



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.7.2008
COM(2008) 494 definitivo

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

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

{SEC(2008) 2349}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

1. INTRODUZIONE

Nel 2007, quando la Romania è entrata a far parte dell'UE, il funzionamento dell'apparato giudiziario e la lotta contro la corruzione ponevano ancora seri problemi nel paese. La Commissione e gli altri Stati membri hanno ritenuto che queste difficoltà fossero sormontabili e le autorità rumene si sono impegnate a ovviare alle carenze riscontrate in questi settori affinché la Romania potesse assumere integralmente i diritti e gli obblighi che comporta l'adesione all'UE. La Romania e gli altri Stati membri hanno riconosciuto la necessità di una riforma giudiziaria di vasta portata, tale da garantire la responsabilità e l'efficienza del sistema giudiziario e degli altri organismi preposti all'applicazione della legge, per consentire ai cittadini rumeni di esercitare i propri diritti e di fruire del sostegno finanziario conseguente all'adesione all'UE. Su un piano più generale, hanno riconosciuto che eliminare le cause di questi problemi era indispensabile per poter applicare i principi fondamentali dell'UE: rispetto dello Stato di diritto, riconoscimento reciproco e cooperazione basata su un solido patto di fiducia

In tale contesto, la Commissione e gli altri Stati membri hanno ravvisato la necessità di collaborare strettamente con la Romania dopo l'adesione onde garantire l'attuazione delle riforme necessarie per potenziare il sistema giudiziario e lottare contro la corruzione. La Commissione ha predisposto un meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) onde monitorare i progressi e fornire sostegno per ovviare a queste carenze. La presente relazione, che si basa sui contributi delle autorità rumene integrati dalle missioni degli esperti, contiene una sintesi e una valutazione dettagliata dei progressi compiuti dalla Romania verso la conformità con i parametri di riferimento definiti nell'MCV. Questa è la terza relazione semestrale della serie.

La valutazione evidenzia gli sforzi prodigati dal governo e dalle autorità rumene per riformare il sistema giudiziario e indagare sui casi di corruzione. I cambiamenti istituzionali e procedurali introdotti negli ultimi anni per affrontare questi problemi cominciano a dare i primi risultati, che però sono ancora fragili. Mancano un ampio consenso politico a sostegno delle riforme e la volontà inequivocabile da parte di tutti i partiti politici di sradicare la corruzione ad alto livello. Pur riflettendosi nella fase istruttoria, l'impegno della Romania a sradicare la corruzione non si traduce in un aumento delle condanne o delle sanzioni dissuasive. Il funzionamento del sistema giudiziario rumeno risente dell'incertezza giuridica dovuta a numerosi fattori, tra cui l'applicazione non uniforme della legge e l'uso eccessivo dei decreti di emergenza. Ci vorrà tempo prima che la riforma sia saldamente consolidata, il che significa che il meccanismo di verifica e cooperazione dovrà essere mantenuto ancora per un po'.

2. IL PROCESSO DI RIFORMA IN ROMANIA

2.1. Misure attuate

La Romania ha intensificato gli sforzi dopo l'adozione, a febbraio, dell'ultima relazione intermedia della Commissione. Nonostante un periodo caratterizzato da forti pressioni e da un dibattito politico intenso, il governo è riuscito a rilanciare il processo di riforma e a ripristinare una relativa stabilità nel quadro giuridico e istituzionale per la lotta alla corruzione. La nomina del nuovo ministro della giustizia nel febbraio 2008 è un elemento importante in tale contesto.

Per quanto riguarda la **riforma giudiziaria**, al Consiglio superiore della magistratura (CSM) sono state assegnate, in considerazione del suo ruolo di custode dell'indipendenza dell'apparato giudiziario, le risorse umane e finanziarie necessarie per consentirgli di assumere le sue responsabilità principali in tale riforma, segnatamente le consulenze e gli interventi riguardanti i problemi più impellenti in materia di risorse umane.

Si sono prese diverse misure per **lottare contro la corruzione ad alto livello**. L'ufficio del pubblico ministero e la Direzione nazionale anticorruzione (DNA) della Romania vantano un bilancio soddisfacente per quanto riguarda le azioni giudiziarie e hanno avviato indagini su una serie di casi di corruzione ad alto livello in cui sono coinvolti ex ministri e parlamentari. Bisogna vedere però in che misura la Romania concluderà queste indagini con successo, seguendo il debito iter giudiziario e emanando, all'occorrenza, sentenze dissuasive.

Nel primo semestre del 2008, la Romania ha fatto un notevole passo avanti con l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'integrità, che ora deve dimostrare di poter monitorare i flussi di attività finanziarie, individuare e sanzionare gli aumenti ingiustificati di attività e regolamentare i conflitti di interessi.

La Romania ha proseguito le campagne di sensibilizzazione e continuato ad adottare misure preventive per contrastare la **corruzione locale**. Ultimamente sono state adottate, in particolare, misure volte a migliorare la qualità dei servizi pubblici riducendo quindi le opportunità di corruzione. Nel giugno 2008 è stata adottata una strategia nazionale contro la corruzione nella pubblica amministrazione locale.

2.2. Risultati

Dopo un periodo di incertezza, la Romania si è nuovamente impegnata nella riforma giudiziaria e nella lotta alla corruzione. Il quadro giuridico e istituzionale è fragile e deve essere stabilizzato e consolidato. Occorre sviluppare e rafforzare la capacità amministrativa. È fondamentale che il Parlamento si impegni in modo inequivocabile a sradicare la corruzione ad alto livello. A mano a mano che il paese progredisce, le leggi, procedure e istituzioni esistenti devono poter dimostrare la propria validità, e quindi la propria capacità di produrre risultati a lungo termine.

La **riforma giudiziaria** procede, ma in modo discontinuo. La situazione del settore giudiziario in termini di risorse umane sta migliorando. L'aumento delle assunzioni presso l'Istituto nazionale della magistratura ha ridotto il numero di posti vacanti. Si sono assegnati nuovi giudici ai tribunali di primo grado. L'ufficio del pubblico

ministero lamenta tuttavia una grave carenza cronica di personale e non sempre le pratiche di assunzione garantiscono la competenza dell'organico.

La qualità della giurisprudenza sta migliorando. Aumentano le impugnazioni per motivi di diritto e si è cercato di migliorare l'accesso alla giurisprudenza rendendola al tempo stesso più coerente. A questi sviluppi positivi si contrappongono tuttavia le recenti incoerenze nella giurisprudenza delle corti superiori, compresa l'Alta Corte di cassazione e di giustizia, in alcuni casi di corruzione ad alto livello. L'uso frequente dei decreti di emergenza ha ulteriormente ostacolato l'applicazione uniforme e coerente della legge, dando luogo a sovrapposizioni, contraddizioni e vizi procedurali in sede di attuazione. La scarsa coerenza della giurisprudenza delle corti superiori è fonte di incertezza giuridica. Tutti questi fattori minano il sistema giudiziario e si traducono spesso in decisioni clementi e in sospensioni delle sentenze, un aspetto particolarmente problematico nei casi di corruzione.

Pur essendo insediato stabilmente, il *Consiglio superiore della magistratura (CSM)* non ha ancora esercitato il suo mandato in modo totale e coerente, specie per quanto riguarda le indagini proattive nei casi disciplinari. L'ispezione giudiziaria del CSM deve ancora elaborare orientamenti e dimostrare la sua efficienza per quanto riguarda le indagini d'ufficio. Il processo decisionale del CSM in materia di gestione e di sanzioni disciplinari è lento e le sanzioni che infligge sono spesso inconseguenti.

Un altro progresso registrato dalla Romania consiste nell'istituzione dell'*Agenzia nazionale per l'integrità*, che dopo la valutazione di febbraio della Commissione ha assunto il personale di base e avviato le indagini su determinati casi. È ancora troppo presto per valutare la sua gestione dei casi e la qualità della sue decisioni (ad esempio in materia di sanzioni). È ugualmente prematura una valutazione relativa alla solidità del suo mandato giuridico. Il ruolo di supervisione del Consiglio nazionale per l'integrità potrà essere giudicato solo in base ai risultati futuri.

Nonostante i progressi soddisfacenti registrati sul fronte investigativo, la Romania ha ottenuto pochi risultati tangibili nella ***lotta contro la corruzione ad alto livello***. Sebbene la Direzione nazionale anticorruzione continui a dar prova di efficienza nelle azioni giudiziarie riguardanti i casi di corruzione ad alto livello, le sentenze dei tribunali sono tuttora clementi e incoerenti. Le misure che potrebbero migliorare la gestione dei casi di corruzione (come un'analisi comparativa delle decisioni dei tribunali, l'applicazione di pene minime sufficientemente dissuasive o l'elaborazione di orientamenti su tali pene) sono state ritardate o non sono state avviate. Non si segnalano progressi nei dieci casi importanti in cui sono coinvolti ex ministri, in parte perché il Parlamento ha bloccato le indagini e in parte per il rigetto delle cause da parte dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia, che ha già annullato altre precedenti decisioni. La mancanza di progressi relativamente a questi casi inficia la diligenza dimostrata nella fase istruttoria.

L'intenso dibattito politico sul quadro istituzionale "anticorruzione" si è placato e il ruolo della DNA è stato salvaguardato. I tentativi della DNA di proseguire le indagini su alcuni casi importanti, tuttavia, si sono arenati perché il Parlamento non ha raccomandato di avviare le procedure giudiziarie. La riluttanza della magistratura e del Parlamento ad autorizzare le indagini su questi casi di grande risonanza provoca la sfiducia dei cittadini. Il dibattito parlamentare sulle modifiche al codice di procedura penale volte a limitare la raccolta di determinate prove crea incertezza

giuridica e influisce negativamente sulle indagini in corso. L'incertezza giuridica scoraggia inoltre la magistratura dal trattare questi casi, poiché nulla garantisce che le prove raccolte oggi siano ammissibili domani.

I progressi costanti registrati dalla Romania nella **lotta contro la corruzione a livello locale** sono insufficienti. Sono state attuate campagne di sensibilizzazione pubbliche, sessioni di formazione e altre misure preventive. È aumentato il numero di indagini svolte dalla polizia sui casi di corruzione. Poche sono, tuttavia, le misure adottate nei settori della sanità e dell'istruzione, dove pure vi sono chiari segni di corruzione. Un'indagine condotta da Transparency International nella prima metà del 2008 indica un aumento della "corruzione quotidiana" rispetto all'anno precedente. Si dà raramente seguito alle segnalazioni degli informatori. All'inizio di giugno, il governo rumeno ha adottato una strategia nazionale per contrastare la corruzione locale, nell'intento di migliorare la trasparenza e l'efficienza dell'amministrazione locale.

2.3. Miglioramenti necessari

La riforma giudiziaria è strettamente legata ai progressi registrati nella lotta alla corruzione. Entrambi i settori devono essere ulteriormente migliorati.

Va rafforzato l'impegno a riformare le istituzioni giudiziarie principali. Il Consiglio superiore della magistratura deve adottare misure volte a rendere più trasparente ed efficiente l'apparato giudiziario e a migliorare la propria responsabilità. Il CSM deve adottare una posizione inequivocabile sulla lotta contro la corruzione ad alto livello nell'ambito del dibattito politico controverso attualmente in corso in Parlamento. Il Consiglio deve ancora migliorare la propria credibilità nei confronti del potere giudiziario proponendo soluzioni sostenibili alle carenze rilevate in termini di personale e di gestione.

Occorre un impegno costante per sviluppare la capacità amministrativa nel settore giudiziario. La grave carenza di personale presso l'ufficio del pubblico ministero potrebbe richiedere misure di emergenza quali la riassegnazione temporanea dei posti. Alcuni aspetti della procedura di assunzione vanno migliorati per attirare elementi sufficientemente qualificati.

Ora l'Agenzia nazionale per l'integrità deve dimostrare di possedere la capacità operativa necessaria per sanzionare efficacemente le attività ingiustificate e individuare le incompatibilità e i conflitti di interessi. Deve dimostrare di poter ottenere risultati estremamente validi in termini di casi e di sanzioni.

Le leggi devono essere elaborate e applicate in modo coerente. La preparazione delle leggi deve essere oggetto di una consultazione pubblica. Il ricorso ai decreti di emergenza deve essere limitato. Occorre inoltre un maggiore impegno per applicare la legge in modo coerente e uniforme.

Al fine di stabilizzare il quadro giuridico nel quale possono essere avviate le indagini, il governo dovrebbe dare veste definitiva al nuovo codice di procedura penale e portare avanti la stesura del progetto di codice penale, in modo da fornire un quadro più valido e più chiaro per le azioni giudiziarie e da migliorare la cooperazione con gli altri Stati membri. Gli emendamenti parlamentari controversi

del decreto di emergenza che modifica il codice penale e il codice di procedura penale esistenti¹ devono inoltre essere abbandonati, poiché ostacolerebbero considerevolmente le indagini importanti.

La lotta contro la corruzione deve essere depoliticizzata e la Romania deve ribadire il suo impegno inequivocabile a combattere la corruzione ad alto livello. Le indagini indipendenti svolte dalle autorità giudiziarie relativamente a ex ministri e parlamentari devono poter proseguire per ripristinare la fiducia dei cittadini nella lotta alla corruzione e nel rispetto dello Stato di diritto.

La Romania deve instaurare un sistema globale e accessibile che consenta ai singoli di segnalare i casi di sospetta corruzione. Occorre definire norme che tutelino l'anonimato degli informatori.

L'intera classe politica e l'apparato giudiziario devono consolidare l'impegno ad attuare le riforme e la titolarità delle stesse. La fiducia dei cittadini nella lotta contro la corruzione potrà rinascere solo a fronte di risultati e condanne nei casi ad alto livello.

3. CONCLUSIONI

Il meccanismo di cooperazione e verifica e i relativi parametri di riferimento sono stati istituiti per consentire alla Romania di dimostrare periodicamente di aver compiuto progressi in materia di riforma del sistema giudiziario e di lotta contro la corruzione. Spetta alle autorità rumene dimostrare che il sistema giudiziario funziona e che le indagini relative alla corruzione sfociano in arresti, azioni giudiziarie e, in funzione della sentenza del tribunale, condanne con effetto dissuasivo e confisca dei beni. Il processo di riforma in Romania è ancora precario e mancano condanne definitive nei casi di corruzione ad alto livello.

La situazione della Romania è piuttosto eterogenea. Esistono gli elementi fondamentali di un sistema funzionante, che però poggia ancora su basi fragili, e le decisioni sulla corruzione ad alto livello sono alquanto politicizzate. Ciascun passo nella giusta direzione dà luogo a un dibattito politico fonte di divisioni interne, che alimenta l'incertezza giuridica. L'impegno non è costante né per quanto riguarda la riforma delle istituzioni e degli organi principali della Romania né rispetto ai vari parametri di riferimento. Alla ferma volontà della procura di ottenere risultati tangibili nella fase istruttoria, ad esempio, non fa riscontro una pari determinazione durante tutto l'iter giudiziario. Il governo non si adopera con sufficiente impegno per far adottare proposte legislative della massima importanza come l'applicazione di pene minime sufficientemente dissuasive nei casi di corruzione ad alto livello. La politicizzazione dei casi di corruzione da parte del Parlamento rumeno e il fatto che non siano state pronunciate sentenze per i casi di corruzione ad alto livello ha inciso negativamente sulla percezione che i cittadini hanno del rispetto dello Stato di diritto. Troppo spesso gli sforzi concreti prodigati dall'amministrazione a livello locale, regionale o centrale per combattere la corruzione sono vanificati a livello politico.

Le riforme positive attuate dal governo, dalla DNA o dal Procuratore generale daranno risultati solo se riceveranno un sostegno inequivocabile da tutte le parti interessate a tutti i livelli. La sostenibilità delle riforme richiede un'attuazione effettiva. L'emanazione di

¹ Decreto di emergenza del governo n. 60/2006.

condanne ferme e dissuasive nei casi di grande risonanza è l'unico modo per dimostrare in modo convincente che il sistema funziona. Le strutture esistenti dovrebbero permettere alla Romania di ottenere risultati concreti nella lotta contro la corruzione.

I cittadini rumeni hanno il diritto di trarre pieno vantaggio dall'adesione all'UE, che dovrebbe contribuire a rafforzare lo Stato di diritto eliminando la corruzione. Registrando progressi nell'ambito dell'MVC e fugando i dubbi circa la propria capacità di lottare contro la corruzione, la Romania permetterà ai suoi cittadini di fruire pienamente di questi vantaggi e di nutrire maggiore fiducia nello Stato di diritto, con effetti positivi a lungo termine per l'economia nazionale. La Romania ha determinate responsabilità nei confronti degli altri Stati membri, ad esempio nell'ambito della politica in materia di giustizia e affari interni e della gestione comune dei fondi UE. Per poter fruire pienamente dei fondi preadesione e strutturali dell'UE, la Romania deve disporre di una capacità amministrativa adeguata e di un controllo efficace dei conflitti di interessi, delle frodi e delle irregolarità finanziarie.

Necessità di proseguire la cooperazione

Nell'interesse della Romania e dell'intera UE, la Romania deve disporre di un'amministrazione e di un apparato giudiziario sani, in grado di lottare con successo contro la corruzione. La cooperazione e il sostegno sono quindi fondamentali. La Commissione considera il sostegno più efficace delle sanzioni e non invocherà le disposizioni di salvaguardia contenute nel trattato di adesione. Il meccanismo di cooperazione e verifica dovrà essere mantenuto ancora per qualche tempo.

La relazione presentata a febbraio nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica sottolineava la notevole assistenza che la Romania ha ricevuto negli ultimi anni dagli Stati membri e dalla Commissione in termini di finanziamenti e di consulenza tecnica. È importante garantire un uso efficace del sostegno fornito. Tutte le parti interessate hanno rinnovato gli sforzi per aiutare la Romania nel suo processo di riforma. La Commissione è disposta a collaborare con la Romania e con gli altri Stati membri per fornire quest'assistenza, a condizione però che i destinatari facciano un uso efficace e strategico delle consulenze per portare avanti la riforma e i cambiamenti necessari.

Prospettive

La Romania si sta muovendo nella giusta direzione. Le istituzioni e i processi di recente istituzione avranno bisogno di tempo per dimostrare la loro efficacia e dovrebbero poter continuare su basi regolari. Fermo restando quanto precede, occorre un impegno inequivocabile riaffermato a tutti i livelli – responsabili politici, amministrazione e magistratura – per eliminare la corruzione e rispettare pienamente lo Stato di diritto. La Commissione esorta vivamente la Romania a intensificare le riforme e a mantenere una stretta collaborazione con gli altri Stati membri e con la Commissione affinché le notevoli sfide che ancora sussistono possano essere affrontate insieme e con successo.