



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.2.2009
COM(2009) 70 definitivo

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

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

RELAZIONE INTERMEDIA DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

1. INTRODUZIONE

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

La presente relazione intermedia fornisce un aggiornamento tecnico sugli sviluppi di maggior rilievo che si sono registrati in Romania nell'ultimo semestre in base al MCV², senza tuttavia offrire una valutazione dei progressi compiuti. L'aggiornamento è limitato alle misure già portate a termine o che dovrebbero essere ultimate nel breve periodo.

La comunicazione adottata dalla Commissione il 23 luglio 2008 rimane il documento di base per valutare i progressi compiuti dal paese rispetto ai parametri di riferimento e per individuare gli ostacoli ancora da superare. La prossima valutazione della Commissione sarà effettuata nell'estate del 2009.

2. RIFORMA GIUDIZIARIA E LOTTA ALLA CORRUZIONE: QUADRO DELLA SITUAZIONE

Il ritmo dei progressi compiuti, rilevato dalla Commissione nella relazione del luglio 2008, non è stato mantenuto. Malgrado qualche segnale positivo nel settore della riforma giudiziaria, è difficile dimostrare che siano stati registrati dei risultati. Sia la bozza di modifiche al codice civile sia i progetti del codice penale e dei codici di procedura civile e penale sono stati ultimati dal governo, ma devono ancora essere adottati. L'intenzione manifestata dal Consiglio superiore della magistratura (CSM) di assumersi maggiori responsabilità in materia di riforma giudiziaria appare incoraggiante, ma è necessario che si traduca in iniziative concrete. L'Agenzia nazionale per l'integrità ha conseguito dei risultati a livello operativo nel disbrigo dei casi e deve continuare a farlo.

Nella maggior parte degli altri settori non si è ancora ovviato alle carenze individuate dalla Commissione lo scorso luglio. Sebbene la Corte costituzionale abbia recentemente respinto delle modifiche al codice di procedura penale³ che avrebbero

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).

² La relazione riguarda gli sviluppi osservati fino alla data del 15 gennaio 2009.

³ Introdotta dalla legge di approvazione del decreto urgente del governo n. 60/2006 e ulteriormente modificate dal Parlamento.

gravemente limitato i poteri della pubblica accusa, il quadro giuridico permane irrisolto e ambiguo. Lo svolgimento di alcune indagini relative a casi ad alto livello continua a essere ostacolato dal Parlamento rumeno. Inoltre, sono tuttora necessari sostanziali miglioramenti per quanto riguarda l'accesso alla giurisprudenza e la sua armonizzazione, la responsabilità dei magistrati nonché le carenze gestionali e di organico del sistema giudiziario.

È importante che le autorità rumene acquistino nuovo slancio nel campo della riforma giudiziaria e della lotta alla corruzione, in modo da invertire la rotta rispetto a taluni passi indietro osservati negli ultimi mesi⁴.

3. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

La prossima valutazione dei progressi compiuti, che la Commissione svolgerà nell'estate del 2009, illustrerà in quale misura la Romania sia riuscita a rimediare alle carenze individuate in materia di riforma giudiziaria e a registrare risultati concreti e convincenti nel campo della lotta alla corruzione.

Per il paese sarà di fondamentale importanza aver realizzato, entro quella data, progressi sostanziali e definitivi. Le autorità rumene devono dimostrare che nel paese esiste un potere giudiziario stabile e funzionante in maniera autonoma, in grado di individuare e reprimere la corruzione e di garantire lo Stato di diritto. Ciò significa, in particolare, provvedere all'adozione delle leggi necessarie per modernizzare il sistema giuridico e dimostrare, trattando in tempi rapidi i procedimenti per corruzione ad alto livello, che tale sistema è in grado di dare attuazione alle leggi in modo efficiente e in piena indipendenza.

4. AGGIORNAMENTO TECNICO RELATIVO AI PARAMETRI DI RIFERIMENTO

4.1. Parametro di riferimento n. 1: garantire una maggiore trasparenza e una maggiore efficienza dei procedimenti giudiziari, in particolare potenziando la capacità e la responsabilità del Consiglio superiore della magistratura. Riferire in merito all'impatto dei nuovi codici di procedura civile e penale ed effettuare i necessari controlli

La Romania ha ultimato una bozza di modifiche al codice civile nonché i progetti del codice penale e dei codici di procedura civile e penale. Nel gennaio del 2009 il governo appena insediato ha deciso di ritirare i progetti, che erano stati presentati all'esame del Parlamento. Occorre pervenire a un consenso politico sui progetti in questione. Sino ad oggi non sono ancora state realizzate né una valutazione dell'impatto dei codici né una seria procedura di consultazione. Una riuscita attuazione dei codici dipenderà dall'assegnazione di risorse finanziarie sufficienti nonché dall'assunzione o dalla redistribuzione di personale. Il 14 gennaio 2009 la Corte costituzionale ha decretato l'incostituzionalità della controversa legge, adottata nell'ottobre del 2008, con cui è stato approvato il decreto urgente del governo n. 60/2006, che avrebbe limitato i poteri della pubblica accusa nelle indagini riguardanti casi

⁴ Verso la fine del periodo di riferimento, in Romania si sono tenute elezioni legislative ed è stato formato un governo di coalizione.

gravi. L'adozione del nuovo codice di procedura penale risolverà tutti i problemi inerenti al decreto.

La capacità del sistema giudiziario rumeno è ancora insufficiente. Alla data del 31 dicembre 2008 il numero di posti vacanti rimaneva talmente elevato da risultare inammissibile: 433 posti di pubblico ministero e 344 posti di giudice dovevano ancora essere ricoperti⁵. In base alle statistiche del CSM, alla data del 10 dicembre 2008 circa la metà di tutti i posti vacanti erano a livello dirigenziale⁶.

La strategia delle risorse umane adottata dal CSM nel novembre del 2008 non propone i provvedimenti d'urgenza che imporrebbe la situazione, come ad esempio una temporanea redistribuzione del personale tra i tribunali dei diversi livelli di giurisdizione e delle differenti sedi per ovviare alle gravi carenze degli organici⁷. La strategia continua a non tener conto della necessaria riorganizzazione dei tribunali e delle procure. Attualmente, l'elevato numero di magistrati in servizio che hanno già maturato il diritto alla pensione e che potrebbero decidere di lasciare la magistratura in qualsiasi momento rende ancora più incerto il quadro degli organici e riduce i margini per una riforma strutturale⁸. Non solo, ma l'alta percentuale di magistrati distaccati presso vari enti pubblici comporta dei posti vacanti temporanei in organico, che non si riesce a ricoprire mediante il fondo di riserva istituito a tale scopo⁹. Le autorità rumene devono risolvere con urgenza i gravi problemi di capacità del settore giudiziario, mantenendo al tempo stesso standard elevati di qualità nelle assunzioni e nella formazione del personale.

L'Alta Corte di cassazione e di giustizia deve ricoprire con maggiore efficienza il suo ruolo di custode della giurisprudenza¹⁰. L'assenza di chiarezza e armonizzazione della giurisprudenza continua a costituire un grave ostacolo in termini di certezza giuridica e di trasparenza¹¹. La Romania ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di pervenire a una maggiore armonizzazione della giurisprudenza in merito al livello delle sanzioni da irrogare nei casi di corruzione. Il gruppo di lavoro dovrebbe presentare i primi risultati nel maggio di quest'anno. Non è invece possibile valutare, per il momento, l'impatto di altre iniziative intese a

⁵ Benché i posti vacanti di pubblico ministero siano complessivamente diminuiti di 107 unità nel 2008 e quelli di giudice siano rimasti pressoché stabili (-3 posti vacanti nel 2008), nel secondo semestre del 2008 si è osservato un andamento particolarmente negativo, con un incremento netto di 99 posti vacanti di giudice (da 245 a 344) e un incremento netto di 16 posti vacanti di pubblico ministero (da 417 a 433).

⁶ Al 10 dicembre 2008 nei tribunali vi erano 154 posti vacanti a livello dirigenziale su un totale di 309 posti vacanti di giudice e 219 posti vacanti a livello dirigenziale su un totale di 475 posti vacanti di pubblico ministero.

⁷ In dicembre il Procuratore generale ha dichiarato che, negli ultimi mesi, il numero di procure che non sono in grado di funzionare correttamente è salito da 22 a 49. In due procure la carica di pubblico ministero è tuttora vacante.

⁸ Al dicembre del 2008, 662 giudici e 360 pubblici ministeri avevano maturato il diritto alle pensioni in base ai criteri di legge. Il numero esatto di magistrati in servizio per i quali è stata adottata una decisione di pensionamento non è noto, ma secondo le stime si tratterebbe di parecchie centinaia.

⁹ Il numero di distacchi (84 giudici e 75 pubblici ministeri distaccati alla data del 16 dicembre 2008) è superiore di oltre il 60% al numero di posti disponibili nel fondo di riserva.

¹⁰ In due cause pubblicate nel 2008, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito la sussistenza di violazioni dei diritti dell'uomo in conseguenza di sentenze contraddittorie e in contrasto con il principio della certezza del diritto pronunciate dall'Alta Corte di cassazione e di giustizia. Vedi le cause *Beian v. Romania* n. 30658/05 e *Driha v. Romania* n. 29556/02.

¹¹ Ad esempio, l'Alta Corte di cassazione e di giustizia non ha ancora depositato le motivazioni della sentenza pronunciata in un ricorso nell'interesse della legge – ampiamente pubblicizzato – sulla questione della restituzione delle proprietà (decisione del giugno 2008).

promuovere l'armonizzazione della giurisprudenza, come le riunioni organizzate periodicamente tra Corti d'appello.

Per quanto riguarda la trasparenza, le autorità hanno concentrato i loro sforzi sulla pubblicazione delle sentenze sui siti Internet dei tribunali. Il 27 novembre 2008 il Consiglio superiore della magistratura (CSM) ha adottato un provvedimento che impone ai tribunali la pubblicazione su Internet di tutte le decisioni giudiziarie più importanti. Non si è però provveduto a definire dei criteri che garantiscano la protezione dei dati e la coerenza del tipo di decisioni giudiziarie che i tribunali mettono a disposizione del pubblico, né è ancora entrato in funzione uno strumento informatico che consentirebbe la pubblicazione in tempi rapidi di tutte le sentenze.

Nel gennaio 2009 risultavano coperti 44 posti di ispettore giudiziario sui 53 in organico. Sebbene lo scorso 27 novembre il CSM abbia adottato nuove regole sul distacco di questi funzionari, il numero di ispettori giudiziari distaccati da Bucarest seguita ad essere eccessivamente elevato; non solo, ma i recenti distacchi decisi presso l'Ispettorato dimostrano che le nuove norme non vengono, per il momento, pienamente applicate.

L'Ispettorato ha svolto una serie di ispezioni generali sulle attività complessive di alcuni organi giudiziari e di ispezioni tematiche su diversi tribunali e procure; ha inoltre presentato all'attenzione del ministero della Giustizia un numero imprecisato di proposte di modifiche legislative. Sino ad oggi, alcune delle ispezioni disciplinari svolte dall'Ispettorato¹² hanno portato all'imposizione di sanzioni disciplinari da parte del CSM¹³.

4.2. Parametro di riferimento n. 2: istituire, come previsto, un'agenzia per l'integrità responsabile degli accertamenti patrimoniali, della verifica delle incompatibilità e dei potenziali conflitti d'interessi nonché dell'adozione di decisioni vincolanti su cui basare eventuali sanzioni dissuasive

L'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) ha raggiunto i suoi obiettivi di partenza in materia di personale con l'assunzione di 60 ispettori, ma perché possa raggiungere la piena capacità operativa sono necessari maggiori investimenti in logistica, attrezzature, software per il trattamento dei casi e risorse umane. Ai primi di dicembre del 2008 l'ANI aveva svolto accertamenti su 1 500 casi e inflitto 470 ammende per omessa presentazione di dichiarazioni patrimoniali o di interessi entro i termini stabiliti. Alla stessa data, l'Agenzia aveva avviato un'azione giudiziaria in tribunale relativamente a un caso e presentato 16 denunce alle procure in merito ad altrettanti casi. Tra gli indagati vi sono parlamentari, ministri, sindaci, docenti universitari e funzionari di polizia.

L'Agenzia è riuscita a respingere il tentativo di influenzare la sua decisione su un caso specifico da parte di un membro del suo organo di controllo, il Consiglio nazionale per l'integrità.

¹² Tra il 1° gennaio e il 19 dicembre 2008 l'Ispettorato giudiziario ha preso in carico 5 987 notifiche relative a violazioni dei doveri d'ufficio da parte di magistrati e ha svolto accertamenti in merito a 34 casi avviati su iniziativa del CSM. Ha pertanto inviato 311 notifiche, per le eventuali iniziative da assumere sul piano disciplinare, alla commissione di disciplina per i giudici del CSM e 128 notifiche alla commissione di disciplina per i pubblici ministeri del medesimo CSM.

¹³ Queste sanzioni disciplinari, che sono state inflitte a 18 magistrati (13 giudici e 5 pubblici ministeri), comprendono 3 rimozioni dall'incarico, 1 trasferimento disciplinare, 10 riduzioni dello stipendio e 4 ammonimenti.

L'ANI dovrà dimostrare di essere in grado di portare avanti le indagini avviate senza ingerenze esterne e con la totale collaborazione di altre autorità pubbliche. È ancora troppo presto per stabilire se il potere giudiziario darà effettivamente seguito alle indagini aperte su iniziativa dell'Agenzia.

4.3. Parametro di riferimento n. 3: sulla base dei progressi già compiuti, continuare a svolgere indagini professionali e imparziali sulle accuse di corruzione ad alto livello

Il bilancio della Direzione nazionale anticorruzione (DNA) in materia di azioni giudiziarie intentate in casi di corruzione ad alto livello continua a essere stabile e positivo¹⁴.

È necessario che il Parlamento si occupi con maggiore efficacia dei casi di corruzione ad alto livello e consenta alle autorità giudiziarie di svolgere indagini su tutti i casi che richiedono un approfondimento. Difatti, se il permesso di proseguire le indagini è stato accordato per due volte dal luglio 2008, è stato invece rifiutato in due casi, mentre in altri tre casi le indagini sono state rinviate.

Viene tuttora riferito che, in procedimenti per corruzione ad alto livello, i processi si trascinano a lungo, i tribunali danno prova di eccessiva clemenza e le sentenze pronunciate appaiono poco coerenti.

Nella seconda metà del 2008 la stabilità del quadro normativo della lotta alla corruzione in Romania è stata messa più volte e seriamente a repentaglio. L'iniziativa del Parlamento intesa a modificare la procedura di nomina degli alti magistrati in servizio presso le procure sembra costituire una sfida aperta all'efficienza del sistema¹⁵.

4.4. Parametro di riferimento n. 4: adottare ulteriori misure per prevenire e contrastare la corruzione, in particolare nelle amministrazioni locali

Il Procuratore generale ha adottato una serie di misure per migliorare l'efficienza delle procure locali nei casi di corruzione, fra cui un'analisi dei rinvii a giudizio pertinenti disposti tra il 2007 e il 2008, un manuale delle pratiche migliori applicabili alle indagini sui casi di corruzione e strategie locali anticorruzione elaborate da tutte le 41 procure regionali.

Sono state segnalate numerose iniziative della società civile tra cui un'analisi dell'integrità dei candidati alle elezioni nazionali, gruppi d'azione anticorruzione a livello regionale, raccomandazioni per gli accertamenti in materia di integrità nel settore sanitario e il monitoraggio delle università pubbliche per quanto riguarda l'integrità amministrativa e accademica, la buona governance e la sana gestione finanziaria. Sono stati inoltre attuati diversi progetti governativi per contrastare la corruzione.

Secondo quanto comunicato dalla Direzione generale anticorruzione (DGA) del ministero dell'Amministrazione e dell'interno, le indagini sui casi di corruzione svolte all'interno del ministero nei primi undici mesi sono aumentate del 14% rispetto all'intero 2007.

¹⁴ Tra l'inizio di maggio e la fine di novembre del 2008 la DNA ha avviato in tribunale 16 azioni giudiziarie relative a casi importanti: tra gli imputati coinvolti figurano 4 parlamentari, un ex ministro dell'Agricoltura, dirigenti di aziende statali, funzionari di polizia e prefetti. Tra il 30 novembre 2008 e il 21 gennaio 2009, la DNA ha ottenuto il rinvio a giudizio, tra gli altri, di un ex vice primo ministro, di un ex ministro del Lavoro, di tre parlamentari e di un ex primo ministro.

¹⁵ L'iniziativa è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale per motivi procedurali.

Occorre accelerare gli sforzi per ottenere risultati nell'ambito della strategia nazionale anticorruzione adottata l'estate scorsa. A quanto pare, il progetto di estendere le competenze investigative della DGA ai casi di corruzione all'interno della pubblica amministrazione locale sarebbe contestato in sede di governo e criticato da una parte del settore giudiziario e della società civile.

In linea con la strategia nazionale anticorruzione 2008-2010 è stato istituito un call center presso il governo. Non è ancora stato segnalato alcun piano supplementare volto a creare una hotline generale per segnalare i reati di corruzione, che garantisca un follow-up indipendente e imparziale delle segnalazioni.