



Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 23

ALLEGATO

sulla ROMANIA

della

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

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

ROMANIA

1. INTRODUZIONE — ASPETTI PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. La più recente strategia nazionale di lotta alla corruzione, relativa al periodo 2012-2015, è stata adottata dal governo romeno e approvata dal Parlamento nel 2012¹ in seguito ad un'ampia consultazione delle parti interessate, la maggior parte delle quali ne hanno accolto con favore l'adozione. Fondata su un approccio multidisciplinare, la strategia richiede che vengano elaborate a tutti i livelli strategie anticorruzione settoriali e specifiche per ciascuna istituzione. Per controllarne l'attuazione è stato introdotto un meccanismo di valutazione *inter pares* con la partecipazione della società civile; sono state inoltre create delle piattaforme di cooperazione che riuniscono diverse categorie di soggetti interessati². Il monitoraggio della strategia è realizzato tramite cicli di valutazione in funzione di temi specifici. Le attività svolte durante il processo di monitoraggio e le conclusioni delle valutazioni sono consultabili su un portale web dedicato³. L'attuazione della strategia è assicurata entro i limiti fissati dalla politica di bilancio per il periodo 2012-2014. La strategia nazionale anticorruzione segue un'impostazione per progetto: questo significa che un certo numero di misure viene finanziato tramite progetti specifici, mentre altre misure, per le quali non si ritiene necessario un finanziamento aggiuntivo, richiederebbero pertanto una copertura finanziaria a carico dei bilanci ordinari delle istituzioni interessate. Questa seconda categoria rappresenta l'80% delle misure previste. Benché si siano compiuti alcuni passi avanti nel contrastare la corruzione ad alto livello, la lotta a quella di modesta entità non ha prodotto risultati adeguati, e permangono carenze significative sul versante della prevenzione a livello sia centrale che locale. Nel quadro del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2013, il Consiglio ha raccomandato alla Romania di condurre un'azione più efficace di lotta alla corruzione⁴.

Quadro giuridico. Il quadro giuridico è stato in gran parte già istituito, compresa una serie di misure di riforma del codice penale e del codice di procedura penale adottate di recente e che dovrebbero entrare in vigore nei primi mesi del 2014. Obiettivo di queste riforme è perfezionare il quadro giuridico, rafforzare polizia e magistratura e le istituzioni anticorruzione, nonché assicurare una maggiore efficienza e modalità omogenee di azione della magistratura nel trattare i casi di corruzione ad alto livello. Malgrado ciò, alcune delle ultime iniziative legislative presentate dal Parlamento nel dicembre 2013, che avrebbero, tra l'altro, ridotto il campo di applicazione per i reati di corruzione e limitato le disposizioni di diritto penale sui conflitti di interesse, hanno gravemente minacciato la stabilità della legislazione in vigore e messo seriamente in dubbio l'impegno politico a portare a termine le riforme anticorruzione. Nel gennaio 2014 la Corte costituzionale della Romania ha giudicato incostituzionali tali proposte di emendamenti alla legislazione⁵. Permangono tuttavia notevoli difficoltà, segnatamente per quanto concerne l'applicazione dei nuovi codici. Ulteriori difficoltà sono rappresentate dall'instabilità di questi atti legislativi e da tutta una serie di problemi giuridici, riscontrati dagli operatori del

1 <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=T3mIRnW1IsY%3D&tabid=2102>.

2 Agenzie indipendenti, forze di polizia e magistratura; amministrazioni locali; ministeri; settore delle imprese; società civile.

3 <http://sna.just.ro/Paginăprincipală.aspx>

4 Raccomandazione del Consiglio 2013/C 217/17 del 9 luglio 2013.

5 <http://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-75>.

settore, che potrebbero richiedere modifiche dei codici o degli orientamenti interpretativi prima della loro entrata in vigore⁶.

Quadro istituzionale. La Romania ha attuato un quadro istituzionale di lotta alla corruzione di portata globale. La Direzione nazionale anticorruzione (DNA), una procura specializzata preposta alle indagini sulla corruzione ad alto livello, ha già ottenuto validi risultati nell'indagare con imparzialità su accuse mosse in casi di corruzione di questo tipo⁷. Le indagini svolte con successo dalla DNA nell'ultimo decennio hanno messo in luce pratiche di corruzione in cui erano coinvolti politici di spicco, persone che ricoprivano cariche pubbliche, membri del sistema giudiziario e funzionari di polizia o magistrati ad alto livello, nonché esponenti di un ampio spettro di settori diversi: trasporti, infrastrutture, sanità, industrie estrattive, energia, agricoltura, mondo dello sport e altri ancora. La magistratura si è dimostrata a lungo meno efficiente nel combattere la corruzione ad alto livello. Negli ultimi anni si è osservato un cambiamento: in particolare, l'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha dato l'esempio dimostrandosi più efficiente nella pronuncia di sentenze in procedimenti per corruzione piuttosto complessi. La Direzione generale anticorruzione (DGA), alle dipendenze del ministero dell'Interno, è un servizio specializzato di polizia incaricato principalmente di svolgere indagini su casi di corruzione all'interno delle stesse forze di polizia, pur avendo competenza anche in altri settori. L'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) svolge accertamenti su eventuali conflitti di interesse o incompatibilità di quanti ricoprono una carica pubblica, oltre che sul loro patrimonio personale. Da quando è stata istituita, nel 2008, ha realizzato nel complesso un buon lavoro, considerando che nell'ultimo lustro ha visto confermato oltre l'80% delle sue decisioni in materia di incompatibilità e delle sue decisioni amministrative relative a conflitti di interesse. Le decisioni dell'ANI sono state inoltre confermate da sentenze definitive pronunciate dai tribunali, che hanno portato alla confisca di patrimoni personali ingiustificati per oltre 1 milione di euro. Tuttavia, non da oggi l'azione per dar seguito alle decisioni dell'Agenzia incontra forti ostacoli⁸. La volontà politica di sostenere l'indipendenza, la stabilità e le capacità sia degli enti preposti alla lotta alla corruzione che della magistratura non è sempre stata assicurata nel tempo.

Sondaggi d'opinione

Percezione dei cittadini. Secondo il sondaggio Speciale Eurobarometro del 2013 sulla corruzione⁹, il 93% dei rispondenti romeni reputa la corruzione un problema diffuso nel paese (media UE: 76%), e il 42% dichiara di esserne personalmente vittima nella propria vita quotidiana (media UE: 26%). Per l'82%, inoltre, la corruzione e le raccomandazioni sono spesso il modo più semplice per accedere a determinati servizi pubblici (media UE: 73%).

Esperienza diretta della corruzione. Il 25% dei partecipanti romeni allo Speciale Eurobarometro del 2013 sulla corruzione ammette di aver ricevuto, negli ultimi 12 mesi, richieste esplicite o implicite di tangenti per ottenere dei servizi. Si tratta della seconda percentuale nell'UE in ordine di grandezza, rispetto ad una media UE del 4%.

Percezione delle imprese. L'81% delle imprese romene partecipanti al sondaggio Eurobarometro del 2013 sulla corruzione¹⁰ dichiara che il favoritismo e la corruzione ostacolano la concorrenza tra aziende in Romania (media UE: 73%). Il 65% dei rispondenti considera la corruzione un

6 Difficoltà e problemi confermati dalle relazioni elaborate anno dopo anno dalla Commissione nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica (MCV), e ribadite anche nell'ultima di tali relazioni, datata 22 gennaio 2014: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_en.pdf.

7 Per maggiori informazioni sui risultati ottenuti, cfr. la sezione *Perseguimento dei reati di corruzione*.

8 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf.

9 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

10 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

problema per le proprie attività imprenditoriali nel paese (media UE: 43%), e il 64% ha la stessa opinione per quanto riguarda il clientelismo e il nepotismo (media UE: 41%).

Temi di fondo

Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV). Fin dalla sua adesione all'UE la Romania è stata sottoposta a monitoraggio nel quadro dell'MCV, che misura i progressi compiuti dal paese rispetto a quattro parametri di riferimento: le riforme della giustizia, l'integrità, la corruzione ad alto livello e infine la prevenzione e la lotta alla corruzione nel settore pubblico. In base alla decisione della Commissione che istituisce l'MCV, tutti questi parametri di riferimento devono essere rispettati "in maniera soddisfacente"¹¹. Da un bilancio globale effettuato nel 2012, a distanza di cinque anni dall'adesione, è emerso che, se è vero che la Romania si era dotata di molti degli "elementi costitutivi" fondamentali imposti dal rispetto dei parametri del meccanismo di cooperazione e di verifica, era però lecito dubitare che le riforme messe in campo fossero effettivamente sostenibili e irreversibili, e per di più i risultati nell'attuare non erano ancora tali da indurre la Commissione a porre fine ai controlli svolti nel quadro dell'MCV¹². Nel più recente rapporto di valutazione della situazione del paese, pubblicato nel gennaio 2014, in cui si tiene conto degli ultimi sviluppi, si sottolinea che "i progressi non sono lineari, in quanto i miglioramenti osservati in un settore possono essere limitati o annullati da passi indietro in altri"¹³.

Settore privato. Secondo il Global Corruption Index (Indice globale della corruzione) 2013-2014 del Forum economico mondiale, la corruzione è al secondo posto per importanza, dopo le aliquote delle imposte, in quanto fattore problematico per lo svolgimento di attività imprenditoriali in Romania¹⁴. Il paese ha recepito integralmente le disposizioni della decisione quadro 2003/568/GAI sulla responsabilità delle persone giuridiche e le sanzioni penali applicabili alle persone giuridiche¹⁵. Nella seconda relazione sull'attuazione di tale decisione quadro, tuttavia, si rileva che la Romania deve fornire maggiori chiarimenti sul modo in cui la legislazione nazionale inquadra la questione degli indebiti vantaggi di cui è destinatario un terzo in conseguenza di un reato di corruzione attiva nel settore privato. Secondo le stime, la quota attribuibile all'economia sommersa nel paese era pari al 29,6% del PIL nel 2012, la seconda percentuale in ordine di grandezza dell'intera UE¹⁶.

Finanziamento dei partiti politici. L'esistenza di casi di corruzione ad alto livello dimostra che i controlli sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali sono carenti, così come è insufficiente l'azione di prevenzione della frode elettorale. Nella relazione sulla conformità del dicembre 2012, il GRECO (Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione) sottolineava che la Romania non aveva ancora dato piena attuazione a 10 delle sue 13 raccomandazioni sul finanziamento dei partiti. Sono in preparazione delle proposte di modifiche alla legislazione che, se adottate, rimedieranno a determinate lacune normative, in particolare per quanto riguarda l'accesso ai bilanci annuali dei partiti politici. Va sottolineato, inoltre, che le norme in vigore non vengono applicate in modo adeguato.

11 Decisione della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione, C (2006) 6569 final,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0928&qid=1396950801774&from=EN>.

12 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf.

13 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_en.pdf

14 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

15 COM(2011) 309 final, Seconda relazione sull'attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI, del 6 giugno 2011:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

16 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

Segnalazione di illeciti (*whistleblowing*). La Romania ha adottato fin dal 2004 un'apposita normativa per tutelare chi segnala un illecito nel settore pubblico¹⁷, in forza della quale i dipendenti pubblici sono tenuti a denunciare gli episodi di corruzione connessi al servizio pubblico. La legge prevede non solo che gli autori delle segnalazioni vengano protetti da eventuali ritorsioni, ma anche che sia mantenuto il riserbo sulla loro identità. L'efficacia di questo quadro giuridico resta però ancora da dimostrare: in uno studio sulla tutela degli autori di segnalazioni di illeciti in 10 Stati membri, realizzato da Transparency International nel 2009, si sottolinea che la legge non viene applicata in modo uniforme e che nel 40% dei casi monitorati in Romania chi aveva denunciato un illecito ha subito varie forme di ritorsione¹⁸. Una relazione più recente (novembre 2013) a cura della stessa ONG rileva tuttavia che sono state adottate alcune misure per rafforzare il livello di tutela di chi denuncia un illecito¹⁹. Il miglioramento dei meccanismi che garantiscono la protezione degli autori di segnalazioni e una più efficace applicazione della legislazione in vigore figurano inoltre tra gli obiettivi perseguiti dalla strategia nazionale di lotta alla corruzione.

Trasparenza delle attività di lobbying. In Romania le attività di lobbying non sono regolamentate. Non è previsto l'obbligo di iscrizione in un apposito registro né i funzionari pubblici sono tenuti a segnalare i loro contatti con lobbisti. Le autorità romene non hanno infatti ritenuto necessario adottare una nuova normativa in materia, dato che i rischi legati alle attività di lobbying sono già contemplati dalle norme in vigore su conflitti di interesse e incompatibilità applicabili a chi ricopre una carica pubblica. Un disegno di legge per regolamentare le attività di lobbying è attualmente all'esame della Camera dei deputati. Nel 2010 è stata fondata la Asociația Registrul Român de Lobby (Associazione registro romeno delle lobby) con il duplice obiettivo di promuovere ulteriormente le attività di lobbying e, eventualmente, di garantire un'autoregolamentazione del settore, ma sinora la sua azione ha avuto un impatto limitato.

Media e accesso all'informazione. L'obiettività dell'informazione è diminuita negli ultimi anni, e sull'attività giornalistica "spesso predominano gli interessi particolari e l'appartenenza politica dei proprietari dei mezzi d'informazione"²⁰, un quadro che include anche episodi occasionali di intimidazione nei confronti di magistrati o di responsabili della lotta alla corruzione. Le limitazioni alla libertà dei media hanno ulteriormente ridotto l'accesso all'informazione in tutto il paese, una situazione resa ancor più grave dal fatto che la Romania è il paese UE con la più bassa copertura Internet²¹. Un'applicazione inadeguata della legislazione che regola l'accesso all'informazione incide anche sulla capacità di prevenire e tenere sotto controllo la corruzione. In base al punteggio assegnatole dall'indice della libertà di stampa 2013 della Freedom House, la Romania rientra tra i paesi con una stampa "parzialmente libera"²².

17 *Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii* ["Legge n. 571/2004 sulla tutela dei membri del personale di autorità pubbliche, istituzioni pubbliche e altre unità che segnalano infrazioni alla legge"].

18 *An Alternative to Silence, Whistle-Blower Protection in 10 European Countries* ["Invece di tacere - La protezione degli autori di segnalazioni di illeciti in 10 paesi europei"], novembre 2009, pagg. 9 e 15:

http://archive.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/towards_greater_protection_of_whistleblowers/enhancing_whistleblower_protection_in_the_european_union.

19 http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

20 Bertelsmann Stiftung (2012) *BTI 2012 – Romania Country Report* [Fondazione Bertelsmann, Relazione per paese - Romania] Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, pag. 8:

<http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Romania.pdf>.

21 In base all'indice Europa 2020 del 2012, la copertura Internet nel paese è appena del 39,9%.

http://reports.weforum.org/the-europe-2020-competitiveness-report/?utm_source=EU2020map&utm_medium=mapembed&utm_campaign=EU2020%2Bembeds#.

22 <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

2. TEMI IN PRIMO PIANO

Perseguimento dei reati di corruzione

Nel 2002 è stata istituita una procura centrale indipendente specializzata nella lotta alla corruzione, la quale tuttavia nei primi anni di attività non ha ottenuto buoni risultati nell'indagare sulla corruzione ad alto livello. Riorganizzata nel 2005 con una ridefinizione sia delle competenze che dell'organigramma, ha assunto il nuovo nome di Direzione nazionale anticorruzione (DNA) e si è dedicata prevalentemente a indagini su casi di corruzione ad alto livello o particolarmente complessi. Oggi questo organo indaga sulla corruzione ad alto e medio livello²³ e sui reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE²⁴. La DNA dispone, oltre alla sede centrale, di 15 dipartimenti regionali²⁵ e quattro uffici territoriali.

Dopo il 2006, con una nuova dirigenza e una rinnovata volontà politica di compiere progressi nella lotta alla corruzione, la DNA ha iniziato a svolgere un'attività che oggi le consente di vantare un bilancio impressionante nel perseguimento dei reati di corruzione ad alto livello. Secondo la relazione sul meccanismo di cooperazione e verifica del luglio 2012, "i risultati ottenuti dalla DNA nell'indagare e perseguire i casi di corruzione ad alto livello possono essere considerati uno dei passi avanti più importanti realizzati dalla Romania dalla sua adesione. [...] Dal 2007 in poi la DNA ha avviato una serie di procedimenti, ai livelli più alti sia della sfera politica che del sistema giudiziario, nei confronti di esponenti di tutti i principali partiti politici"²⁶. L'organigramma della DNA, che non comprende solo pubblici ministeri ma anche personale di polizia giudiziaria ed esperti di economia, finanza, settore bancario, dogane e informatica, è stata determinante per conseguire questi risultati²⁷.

Se è vero che si sono registrati dei passi avanti nell'avviare procedimenti giudiziari su casi di corruzione ad alto livello, è ora in esame la capacità del sistema giudiziario di trattare tali casi. Le relazioni sull'MCV hanno svolto un'accurata analisi dei motivi per cui questi particolari procedimenti giudiziari hanno subito gravi ritardi al punto che, in alcuni casi, si è rischiato che decadessero per prescrizione²⁸. Peraltro, negli ultimi due anni la percentuale di sentenze pronunciate dai tribunali su casi di corruzione ad alto livello è notevolmente aumentata, un risultato attribuibile soprattutto agli sforzi profusi dall'Alta Corte di cassazione e di giustizia. Il servizio dell'ispettorato giudiziario, che nelle sue relazioni ha esaminato la lunghezza dei procedimenti e i motivi per cui quelli su una serie di casi di corruzione ad alto livello hanno registrato notevoli ritardi, ha confermato la diminuzione del numero di sentenze pronunciate con ritardo²⁹, benché resti ancora da vedere se si tratti di una tendenza confermata nel lungo periodo. In alcuni procedimenti per corruzione ad alto livello ancora in attesa di sentenza, sono trascorsi oltre sei anni dal rinvio a giudizio dei presunti autori di reato³⁰.

23 Si parla di casi di corruzione ad alto o a medio livello quando si è in presenza di uno dei tre elementi seguenti: il valore della tangente o degli indebiti vantaggi è superiore a 10 000 euro; oppure il danno arrecato è superiore a 200 000 euro; o, infine, il presunto autore di reato è un funzionario (anche eletto o nominato) ad alto livello o un funzionario con incarico di dirigente di livello intermedio.

24 http://www.pna.ro/faces/cine_lucreaza.xhtml

25 Corrispondenti alle circoscrizioni giudiziarie delle Corti d'appello.

26 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf.

27 <http://www.pna.ro/faces/structura.xhtml>

28 http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2012_231_en.pdf

29 http://emap.csm1909.ro/Documente.aspx?path=emap_docs/200704Documente/115400000400463.pdf.

30 Da un progetto di monitoraggio dei mezzi d'informazione, cofinanziato dall'UE, che segue fase per fase i procedimenti penali avviati su alcuni casi di corruzione ad alto livello e ne conserva la documentazione pubblica: <http://anticoruptie.hotnews.ro/>.

Buone pratiche: i risultati conseguiti dalla DNA in relazione a casi di corruzione ad alto livello³¹

Nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2006 e l'ottobre 2012 la DNA ha chiesto il rinvio a giudizio di 4 738 imputati, 2 101 dei quali ricoprivano cariche importanti³². Negli ultimi sette anni la percentuale di richieste di rinvio a giudizio della DNA confermate da sentenze definitive ha toccato il 90,25%. Nello stesso periodo 1 496 imputati sono stati condannati con sentenza definitiva, quasi la metà dei quali ricopriva una carica politica (tra cui un ex primo ministro, un ministro, 8 parlamentari, un sottosegretario, 26 tra sindaci, vicesindaci e prefetti, 50 direttori di società statali e istituzioni pubbliche, 60 funzionari delle autorità di controllo). Nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 15 novembre 2013 la DNA ha registrato risultati altrettanto positivi, con la presentazione di richieste di rinvio a giudizio nei confronti di 823 imputati e 179 sentenze definitive pronunciate dai tribunali nei confronti di 857 imputati.

Nell'ultimo biennio il numero di procedimenti che sono arrivati a sentenza è nettamente aumentato. Nei primi tre trimestri del 2012 il numero di condanne definitive pronunciate dai tribunali era pressoché raddoppiato rispetto all'anno precedente, ed era addirittura quadruplicato rispetto alla percentuale di condanne di sette anni prima. Nel 2011 oltre 230 ufficiali della polizia di frontiera e delle dogane in servizio presso sei valichi di frontiera sono stati oggetto di procedimenti giudiziari con l'accusa di aver accettato tangenti e aver preso parte alle attività di un gruppo di criminalità organizzata, in relazione principalmente al contrabbando di sigarette³³. Tra i procedimenti di rilievo avviati dalla DNA ne vanno ricordati due, relativi ad un ex primo ministro che ha scontato una pena di reclusione per un'accusa di finanziamento illecito durante la campagna elettorale per le presidenziali e che è attualmente detenuto per una condanna inflittagli in un altro procedimento per corruzione. Altre importanti indagini condotte dalla DNA hanno interessato tutti i livelli politici: un ex sindaco di Cluj, rinvio a giudizio per aver ricevuto tangenti in cambio dell'assegnazione di appalti pubblici, è stato indagato mentre, oggetto di un provvedimento di custodia cautelare, si trovava in carcere nel periodo in cui era un membro influente del partito al governo; un ministro in carica (oggi ex ministro) è stato condannato in primo grado per abuso d'ufficio per fatti che avrebbe commesso quando ricopriva un precedente incarico; un parlamentare è stato condannato alla reclusione con sentenza definitiva in due distinti procedimenti per corruzione (il primo per favoreggiamento e concorso in abuso d'ufficio in relazione ad uno scambio illegale di proprietà che riguardava terreni appartenenti al ministero della Difesa, e il secondo per corruzione con il coinvolgimento dei giocatori di una squadra di calcio).

Quanto alla corruzione di modesta entità, la Procura generale ha segnalato che nel 2013 il numero di casi risolti è aumentato di circa il 9% rispetto al periodo di riferimento dell'anno precedente, mentre le richieste di rinvio a giudizio sono aumentate all'incirca del 15%. Malgrado ciò, se è vero che negli ultimi anni si possono constatare dei progressi per quanto riguarda le indagini sui casi di

31 <http://www.pna.ro/faces/obiect2.jsp?id=193>.

32 Tra cui un ex primo ministro, 9 ministri, 5 sottosegretari, 23 parlamentari, 105 tra sindaci e vicesindaci, 8 tra presidenti e vicepresidenti di consigli provinciali, 8 direttori di agenzie nazionali, 40 direttori di società statali e aziende autonome, 42 ufficiali della Guardia di finanza e 48 enti dotati di personalità giuridica.

33 Secondo uno studio commissionato da FRONTEX sulle misure anticorruzione applicate nell'attività di controllo delle frontiere dell'UE, questa rete criminale avrebbe assicurato a ciascuna delle guardie di frontiera implicate circa 500 euro di tangenti al giorno. Se l'episodio illustra il lavoro efficacemente svolto nell'applicare la legge per scoprire sistemi di corruzione su vasta scala di questo tipo, sottolinea però anche quale sia il livello di penetrazione della corruzione alle frontiere e i relativi collegamenti con la criminalità organizzata:

http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_antibriuption_measures_in_EU_border_control.pdf

piccola corruzione condotte dalle procure in tutta la Romania³⁴, nel complesso i risultati ottenuti per questo tipo di reati non appaiono ancora soddisfacenti³⁵. In ogni procura viene designato almeno un pubblico ministero incaricato di indagare sui casi di corruzione. In Romania la maggior parte delle azioni in giudizio dinanzi ai tribunali promosse dalle procure riguardano ufficiali delle forze di polizia, il che potrebbe anche essere frutto dell'efficace operato della Direzione generale anticorruzione, la quale dipende dal Ministero dell'Interno. Tuttavia, il numero complessivo di casi di corruzione di modesta entità di altro tipo per i quali è stato chiesto il rinvio a giudizio è piuttosto basso.

La volontà della DNA di investigare sui casi di corruzione ad alto livello è stata anche incentivata dal contesto politico, che ha consentito alla Direzione di svolgere indagini caratterizzate da imparzialità e indipendenza. Un fattore determinante perché la DNA possa operare efficacemente è quello della nomina dei suoi dirigenti³⁶. Come viene evidenziato nella relazione sull'MCV del gennaio 2014³⁷, "il processo di nomina del Procuratore generale e dei dirigenti della DNA e della DIICOT (*Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism* = Direzione investigativa per la lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo) ha richiesto molto tempo". La procedura che ha portato infine alla nomina delle posizioni dirigenziali di questi due enti, difatti, pur comprendendo anche candidati con una valida esperienza alle spalle, "è stata in sostanza il risultato di scelte politiche invece che di un processo che permettesse di valutare le qualifiche dei candidati e il frutto di un'autentica competizione tra loro"³⁸. Più di recente, come sottolineato nella medesima relazione del gennaio 2014, ulteriori difficoltà sono state sollevate dalle decisioni di nomina dei capi e vicecapi sezione della DNA adottate all'inizio di ottobre del 2013. Le deleghe per la nomina a posizioni ad interim sono state bruscamente ritirate e il ministro della Giustizia ha proceduto alle nomine in questione senza rispettare pienamente la procedura di consultazione del direttore della DNA. Per di più, il periodo in cui sono giunte tali nomine poteva far supporre che esse fossero legate a decisioni assunte dalla DNA in procedimenti riguardanti esponenti politici. In seguito a critiche espresse pubblicamente, anche da parte del Consiglio superiore della magistratura, si è proceduto in un secondo momento alla nomina di altri capi e vicecapi sezione in consultazione con il direttore della DNA. La nomina dei nuovi dirigenti non ha avuto ripercussioni sul ritmo delle indagini svolte dalla Direzione generale anticorruzione, che è rimasto immutato³⁹. È importante mantenere lo stesso andamento anche nel lungo periodo.

Responsabilità e integrità dei funzionari eletti e nominati

La Romania ha messo a punto il quadro necessario sia per perseguire i casi di corruzione ad alto livello che per svolgere accertamenti imparziali sul patrimonio e su potenziali conflitti di interesse e incompatibilità di coloro che ricoprono una carica pubblica, tutti elementi di fondamentale importanza di una strategia di lotta alla corruzione. Gli alti funzionari hanno obblighi molto severi in materia di dichiarazione della propria situazione patrimoniale, e tali dichiarazioni vengono rese

34 Tra il 2012 e i primi sei mesi del 2013 sono state presentate 432 richieste di rinvio a giudizio per 722 imputati, tra cui ufficiali di polizia, funzionari con incarichi pubblici presso amministrazioni locali, medici, impiegati di enti pubblici, ecc. In un quarto di questi casi per i quali è stato chiesto il rinvio a giudizio, il procedimento è stato avviato d'ufficio. Nello stesso periodo, i tribunali hanno pronunciato 266 sentenze definitive nei confronti di 332 imputati in procedimenti per corruzione (con una percentuale di condanne del 92,77%). Solo il 20,78% di queste sentenze comportava una condanna da scontare in reclusione.

35 Cfr. anche la relazione sull'MCV del gennaio 2014: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf.

36 In base alla legislazione romena, i direttori della DNA, della Procura generale e della DIICOT (Direzione investigativa per la lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo) sono nominati dal Presidente della Romania, su proposta del ministro della Giustizia e in seguito al parere consultivo del Consiglio superiore della magistratura. Tra le prerogative del ministro della Giustizia vi è quella di proporre la nomina di qualsiasi pubblico ministero, ma nulla gli impedisce di formulare la sua proposta in base ad una procedura improntata a criteri di trasparenza e professionalità.

37 http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf.

38 Ibidem.

39 Cfr. le statistiche citate all'inizio della presente sezione.

di dominio pubblico. Tuttavia, il sostegno politico all'attuale quadro in materia di integrità non è stato sempre garantito, tanto sul piano legislativo quanto su quello istituzionale⁴⁰.

Dal 2008 l'ANI ha individuato oltre 469 casi di incompatibilità, 194 conflitti di interesse che si configuravano come infrazione amministrativa o come reato penale, 46 casi di patrimoni personali ingiustificati e 346 reati potenziali, e ha inflitto oltre 5 200 ammende per violazione della normativa sulla dichiarazione della situazione patrimoniale. Tra i detentori di cariche pubbliche su cui l'ANI ha svolto indagini si contano 50 parlamentari, 12 tra presidenti e vicepresidenti di consigli provinciali, 10 tra ministri e sottosegretari e oltre 700 funzionari eletti a livello locale, dirigenti di enti pubblici, ufficiali di polizia, magistrati, ecc. Nel quinquennio appena trascorso oltre l'80% delle decisioni in materia di incompatibilità e conflitti di interesse adottate dall'Agenzia nazionale per l'integrità sono state confermate in via definitiva. Ciononostante, in alcuni casi importanti alle decisioni dell'ANI non è stato dato un seguito adeguato⁴¹.

Il Parlamento non ha sempre dato prova di coerenza nell'assumere decisioni su questioni di integrità, in particolare per quanto riguarda il seguito riservato alle decisioni dell'ANI in materia di conflitti di interesse o incompatibilità. Una volta diventate definitive, le decisioni dell'Agenzia dovrebbero far decadere dal mandato i funzionari eletti nei cui confronti sono state adottate. Da metà 2012, tuttavia, gli organi giurisdizionali hanno dovuto adire per due volte la Corte costituzionale perché il Parlamento si rifiutava di porre fine al mandato di parlamentari oggetto di decisioni giudiziarie definitive di incompatibilità. L'ultimo caso di questo genere, risalente all'autunno del 2013, riguarda una decisione dell'ANI sull'incompatibilità di un senatore che era stata confermata dall'Alta Corte di cassazione e di giustizia ma che il Senato non aveva eseguito. Pertanto, la Corte costituzionale è dovuta intervenire ancora una volta, statuendo sul conflitto costituzionale tra il potere legislativo e la magistratura⁴². Da allora il Senato non ha avviato altre azioni in merito al caso.

Il fatto che il Parlamento non abbia dato esecuzione ad alcune delle decisioni definitive dell'ANI ha reso meno credibile il suo impegno nella lotta contro la corruzione. Inoltre, determinate proposte legislative presentate dai funzionari eletti hanno spesso gravemente minacciato la stabilità istituzionale dell'Agenzia nazionale per l'integrità.

Negli ultimi tempi l'opinione pubblica romena ha dibattuto in modo approfondito dell'eventuale modifica delle norme in materia di incompatibilità riguardanti i funzionari eletti a livello locale. Il dibattito era incentrato in particolare sul divieto per questi funzionari di far parte dei consigli di sorveglianza di società pubbliche o controllate dallo Stato a livello locale, come pure di consorzi di enti locali per lo sviluppo, cui siano stati assegnati appalti di servizi di pubblica utilità per conto di alcuni comuni. La questione è balzata in primo piano quando l'ANI ha constatato una serie di violazioni di queste disposizioni di legge. Le norme sull'incompatibilità per quanto riguarda la partecipazione ai consigli di sorveglianza di società pubbliche o controllate dallo Stato sono elementi chiave per contrastare i rischi di corruzione e i potenziali conflitti di interesse nel settore degli appalti pubblici e del controllo dei contratti pubblici, così come nell'ambito del finanziamento dei partiti politici o delle campagne elettorali.

Inoltre, le decisioni del Parlamento sulla concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti dei suoi membri sono apparse sinora imprevedibili⁴³. I parlamentari romeni godono dell'immunità

40 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_en.pdf

41 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_en.pdf

42 <http://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-70>

43 Tra il 2007 e la metà del 2012 la DNA, tramite il Procuratore generale, ha trasmesso al Parlamento 7 richieste di autorizzazione a procedere per svolgere indagini su parlamentari, e altre 5 ne ha presentate al Presidente romeno per sottoporre a indagine ministri ed ex ministri. Il Presidente della Romania ha accolto tutte le richieste, mentre il Parlamento ne ha accolte 5 su 7 e ha respinto le rimanenti due. In un altro caso, il Parlamento ha respinto la richiesta di estendere ad altre ipotesi

per quanto riguarda la custodia cautelare in carcere e le perquisizioni, ma possono essere oggetto di indagini penali. Tuttavia, i parlamentari ex ministri o ministri in carica godono dell'immunità per i reati commessi in relazione ai loro incarichi ministeriali, e particolari difficoltà sembrano sorgere per l'appunto in casi di questo tipo. Le procedure di sospensione dell'immunità non prevedono che il Parlamento debba motivare le sue decisioni. In tre recenti casi, nel 2012 e nel 2013, la Camera dei deputati ha negato l'autorizzazione a procedere nei confronti di ex ministri coinvolti in un'indagine penale con accuse di corruzione, reati economici e frode elettorale.

Nel gennaio 2013 il Parlamento ha adottato degli emendamenti allo statuto dei suoi membri; dato però che contro di essi era stato presentato un ricorso dinanzi alla Corte costituzionale, gli emendamenti sono entrati in vigore soltanto nel luglio 2013, e al momento della stesura della presente relazione i regolamenti attuativi e il nuovo codice di condotta⁴⁴ non erano ancora stati adottati. Benché le nuove norme proposte debbano essere in parte accolte con favore, soprattutto quelle relative all'effettiva applicazione delle decisioni definitive in materia di incompatibilità, la loro efficacia dovrà essere valutata nel corso del tempo⁴⁵.

All'inizio del dicembre 2013 il Parlamento ha adottato una serie di emendamenti al codice penale che, tra l'altro, escludono i parlamentari, il Presidente e chi esercita una libera professione dalla definizione di "persone che ricoprono una carica pubblica", con la conseguenza che nei confronti di queste particolari categorie non possono più essere mosse accuse per reati di corruzione nel settore pubblico. Sono stati inoltre approvati altri emendamenti che restringono considerevolmente la portata e l'applicazione delle norme di diritto penale in materia di conflitti di interesse. Queste recenti modifiche suscitano gravi timori quanto al livello di integrità e agli standard di lotta alla corruzione che i funzionari eletti si impegnano a rispettare. Nel gennaio 2014 tutti i suddetti emendamenti sono stati dichiarati incostituzionali dalla Corte costituzionale⁴⁶.

Integrità della magistratura

Fra il gennaio 2006 e l'ultimo trimestre del 2012, la DNA ha chiesto il rinvio a giudizio di 23 giudici e 30 pubblici ministeri. Nello stesso periodo di riferimento sono state pronunciate condanne definitive per corruzione contro 12 giudici e 11 pubblici ministeri. Negli ultimi anni, sei casi hanno riguardato giudici della Corte suprema, compresi alcuni presidenti di sezione. Fra le accuse, corruzione, traffico d'influenza e complicità in altri reati⁴⁷. Per due membri del Consiglio superiore della magistratura è stato chiesto il rinvio a giudizio con l'accusa di corruzione. Occorre continuare il monitoraggio per valutare il potere dissuasivo delle sanzioni applicate⁴⁸. I casi più recenti hanno riguardato diversi livelli del potere giudiziario e hanno portato alla luce delle reti in cui erano coinvolti giudici, avvocati e imputati, che ricorrevano al traffico d'influenza per ottenere sentenze favorevoli, oppure pubblici ministeri che proteggevano determinate reti criminali dalle indagini. In un caso, si stima che le tangenti ammontassero a ben un milione di euro. In un altro caso, due pubblici ministeri⁴⁹, un giudice e un funzionario di polizia sono stati rinviati a giudizio per complicità, istigazione e partecipazione all'utilizzo non autorizzato di informazioni riservate

di reato l'indagine penale in corso relativa ad un parlamentare ed ex ministro. Ha inoltre respinto la richiesta di procedere a perquisizioni nei confronti di un parlamentare ed ex ministro. Tra il 2007 e la metà del 2013 sono state presentate tre richieste di custodia cautelare in carcere nei confronti di parlamentari: due sono state accolte e una è stata respinta.

44 Nel dicembre 2013 il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso per consultazione al Parlamento europeo il progetto del nuovo codice di condotta.

45 http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf

46 <http://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-75>

47 In particolare, reati connessi con la divulgazione di informazioni sull'autorizzazione di perquisizioni, arresti e intercettazioni di altri magistrati.

48 http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf

49 Fra i quali un membro e un consigliere del Consiglio superiore della magistratura.

appartenenti al servizio investigativo della polizia in cambio di denaro, servizi e altri vantaggi illeciti connessi con posizioni dirigenziali all'interno della DNA e dell'Ufficio del procuratore generale. Il Consiglio superiore della magistratura ha reagito prontamente a questi casi, approvando in tempo utile i mandati di perquisizione e di custodia cautelare in carcere, sospendendo dalla magistratura gli imputati e richiedendo diversi controlli, ad esempio per verificare se il sistema di distribuzione casuale delle cause fosse stato manomesso.

Alla fine del 2011, il Consiglio superiore della magistratura ha adottato una strategia per l'integrità dei magistrati, con un piano d'azione finalizzato tra l'altro a rafforzare le norme sull'integrità e a migliorare i meccanismi di responsabilità disciplinare⁵⁰. L'ispettorato giudiziario, divenuto organo indipendente, è stato rafforzato e ha adottato misure per migliorare la propria metodologia. La nuova legislazione sulla responsabilità disciplinare dei magistrati ha introdotto procedure disciplinari più efficaci⁵¹ e la possibilità di sospendere i magistrati in attesa dei risultati di un'inchiesta disciplinare. Nell'agosto 2013, il Consiglio superiore della magistratura ha approvato una proposta legislativa del ministero della Giustizia volta a revocare le pensioni speciali⁵² dei magistrati sottoposti a condanna definitiva per reati di corruzione o illeciti legati all'esercizio delle loro funzioni e commessi in modo intenzionale, nonché per ogni altro reato lesivo della reputazione della magistratura. La proposta legislativa è stata approvata dal governo nello stesso mese ed è attualmente in attesa di adozione da parte del Parlamento.

Appalti pubblici

Gli appalti pubblici rappresentano una quota importante dell'economia romena: nel 2011, il valore di opere pubbliche, forniture e servizi era pari al 24,6% del PIL. Nello stesso anno il valore delle gare d'appalto pubblicate nella Gazzetta ufficiale in percentuale della spesa totale per opere pubbliche, forniture e servizi era del 30,9%⁵³. Nonostante sia in vigore un quadro normativo per gli appalti pubblici, le frequenti modifiche e la mancanza di pratiche e orientamenti uniformi da parte delle istituzioni competenti sono fonte di incertezza per le parti interessate⁵⁴. Come minimo, le successive modifiche hanno generato confusione circa l'ambito d'applicazione delle norme sugli appalti pubblici nel caso delle società pubbliche o controllate dallo Stato. Inoltre, la coerenza delle decisioni dei tribunali e degli organi competenti per i ricorsi appare suscettibile di miglioramento. L'utilizzo della procedura negoziata a livello nazionale senza pubblicazione di un bando di gara è molto al di sopra della media UE (ossia il 15% circa del numero totale delle procedure d'appalto⁵⁵, contro una media UE intorno al 5%).

Secondo il sondaggio Eurobarometro effettuato presso le imprese nel 2013 sul tema della corruzione,⁵⁶ gli imprenditori romeni intervistati considerano le seguenti pratiche come diffuse nel settore degli appalti pubblici: partecipazione degli offerenti alla stesura del capitolato d'oneri (49%), criteri di selezione e valutazione poco chiari (56%), conflitti d'interessi nella valutazione delle offerte (57%), capitolati d'oneri su misura per favorire determinate imprese (59%), abuso

50 <http://www.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0901>.

51 Legge n. 24 del 2012 che modifica la legge 303 del 2004 sullo status dei giudici e dei pubblici ministeri e legge 317 del 2004 sul Consiglio superiore della magistratura.

52 Tali pensioni, riservate ai magistrati, non sottostanno alle norme generali in materia pensionistica, e sono inoltre considerevolmente più alte della media.

53 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

54 Vi è una frequenza elevata di decreti d'urgenza del governo e di modifiche alla legislazione del settore che creano incertezza giuridica e causano incoerenze nell'attuazione. Un esempio di questo fenomeno è il decreto d'urgenza 34/2006 sugli appalti pubblici, modificato quattro volte tra dicembre 2012 e giugno 2013 (tramite i decreti d'urgenza 77/2012, 31/2013 e 35/2013, nonché la legge 193/2013).

55 Dati riferiti al 2011.

56 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

della motivazione d'urgenza per giustificare il ricorso a procedure anticoncorrenziali o accelerate (51%) e offerte concordate (53%). La corruzione è considerata un fenomeno diffuso dal 64% degli intervistati (contro il 56% della media UE) per quanto riguarda gli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali e dal 59% (contro il 60% della media UE) per quanto attiene agli appalti gestiti dagli enti locali. Uno studio realizzato nel 2012 dall'Istituto per le politiche pubbliche (IPP) della Romania ha mostrato che il 90% degli intervistati romeni riteneva il processo di aggiudicazione degli appalti pubblici contrassegnato dalla corruzione a causa della mancanza di trasparenza, equità e competitività⁵⁷. Si tratta di una delle percentuali più elevate dell'UE. Questi indicatori, anche se non sono necessariamente correlati in modo diretto alla corruzione, evidenziano fattori di rischio che aumentano i punti di vulnerabilità alla corruzione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

Come dimostrano una serie di controlli esterni e varie analisi e studi, il sistema romeno di appalti pubblici a livello nazionale è gravato da numerose irregolarità e conflitti d'interessi, nonché da un elevato rischio di corruzione⁵⁸. Tra le irregolarità più frequenti che possono indicare un rischio più elevato di corruzione si possono citare la scarsa trasparenza in tutte le fasi dell'appalto, scadenze troppo brevi per la presentazione delle offerte, modifiche alle informazioni fornite all'inizio della procedura d'appalto che vengono rese note solo a livello nazionale, criteri di selezione troppo severi e algoritmi non pertinenti o artificiali per la valutazione delle offerte⁵⁹. Altre pratiche scorrette rilevate dai controlli esterni e dalle verifiche effettuate riguardano il ricorso a capitoli d'oneri su misura per favorire un candidato specifico e l'assegnazione diretta di un numero elevato di contratti pubblici da parte della stessa amministrazione aggiudicatrice a un numero estremamente limitato di operatori economici tramite l'uso ingiustificato di una procedura negoziata e senza pubblicazione di un bando di gara d'appalto. La legislazione vigente in materia di appalti pubblici non prevede disposizioni chiare circa pratiche come quella delle "porte girevoli", e vi è scarsa sensibilità per le situazioni di conflitto d'interessi che ne possono derivare.

Per quanto concerne la supervisione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici è in vigore una complessa struttura istituzionale⁶⁰, ma l'efficacia dei meccanismi di controllo interni ed esterni rimane da stabilire. Lo status di indipendenza dell'autorità romena di controllo sugli appalti pubblici non è ancora del tutto garantito. Inoltre, il quadro istituzionale è eccessivamente complesso, e la scarsa cooperazione interistituzionale è all'origine di pratiche divergenti. Il risultato di tutto questo è che le irregolarità sostanziali non vengono né individuate né punite. La

57 Adrian Moraru, Elena Iorga, Loredana Ercus (2012) *Transparency, fairness and competitiveness of public procurement in Romania* ("Trasparenza, equità e competitività degli appalti pubblici in Romania"), Istituto per le politiche pubbliche: <http://www.ipp.ro/pagini/transparen355a-corectitudine-351i-1.php>

58 La relazione elaborata da Deloitte su richiesta della DG REGIO contiene informazioni dettagliate sui punti deboli del sistema romeno di appalti pubblici, ed è stata tenuta presente durante la redazione della presente valutazione. La relazione è stata pubblicata dalle autorità romene all'indirizzo <http://www.sn-seap.ro/wp-content/uploads/2012/07/DG-Regio-Third-Interim-Report-Part-C-FINAL-RO-version.pdf>.

59 *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption* ("Individuare e ridurre la corruzione negli appalti pubblici nell'UE - Sviluppo di una metodologia per stimare i costi diretti della corruzione e gli altri elementi ai fini di un meccanismo di valutazione dell'UE nel settore della lotta alla corruzione"), 30 giugno 2013, PricewaterhouseCoopers e ECORYS.

60 L'Autorità nazionale per la regolamentazione e il controllo degli appalti pubblici (ANRMAPP), coordinata dal primo ministro, è incaricata di regolamentare e controllare gli appalti pubblici (compresi controlli sistematici ex ante della documentazione di gara e controlli ex post delle procedure d'appalto sulla base di una valutazione di rischio). L'Unità centrale per il coordinamento e la verifica degli appalti pubblici (UCVAP), che dipende dal ministero delle Finanze, procede al controllo ex ante della regolarità delle procedure d'appalto (selezionate in base a una valutazione di rischio), tramite osservatori locali che partecipano alle commissioni d'appalto (le loro relazioni hanno valore consultivo). Il Consiglio nazionale per la risoluzione dei reclami (CNSC) è un ente specializzato di tipo amministrativo giurisdizionale competente per il trattamento dei reclami relativi agli appalti pubblici in prima istanza, prima della firma dei contratti. Il Centro nazionale di gestione per la società dell'informazione (CNMSI), subordinato al ministero delle Comunicazioni e della società dell'informazione, mette in pratica e gestisce il Sistema elettronico degli appalti pubblici (SEAP).

scarsa capacità delle amministrazioni aggiudicatrici di predisporre una documentazione di gara corretta, definire criteri adeguati di selezione e di aggiudicazione, valutare le offerte e istituire meccanismi chiari di segnalazione dei rischi è un altro motivo di inefficienza e mancanza di trasparenza. L'Autorità nazionale per la regolamentazione e il controllo degli appalti pubblici (ANRMAP) sta lavorando a orientamenti interpretativi per le amministrazioni aggiudicatrici riguardanti una serie di aspetti gestionali e procedurali, compresa la questione dei conflitti d'interessi.

È stato istituito un Sistema elettronico degli appalti pubblici (SEAP), ma vi sono ancora dei problemi circa il suo effettivo funzionamento. Dal gennaio 2013, le amministrazioni aggiudicatrici devono caricare sul SEAP tutte le notifiche relative agli appalti mediante trattativa privata di valore superiore a 5 000 euro. Uno studio dell'Istituto per le politiche pubbliche della Romania rileva irregolarità significative nell'esecuzione degli appalti pubblici, come l'accettazione di lavori o forniture al di sotto dei livelli di qualità stabiliti dall'offerta iniziale e una mancanza di sanzioni per i ritardi nell'esecuzione o nelle consegne, anche quando il tempo necessario per tali operazioni rappresentava uno dei criteri per l'aggiudicazione; inoltre, i controlli successivi all'aggiudicazione sono quasi completamente assenti.

Le ultime relazioni sul meccanismo di cooperazione e verifica sottolineano i progressi assai scarsi realizzati in materia di prevenzione e sanzionamento della corruzione nel settore degli appalti pubblici⁶¹: sono pochi i casi di frode in tale settore che si sono conclusi con sanzioni dissuasive comminate da un tribunale. Tra il gennaio 2006 e l'ultimo trimestre del 2012, solo 15 funzionari si sono visti infliggere condanne definitive nel quadro di procedimenti avviati dalla DNA. I casi di norma richiedono tempi lunghi e, spesso, quando si scoprono le pratiche di corruzione gli appalti o i progetti sono già stati completati. Sono stati adottati alcuni provvedimenti per formare i pubblici ministeri e i giudici agli aspetti riguardanti gli appalti pubblici.

Una riforma relativa al decentramento è in corso di realizzazione tramite una serie di leggi e di decisioni amministrative prese a livello di governo o di ministeri. Data l'importanza e la natura dei rischi collegati alla corruzione, ai conflitti d'interessi e ai favoritismi, come sottolineato nella presente sezione e in quella che segue, è necessario che la riforma sia accompagnata da misure di prevenzione efficaci che affrontino tali rischi⁶².

Per quanto concerne i **fondi dell'UE**, secondo le statistiche aggregate della DNA fra il 2006 e il 2012 in Romania vi sono state distrazioni di fondi per 36 milioni di euro a causa di corruzione e frodi. La DNA ha chiesto il rinvio a giudizio per 406 imputati e i tribunali hanno emesso 82 decisioni definitive contro 127 persone. Il settore degli appalti pubblici locali è particolarmente esposto al rischio di corruzione.

Dal 2010 ad oggi, diversi controlli della Commissione europea hanno evidenziato punti deboli significativi del sistema romeno in materia di appalti pubblici. Il fatto che tali punti deboli non siano stati né prevenuti, né individuati e corretti dal sistema nazionale di gestione e controllo è indicativo delle carenze del sistema. Il quadro istituzionale romeno per gli appalti pubblici è stato giudicato insufficiente per quanto riguarda la sua capacità di procedere a controlli efficaci circa il modo in cui sono spesi i fondi dell'UE. Queste carenze hanno causato interruzioni temporanee dei pagamenti dei fondi strutturali, al fine di proteggere gli interessi finanziari dell'UE. Nel 2011, la Commissione ha anche sollevato riserve circa i programmi svoltisi nel periodo 2007-2013 in Romania. Le autorità romene hanno modificato i sistemi di gestione e controllo e hanno approvato

61 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf e http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf.

62 Cfr. anche l'analisi relativa a queste questioni elaborata nella relazione MCV del gennaio 2014: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf

e realizzato correzioni finanziarie, e in risposta la Commissione ha lasciato cadere le proprie riserve e ha ripreso i pagamenti.

Conflitti d'interessi e favoritismi

Come si è detto nella sezione precedente, conflitti d'interessi e favoritismi risultano essere fra i problemi più ricorrenti nell'assegnazione e nella spesa del denaro pubblico (compresi i fondi dell'UE), sia a livello centrale che a livello locale, con meccanismi di prevenzione e controllo difficili da applicare o non sufficientemente dissuasivi. Il tasso di individuazione e comunicazione dei casi di conflitto d'interessi da parte delle autorità responsabili per gli appalti pubblici è piuttosto basso in confronto alla portata dei rischi effettivi in questo campo, come dimostrano i dati dell'ANI. Per rimediare a questo stato di cose, nel 2013 sono stati firmati dei memorandum fra l'ANRMAP e l'ANI volti a lanciare un sistema d'informazione integrato per la prevenzione e l'individuazione dei potenziali conflitti d'interessi tramite controlli ex ante.

Nel 2012, l'ANI ha effettuato uno studio sull'amministrazione locale, che ha rivelato un alto numero di casi di conflitto d'interessi⁶³. Molti consiglieri eletti a livello locale hanno concluso contratti con imprese di loro proprietà o controllate da loro parenti. L'ANI ha scoperto 78 casi di eletti a livello locale in situazione di incompatibilità o di conflitto d'interessi. Di questi, 33 casi sono stati deferiti alle procure per indizi di reato relativi a conflitto d'interessi, e altri 17 con accuse di altri reati, compresi corruzione e falso. Sono state emesse 75 sentenze di incompatibilità, di cui 24 in via definitiva e 51 attualmente in fase di appello.

Secondo l'ANI, oltre l'80% delle sentenze dei giudici confermano le sue segnalazioni in materia di conflitti d'interessi e incompatibilità⁶⁴. Si tratta di un miglioramento, ma la giurisprudenza in questo settore rimane poco coerente: i tribunali infatti hanno adottato decisioni contraddittorie per casi analoghi. Ad esempio, in tre casi riguardanti presidenti di consigli provinciali che avevano firmato atti ufficiali per conto dell'amministrazione locale con imprese di loro proprietà, due tribunali hanno ritenuto vi fosse un conflitto d'interessi, mentre il terzo ha deciso che non vi era alcun conflitto. La relazione sul Meccanismo di cooperazione e verifica del gennaio 2014 ha anche osservato che rimane del lavoro da fare per garantire la dissuasività delle sanzioni applicate e la loro efficacia quanto al recupero del danno provocato al pubblico interesse⁶⁵. Sono necessarie azioni in giustizia distinte per statuire sui ricorsi presentati contro le constatazioni di conflitti d'interessi e per eseguire la sentenza definitiva e revocare gli atti ufficiali firmati dal funzionario riconosciuto colpevole nel periodo in cui si trovava in situazione di conflitto d'interessi. Questi procedimenti possono richiedere anni, ritardando così il momento della sanzione.

Per rimediare a questa situazione è necessario un approccio più sistematico in materia di controlli ex ante, un compito per il quale l'ANI è il soggetto più adatto, purché venga dotata delle risorse necessarie. Nell'aprile 2013, il governo ha approvato un memorandum⁶⁶ che incaricava l'ANI di effettuare controlli sistematici ex ante sui conflitti d'interessi, servendosi di una banca dati nazionale di tutti i funzionari pubblici che gestiscono fondi dell'UE. Occorre prendere in attenta considerazione le capacità necessarie per dare attuazione a questo sistema di verifica.

Il conflitto d'interessi è un reato penale secondo l'ordinamento romeno, ma per molto tempo le procure si sono mostrate riluttanti ad occuparsi di questa fattispecie, diventando più attive solo negli ultimi tempi. Nel periodo 2008-2013 sono stati trasmessi alle procure 138 casi di sospetti reati connessi con situazioni di conflitto d'interessi. Oltre metà di questi casi riguardava funzionari

63 http://www.integritate.eu/UserFiles/File/Rapoarte/Raport_ActivitateaANI_Anul2012_CfLegii544_2001.pdf

64 Periodo 2008-2013.

65 http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf

66 Memorandum 05/04/2013.

pubblici che ricoprono cariche elettive. L'efficacia delle indagini giudiziarie rimane limitata: il 7% dei casi è stato rinviato a giudizio e per un altro 7% si sono avviati procedimenti preliminari. Nel 36% dei casi non è stato avviato alcun procedimento, nel restante 50% continuano le indagini da parte delle procure. Nel marzo 2013, il procuratore generale ad interim ha annullato le decisioni delle procure di archiviare 15 casi di conflitti d'interessi in cui erano coinvolti diversi parlamentari, alcuni ex e altri ancora in carica. Nel 2012 e 2013 vi sono state 20 richieste di rinvio a giudizio per casi di conflitti d'interessi. A metà del 2013, tutte le procure presso le corti d'appello hanno elaborato strategie regionali in materia di conflitti d'interessi. Come già indicato, all'inizio del dicembre 2013 il Parlamento ha adottato una serie di emendamenti al codice penale che restringono l'ambito e l'applicazione del reato di conflitto d'interessi, sottraendo alla materia i funzionari pubblici e le decisioni amministrative e limitandone l'applicabilità al personale contrattuale delle amministrazioni pubbliche. Nel gennaio 2014 la Corte costituzionale romena ha giudicato incostituzionali tali modifiche della legislazione.

Gli studi effettuati suggeriscono che l'assegnazione dei fondi pubblici in Romania, in particolare a livello locale, rimane un settore problematico in cui i favoritismi politici spesso prevalgono sui criteri obiettivi e sull'interesse pubblico⁶⁷. Per misurare la portata del fenomeno del clientelismo nella pubblica amministrazione, i suddetti studi hanno preso in esame diversi tipi di fondi trasferiti dal bilancio statale nel periodo 2004-2011, da quelli di riserva a quelli per l'ambiente. L'assegnazione dei fondi è stata analizzata in relazione all'affiliazione politica dei funzionari responsabili. Ne è emersa una stretta correlazione fra i due elementi, a discapito delle considerazioni di interesse pubblico. Ad esempio, lo studio suggerisce che il fondo nazionale di emergenza per la risposta alle catastrofi naturali è stato utilizzato da tutti i partiti politici al governo per stornare risorse verso obiettivi ritenuti di parte e non connessi con il verificarsi di catastrofi naturali. La quota dei fondi assegnati al principale partito di governo era del 49% nel 2004 e del 45% nel 2008, fino al 62% del 2010⁶⁸.

Un'altra relazione ha fatto luce su altre possibilità di assegnazione discrezionale di fondi, come nel caso dei finanziamenti per le strade (provinciali e rurali), le scuole, i sistemi idrici nelle aree rurali e i ponti⁶⁹. Inoltre, solo il 25% dei comuni romeni è in grado di pagare gli stipendi attingendo soltanto a risorse proprie, il che è all'origine di una grave dipendenza da stanziamenti discrezionali. Gli stanziamenti maggiori, del valore di oltre un miliardo di euro, risalgono agli anni del *boom* economico 2007-2008. Questo periodo coincide col più alto livello di clientelismo individuato dallo studio.

Lo studio sul clientelismo ha anche rilevato gravi disfunzioni nella gestione e supervisione delle società pubbliche e ha valutato l'impatto degli stanziamenti discrezionali sui bilanci. Le pratiche più diffuse riguardano valutazioni eccessive dei contratti di appalto pubblico, con le società pubbliche che concludono contratti di acquisto non competitivi a prezzi superiori a quelli di mercato a favore dei loro protetti, oppure contratti di vendita al di sotto dei prezzi di mercato.

Sanità

I pagamenti sottobanco sono un fenomeno diffuso nel sistema sanitario pubblico della Romania. Le basse retribuzioni dei medici e del personale sanitario nel settore pubblico rendono piuttosto

67 <http://expertforum.ro/extra/harta-bugetelor/EFOR-rap-anual-2013.pdf> e Società accademica di Romania (2010) *Beyond perception - Has Romania's governance improved after 2004?* ("Al di là delle percezioni - La governance della Romania è migliorata dopo il 2004?") SAR: <http://www.sar.org.ro/dincolo-de-perceptii-a-devenit-guvernarea-romaniei-mai-integra-dupa-2004-3/>

68 <http://www.sar.org.ro/dincolo-de-perceptii-a-devenit-guvernarea-romaniei-mai-integra-dupa-2004-3/>

69 Expert Forum (EFOR), *Clientelismul in Romania* ("Il clientelismo in Romania"), 2013: <http://expertforum.ro/en/clientelism-in-politics-and-administration-conflicts-of-interest-and-preferential-allocations-of-resources/>

difficile affrontare il problema in modo efficace. Uno studio nazionale condotto nel 2005 dalla Banca mondiale per conto del ministero della Sanità romeno ha stimato le dimensioni del fenomeno a circa 280 milioni di euro l'anno⁷⁰, e le cifre effettive potrebbero essere anche più alte.

Secondo lo Speciale Eurobarometro sulla corruzione del 2013, il 28% degli intervistati romeni che hanno fatto ricorso a servizi sanitari pubblici nell'anno precedente ha dovuto effettuare un pagamento extra, oppure fare un regalo o una donazione in più rispetto alle tariffe ufficiali. Si tratta della percentuale più elevata nell'UE, ben oltre la media unionale del 5%. La metà degli intervistati (anche in questo caso la percentuale più elevata nell'UE, contro una media unionale del 19%) ha sentito di dover effettuare un pagamento extra o fare un regalo prima di ottenere le cure necessarie. Le ricerche effettuate a livello locale nel 2011 mostrano che solo il 33% delle persone interpellate crede che il versamento di un ticket ridurrebbe i pagamenti sottobanco nel sistema sanitario, mentre l'83% ritiene che il personale sanitario sia sottopagato e che questa sia una causa fondamentale della corruzione nel settore⁷¹.

Il progetto europeo di ricerca collaborativa ASSPRO CEE (2008-2013) si è occupato dei pagamenti sottobanco in sei paesi⁷², concludendo che, in Romania, il 55% dei pazienti che si è sottoposto a cure ambulatoriali e il 72% dei pazienti ospedalizzati ha effettuato tali pagamenti⁷³. L'81% degli intervistati vorrebbe convertire il sistema di pagamenti attuale in un sistema di pagamenti ufficiali aggiuntivi, mentre il 54% preferirebbe ricorrere ai servizi privati anziché pagare tangenti. Il 34% degli intervistati considera inevitabili i pagamenti sottobanco⁷⁴.

Il ministero della Sanità ha preso in esame diversi progetti e piani strategici per affrontare il problema dei pagamenti sottobanco, ma fino ad oggi non si sono ottenuti risultati concreti per ridurre le dimensioni del fenomeno. Tentativi recenti di istituire numeri verdi per denunciare le pratiche di corruzione nel sistema sanitario non hanno avuto successo, a causa di una mancanza di sensibilità e della riluttanza del grande pubblico a denunciare i casi di corruzione in questo settore⁷⁵. Sono anche state esaminate diverse misure nel quadro di una riforma del sistema sanitario.

Una legge sui ticket approvata nel 2012 prevede che alcuni servizi sanitari siano pagati mediante dei buoni, per ridurre il rischio di pagamenti sottobanco⁷⁶. Il sistema dei ticket è entrato in funzione nel marzo 2013, ma solo in base a piccoli importi fissi per i servizi (escluso il pronto soccorso).

Per quanto riguarda gli appalti nel settore sanitario, si applicano le norme generali in materia di appalti pubblici. Vi sono rischi di corruzione non soltanto nel processo di aggiudicazione degli appalti pubblici in quanto tale, ma anche nelle fasi precedenti riguardanti l'ammissibilità per gli elenchi nazionali dei medicinali, gli appalti per i programmi sanitari nazionali o l'aggiunta di medicinali, attrezzature o dispositivi medici all'elenco dei servizi rimborsati o gratuiti coperti dal Fondo nazionale per la sicurezza sociale. Al momento, solo i medicinali, le attrezzature e i materiali coperti dai programmi sanitari nazionali seguono una procedura d'appalto centralizzata. Nel 2013 è stata adottata una legge per il riaccantonamento degli appalti pubblici riguardanti

70 *Medical care in Romania comes at an extra cost* ("Per l'assistenza sanitaria in Romania c'è un sovrapprezzo"), 8 marzo 2009.

71 Istituto romeno per la valutazione e la strategia circa la percezione generale del sistema sanitario romeno (IRES) 2011.

72 Polonia, Romania, Ungheria, Bulgaria, Lituania e Ucraina.

73 Il 20-35% ha dovuto prendere denaro a prestito per poter pagare e un terzo degli interpellati non è andato dal medico perché non poteva permetterselo.

74 Mihaescu-Pintia C., Florescu S., ASSPRO CEE, 2012.

75 www.medalert.ro

76 I ticket devono essere calcolati in percentuale del valore dei servizi sanitari ricevuti, e l'importo complessivo per un assicurato non dovrebbe superare 1/12 del suo reddito netto annuo.

medicinali, materiali, dispositivi e attrezzature, che attribuisce al ministero della Sanità il ruolo di amministrazione aggiudicatrice centralizzata⁷⁷.

Nel 2011 è stato istituito un dipartimento per l'integrità in seno al ministero della Sanità, con l'incarico di sviluppare e attuare strategie di lotta alle pratiche di corruzione e di contrastare i rischi all'interno del sistema sanitario. Il dipartimento coordina le politiche di prevenzione e lotta contro la corruzione per quanto riguarda gli appalti pubblici e gli stanziamenti di bilancio nel settore, ma non ha competenze per affrontare il problema dei pagamenti sottobanco. Dalla sua istituzione, il dipartimento ha incontrato considerevoli difficoltà, che gli hanno impedito di effettuare un lavoro di verifica efficace. Tali difficoltà riguardano i poteri, gli strumenti, le risorse finanziarie e umane a disposizione⁷⁸. Il dipartimento ha cominciato a realizzare alcuni controlli, ma l'impatto e il seguito di tali attività sono ancora da determinare.

3. FUTURE LINEE D'AZIONE

La corruzione, sia quella di piccola entità sia quella di livello politico, rimane un problema sistemico in Romania. Negli ultimi anni si è proceduto ad alcune riforme contro la corruzione, ma i loro risultati sono ancora fragili e facilmente reversibili. Si sono osservati risultati positivi nel perseguimento dei casi di corruzione ad alto livello e più di recente nelle sentenze pronunciate in tali procedimenti, in seguito agli sforzi compiuti dalle forze di polizia specializzate, dalle procure e dai giudici. Nonostante ciò, vi è stata scarsa coerenza nella volontà politica di affrontare la corruzione e promuovere livelli elevati d'integrità. La relazione del Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) del gennaio 2014 ha evidenziato che, malgrado i progressi ottenuti in molti ambiti delle politiche giudiziarie e anticorruzione, la facilità con cui gli elementi chiave della riforma sono stati attaccati in Parlamento ha ricordato a tutti che si è ancora lontani da un consenso generalizzato sul perseguimento degli obiettivi dell'MCV⁷⁹. La responsabilità e l'integrità dei funzionari eletti e nominati rimangono aspetti problematici. Occorrono sforzi più decisi per combattere efficacemente la corruzione all'interno del sistema giudiziario e sanitario, nonché quella riguardante gli appalti pubblici, e le politiche di prevenzione della corruzione rimangono poco sviluppate e inefficienti.

Occorre rivolgere maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- fare in modo che rimangano in vigore tutte le garanzie necessarie per salvaguardare la stabilità, l'indipendenza e la continuazione dei risultati raggiunti dalle istituzioni preposte alla lotta contro la corruzione e dal sistema giudiziario in materia di **indagini imparziali e di procedimenti giudiziari efficaci** riguardanti i casi di corruzione di alto livello, compresi quelli che coinvolgono funzionari eletti e nominati; attuare misure coerenti di prevenzione e sensibilizzazione accompagnate da un regime sanzionatorio efficace per rafforzare i livelli di integrità del **potere giudiziario**, coinvolgendo attivamente tutti i soggetti del settore, compresi il Consiglio superiore della magistratura, l'Ispettorato giudiziario, le associazioni dei magistrati, i tribunali e le procure;
- introdurre codici di condotta esaustivi per i **funzionari eletti** e prevedere gli strumenti necessari per garantire la responsabilità, nonché sanzioni dissuasive per le pratiche di corruzione, i conflitti d'interessi e i casi di incompatibilità; considerare la possibilità di elaborare codici etici per i **partiti politici** o di istituire patti etici fra le parti per promuovere elevati livelli d'integrità; garantire che tutte le decisioni riguardanti la **revoca**

77 Legge 184 del 2013.

78 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf.

79 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_en.pdf.

delle immunità siano debitamente motivate e adottate tempestivamente; impedire ogni intralcio alla giustizia;

- sviluppare strumenti uniformi ed efficaci di prevenzione in seno alle amministrazioni aggiudicatrici e agli organi incaricati della sorveglianza sugli **appalti pubblici**, con un'attenzione particolare per i conflitti d'interessi a livello locale; garantire un monitoraggio sistematico e la trasparenza dell'attuazione dei contratti pubblici su vasta scala, compresi i progetti finanziati dall'UE; garantire la stabilità del quadro giuridico relativo ai conflitti d'interessi e delle norme sull'incompatibilità applicabili ai rappresentanti eletti e ai funzionari locali; elaborare un sistema più efficiente per individuare, risolvere e sanzionare con tempestività ed efficacia i conflitti d'interessi nel settore degli appalti pubblici; attuare con efficienza norme chiare sul sistema delle "porte girevoli" negli appalti pubblici e svolgere opera di sensibilizzazione sui rischi che tale sistema comporta; istituire meccanismi di controllo efficaci per quanto riguarda l'**assegnazione di fondi statali** alle amministrazioni locali e alle **società pubbliche**, nonché introdurre garanzie contro l'assegnazione discrezionale dei fondi a discapito dell'interesse pubblico; rafforzare le garanzie anticorruzione per le procedure in materia di appalti pubblici all'interno delle società pubbliche;
- varare strategie efficaci per ridurre il livello dei pagamenti sottobanco nel sistema **sanitario** pubblico, anche considerando la possibilità di migliorare la remunerazione e le condizioni di lavoro del personale medico; garantire i poteri, la professionalità e l'indipendenza operativa necessari del dipartimento per l'integrità all'interno del ministero della Sanità e consentire a tale organismo di realizzare controlli efficaci in materia d'integrità, anche per quanto riguarda gli aspetti legati al bilancio e agli appalti; dare un seguito effettivo alle conclusioni del dipartimento.