la procedura di ricorso per garantire un'interpretazione e un'applicazione coerenti della legge ed elaborando degli orientamenti sulle pene applicabili ai reati di corruzione.

Lotta contro la corruzione ad alto livello:

- garantire l'applicazione rapida e uniforme da parte del Parlamento rumeno della procedura che consente l'avvio di indagini penali nei confronti di parlamentari che ricoprono o hanno ricoperto incarichi di governo;
- monitorare l'efficienza dell'apparato giudiziario nei processi istruiti su casi di corruzione ad alto livello;
- garantire un quadro normativo stabile per la lotta contro la corruzione ad alto livello, in particolare al momento dell'entrata in vigore dei nuovi codici;
- adottare una legge che abolisca la sospensione automatica del processo quando viene sollevata un'eccezione di incostituzionalità.

Attività dell'Agenzia nazionale per l'integrità:

- continuare a registrare buoni risultati per quanto riguarda gli accertamenti patrimoniali, le incompatibilità e i conflitti di interesse;

- garantire il disbrigo in tempi rapidi da parte dei competenti organi giudiziari e disciplinari dei casi di "patrimoni ingiustificati", incompatibilità o conflitto di interessi individuati dall'ANI.

Lotta contro la corruzione a livello locale:

- potenziare il coordinamento della strategia nazionale di lotta alla corruzione per poter meglio definire le aree vulnerabili e i settori a rischio e, quindi, elaborare strategie di riduzione del rischio a tutti i livelli sulla base delle priorità identificate;
- proseguire l'attuazione delle strategie a livello locale, messe a punto dalle procure e adattate alle esigenze locali, e renderle più efficaci;
- rafforzare le misure di prevenzione contro la corruzione nei settori vulnerabili in coordinamento con le autorità locali e centrali.

La Commissione invita la Romania a portare avanti il suo processo di riforma e ad applicare le raccomandazioni formulate. La Commissione sosterrà e sorveglierà i progressi realizzati su queste basi nei prossimi dodici mesi. Occorre mantenere una pressione costante perché si ottengano risultati e la Commissione invita anche gli altri Stati membri a continuare ad assistere la Romania e ad aiutarla a progredire. Dal canto suo, la Commissione continuerà ad appoggiare gli sforzi profusi dal paese mantenendo un dialogo politico e tecnico e fornendo, se necessario, una consulenza appropriata.

Le prospettive

La presente relazione dimostra che il governo rumeno ha presentato importanti proposte di riforma e che il bilancio positivo registrato dalla magistratura inquirente inizia ad essere integrato dall'azione della magistratura giudicante. La Romania ha riacquisito lo slancio necessario nel campo delle riforme, realizzando ulteriori passi in avanti a partire da quelli già messi in luce nella relazione della Commissione del luglio 2008. Tuttavia, affinché il paese possa dimostrare di progredire in modo sostanziale, il processo di riforma giudiziaria non deve essere ostaggio della politica. Occorre che tra tutte le parti in causa si formi un consenso che consenta un funzionamento indipendente dell'apparato giudiziario e l'adozione di decisioni rapide ed efficaci sui casi di corruzione in esito a indagini imparziali. La Commissione considera il meccanismo uno strumento di sostegno che deve essere mantenuto fino al completamento delle riforme. La Commissione procederà a una nuova valutazione dei progressi realizzati nell'estate del 2010.