



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 27.6.2007
COM(2007) 378 definitivo

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

**sui progressi compiuti dalla Romania dopo l'adesione in materia di misure di
accompagnamento**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sui progressi compiuti dalla Romania dopo l'adesione in materia di misure di accompagnamento

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

Quando la Romania ha aderito all'Unione europea, il 1° gennaio 2007, sono state adottate disposizioni speciali per agevolare e accompagnare tale adesione pur salvaguardando, al tempo stesso, il corretto funzionamento delle politiche e delle istituzioni dell'UE.

Entrando a far parte dell'Unione la Romania si è assunta i diritti e gli obblighi derivanti dall'adesione, così come viene richiesto a tutti gli Stati membri. Secondo la prassi usuale, la Commissione controlla l'applicazione della legislazione (*l'acquis comunitario*) al fine di garantire il rispetto di tali obblighi.

Inoltre, in linea con le disposizioni prese per i paesi che hanno aderito all'UE nel 2004, nel Trattato di adesione sono state adottate misure di salvaguardia e disposizioni transitorie (ad esempio: restrizioni in materia di libera circolazione dei lavoratori e di accesso alle reti di trasporto su strada; disposizioni relative alle norme veterinarie, fitosanitarie e di sicurezza alimentare). Nel Trattato di adesione si sottolinea che, in caso di carenze gravi nel recepimento e nell'attuazione dell'*acquis* nei settori economico, del mercato interno e della giustizia e affari interni, possono essere adottate misure di salvaguardia¹ per un periodo massimo di tre anni dalla data di adesione. L'adesione della Romania è stata inoltre agevolata da una serie di misure di accompagnamento specifiche, introdotte per prevenire o porre rimedio ad alcune carenze nei settori della sicurezza alimentare, dei fondi agricoli, della riforma giudiziaria e della lotta contro la corruzione; per questi ultimi due settori è stato istituito un meccanismo di cooperazione e verifica, che definisce un quadro di parametri di riferimento per monitorare i progressi compiuti dal paese in queste materie².

Questo meccanismo è stato introdotto al fine di migliorare il funzionamento dei sistemi legislativo, amministrativo e giudiziario e per rimediare a una serie di gravi carenze nella lotta contro la corruzione. L'obiettivo del meccanismo di cooperazione e verifica è assicurare che vengano presi provvedimenti onde garantire ai cittadini rumeni e degli altri Stati membri che la legislazione della Romania nonché le decisioni e le pratiche amministrative e giudiziarie del paese siano conformi a quelle

¹ Articoli 36, 37 e 38 dell'Atto di adesione.

² 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).

adottate nel resto dell'Unione. Realizzare progressi nei settori della riforma giudiziaria e della lotta contro la corruzione consentirà ai cittadini e alle imprese della Romania di godere dei diritti che spettano loro in forza dell'adesione all'UE; senza progressi definitivi e consolidati in queste aree, tuttavia, il paese rischia di non essere in grado di applicare correttamente il diritto comunitario.

La Commissione è tenuta a riferire periodicamente in merito alle suddette misure di accompagnamento: nel caso del meccanismo di cooperazione e verifica, le relazioni devono essere presentate con scadenza semestrale a partire dal giugno 2007. Il presente documento, oltre a fornire una sintesi globale dell'attuale situazione per quanto riguarda le misure di accompagnamento, costituisce la prima relazione relativa al meccanismo di cooperazione e verifica: passa infatti in rassegna tutti i settori in cui sono state introdotte le misure di accompagnamento, concentrando l'attenzione in particolare sulla riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione.

1.2. Metodo

Per la stesura della presente relazione sono state utilizzate numerose e diverse fonti di informazione, a cominciare dal contributo fondamentale offerto dal governo rumeno. Altri dati e analisi sono pervenuti dalla Rappresentanza della CE e dalle missioni diplomatiche degli Stati membri in Romania, da associazioni e organismi della società civile e tramite relazioni di esperti. Nell'aprile del 2007 la Commissione ha organizzato nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica alcune missioni nel paese, con il contributo di singoli consulenti provenienti da Stati membri o appartenenti ai servizi della Commissione, allo scopo di disporre di una valutazione indipendente dei progressi realizzati. Gli esperti hanno redatto delle relazioni che sono state poi trasmesse alle autorità rumene affinché venissero corrette eventuali inesattezze o errori materiali.

Nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica la Romania ha presentato entro il 31 marzo 2007 una prima relazione sui progressi compiuti e ha continuato a tenere aggiornata la Commissione sui pertinenti sviluppi verificatisi dopo tale data.

2. MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO: QUADRO DELLA SITUAZIONE

Le misure di accompagnamento previste per la Romania riguardano i finanziamenti agricoli, la sicurezza alimentare, la riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione. In questo capitolo vengono esaminati brevemente gli sviluppi intervenuti nei primi due settori, per alcuni aspetti dei quali, del resto, sussistono obblighi di presentare relazioni separate e distinte. I passi in avanti compiuti nei settori della riforma giudiziaria e della lotta contro la corruzione sono analizzati nel capitolo 3.

Nell'allegato vengono fornite ulteriori informazioni sulla situazione attuale per quanto riguarda le clausole di salvaguardia e altre disposizioni in questi settori. Dal momento che sono state istituite strutture di attuazione e introdotti meccanismi di comunicazione delle informazioni nei settori dell'agricoltura, della salute degli animali e della sicurezza alimentare, in futuro le relazioni orizzontali come la presente non riguarderanno queste materie. Le ulteriori decisioni che dovessero rendersi necessarie in materia saranno adottate a titolo individuale, conformemente alle norme di disciplina di questi settori.

2.1. Fondi agricoli

Per quanto riguarda i fondi agricoli, gli Stati membri devono obbligatoriamente disporre di organismi pagatori autorizzati efficienti per garantire la sana gestione e il controllo efficace delle spese agricole. Gli Stati membri sono tenuti inoltre ad assicurare il funzionamento di un sistema integrato di gestione e di controllo (*integrated administration and control system* - IACS) per i versamenti diretti agli agricoltori e per alcune spese nel settore dello sviluppo rurale (segnatamente per impedire le pratiche fraudolente e i pagamenti irregolari). Se gli Stati membri non provvedono all'adeguato funzionamento di tali sistemi di controllo, la Commissione decide in merito alle rettifiche finanziarie da apportare ex post su base annua. Dato che il rischio che il sistema IACS non funzionasse adeguatamente all'atto dell'adesione della Romania era troppo elevato, la Commissione ha introdotto la possibilità che un meccanismo di salvaguardia venisse applicato al paese se gli elementi dello IACS o altri elementi indispensabili per garantire i pagamenti corretti non fossero stati istituiti o presentassero gravi carenze. Il meccanismo di salvaguardia prevede che la spesa collegata al sistema IACS possa venire provvisoriamente ridotta del 25%. Le difficoltà principali per quanto riguarda lo IACS erano la corrispondenza tra il registro fondiario e il sistema di identificazione delle parcelle agricole (*land parcel identification system* - LPIS), la capacità amministrativa e la logistica, i sistemi informatici e la qualità dei dati registrati. Secondo quanto riferito dalle autorità rumene nel marzo del 2007, emerge che il sistema non funziona ancora a pieno regime: due moduli IACS sui quattro previsti sono disponibili soltanto come prototipi, mentre il modulo dei controlli amministrativi non sembra disporre di tutte le funzioni necessarie. La relazione sottolinea inoltre i notevoli problemi di funzionamento dei sistemi informatici. La decisione sulla necessità o meno di applicare misure di salvaguardia (che potrebbero comportare una riduzione della spesa collegata al sistema IACS) sarà presa in funzione dei risultati degli audit che la Commissione svolgerà nei mesi di giugno-luglio del 2007 e sulla base della disamina della relazione presentata dalle autorità rumene nel marzo 2007.

2.2. Salute degli animali e sicurezza alimentare

Nel settore della salute degli animali sono state adottate misure transitorie relative alla peste suina classica e approvati i piani di eradicazione. Il punto della situazione su queste iniziative è previsto per settembre del 2007. La Commissione ha chiesto inoltre una misura di salvaguardia supplementare per limitare il commercio intracomunitario di equidi provenienti dalla Romania. La Romania sta provvedendo ad aggiornare gli impianti di trattamento delle carcasse: è stato chiesto alle autorità di presentare una relazione sui progressi compiuti in questo campo. Nei settori delle carni, della pesca e lattiero-caseario, sono state concesse misure transitorie a un gran numero di stabilimenti, ai quali è consentito commercializzare i loro prodotti unicamente sul mercato interno del paese. Sono state adottate misure specifiche per quanto riguarda il latte crudo.

3. RIFORMA GIUDIZIARIA E LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE

3.1. Sintesi

I passi in avanti compiuti in materia di riforma giudiziaria e lotta contro la corruzione sono stati attentamente monitorati nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica. Qui di seguito vengono presentati un'analisi in sintesi e un'illustrazione dettagliata dei progressi fatti in relazione ai parametri di riferimento previsti dal meccanismo. L'illustrazione in dettaglio è articolata in azioni che servono da indicatori dei progressi compiuti quanto al rispetto dei parametri.

La Romania ha realizzato dei passi in avanti, benché non in egual misura, nel rispettare i parametri di riferimento definiti dal meccanismo di cooperazione e verifica. Occorre ricordare che questi parametri non devono essere considerati un semplice elenco di azioni che possono essere realizzate indipendentemente l'una dall'altra: poiché sono tutti collegati tra loro, i progressi compiuti rispetto a un obiettivo incidono anche sulla realizzazione degli altri. Ciascun parametro di riferimento è un elemento costitutivo che contribuisce all'istituzione di un sistema giudiziario e amministrativo indipendente e imparziale. La creazione e il mantenimento di un tale sistema costituiscono un processo a lungo termine, che implica cambiamenti in profondità e di vasta portata. I parametri di riferimento non possono quindi essere considerati separatamente, ma vanno visti nel loro complesso come parte integrante di una vasta riforma del sistema giudiziario e dell'azione di lotta contro la corruzione, per le quali è necessario un impegno politico a lungo termine. Occorrono prove più concrete che si sta lavorando sul campo alla realizzazione di questi obiettivi per dimostrare che il cambiamento è ormai irreversibile.

Il governo rumeno si è impegnato a riformare il sistema giudiziario e ad eliminare la corruzione. Le autorità rumene danno prova di buona volontà e di determinazione in tutti i settori, dal momento che hanno elaborato i disegni di legge, i piani d'azione e i programmi necessari. Tuttavia, è soltanto mettendo risolutamente in atto queste iniziative nel paese, giorno dopo giorno, che l'obiettivo può essere raggiunto. Le maggiori difficoltà rimangono per l'appunto nel tradurre le intenzioni in risultati. La Romania ha intensificato i suoi sforzi ai più alti livelli in materia di lotta contro la corruzione; tuttavia, pur riconoscendo il lavoro compiuto, occorre ammettere che molto resta ancora da fare. I progressi realizzati nel breve arco di tempo dall'introduzione del meccanismo di cooperazione e verifica rimangono insufficienti.

Problemi profondamente radicati come quello della corruzione richiedono l'istituzione in via definitiva e l'efficiente funzionamento di strutture investigative e repressive stabili e durature, in grado di inviare segnali dissuasivi forti. Inoltre, i cambiamenti strutturali che si impongono in questo processo influiscono sulla società tutta intera ed esigono un cambiamento di fondo, che va ben oltre il semplice rispetto dei parametri di riferimento. Un simile processo richiede un impegno a lungo termine della Romania e può avere esito positivo soltanto se si mantiene una rigida separazione dei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario e se permangono condizioni di stabilità politica.

3.2. Valutazione

3.2.1. *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*

Tutte le misure previste dal piano d'azione del Consiglio superiore della magistratura (CSM) sono state attuate e cominciano a dare i primi risultati, segnatamente per quanto riguarda la messa a punto di una giurisprudenza coerente. Rimane ancora fonte di difficoltà l'assenza di una prassi uniforme in materia di restituzione delle proprietà.

Gli elementi d'informazione sulle attività di controllo condotte finora per misurare l'incidenza delle modifiche apportate ai codici di procedura civile e penale evidenziano un impegno reale delle autorità a integrare i commenti degli esperti nella bozza di revisione dei codici di procedura. Buoni progressi si registrano quanto al lavoro di revisione del codice di procedura civile, ma ancora insufficienti per quanto riguarda il codice di procedura penale.

Ulteriori sforzi sono necessari per completare le riforme del personale e dell'organizzazione del sistema giudiziario e garantire che siano durevoli. Le riforme in questo settore sono state realizzate soltanto in parte. L'attuazione di una politica del personale basata sui fabbisogni si scontra con le garanzie giuridiche in vigore circa la durata del mandato di giudici e pubblici ministeri. La soluzione presa in considerazione attualmente, che consiste nel coprire i vuoti in organico tramite procedure di assunzione "accelerate" che si affianchino all'organizzazione di concorsi annuali, desta preoccupazioni quanto alla qualità di tutti i nuovi assunti nell'apparato giudiziario rumeno.

Nel complesso, la Romania ha compiuto progressi nell'opera di riforma del sistema giudiziario.

Analisi dettagliata

- Attuare tutte le misure necessarie, in particolare quelle previste nel pertinente piano d'azione del Consiglio superiore della magistratura adottato nel giugno 2006, il quale garantisce un'interpretazione e un'applicazione coerenti della legislazione a tutti i livelli di giurisdizione e su tutto il territorio nazionale, in seguito a opportune consultazioni con magistrati, pubblici ministeri e avvocati in attività; monitorare l'impatto delle misure legislative e amministrative di recente adozione

Le iniziative e le misure previste dal piano d'azione adottato nel giugno 2006 dal Consiglio superiore della magistratura (CSM) sono state decise e attuate in modo da garantire le condizioni necessarie – in campo legislativo, amministrativo ecc. - affinché i tribunali si adoperino maggiormente per assicurare una migliore coerenza e uniformità della loro giurisprudenza non soltanto con quella degli altri tribunali dello stesso livello di giurisdizione, ma anche con la giurisprudenza dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia (ACCG).

Il ricorso nell'interesse della legge costituisce lo strumento centrale in questo campo³. A questo strumento, ridefinito nel 2005, possono oggi accedere le Corti d'appello (che rappresentano sinora la fonte maggiore di giurisprudenza contraddittoria) e le decisioni adottate dalla ACCG nel quadro di questo tipo di ricorsi hanno valore vincolante. A giudicare dal numero di ricorsi nell'interesse della legge presentati nel secondo semestre del 2006 e nei primi mesi del 2007, e delle relative decisioni, questo tipo di procedura è diventato uno strumento importante del processo di armonizzazione della giurisprudenza. Dal momento che potrebbe risultare già di per sé sufficiente, occorre valutare attentamente l'opportunità di adottare altre iniziative legislative intese a creare nuovi meccanismi per armonizzare la giurisprudenza, tenuto conto dei risultati positivi ottenuti con i ricorsi nell'interesse della legge⁴.

I magistrati accedono ormai più facilmente alla giurisprudenza: tutti i tribunali possono accedere ai riassunti delle decisioni dell'ACCG, il cui testo integrale è ora consultabile sul sito Internet dell'Alta Corte. L'intensificarsi del processo di informatizzazione dei tribunali in questi ultimi anni ha reso la documentazione giuridica e la giurisprudenza più accessibili ai magistrati. A livello orizzontale, le Corti d'appello pubblicano e diffondono internamente dei "bollettini trimestrali" che illustrano la pertinente giurisprudenza della loro giurisdizione.

L'Istituto nazionale della magistratura (INM) ha adottato un programma di formazione permanente e un programma decentrato di formazione. Il programma di formazione permanente dell'INM per il 2007 prevede 19 seminari per 120 magistrati (rispetto a 9 seminari nel 2006), mentre il programma decentrato di formazione permanente per il 2007 comprende almeno 3 seminari l'anno per tribunali/procure (rispetto a un minimo di 1 seminario l'anno nel 2006, quando sono stati organizzati 135 seminari di questo tipo).

Il CSM ha definito un meccanismo che consente di monitorare gli effetti delle misure sulla giurisprudenza in tutto il paese. È stato istituito un meccanismo di regolare consultazione tra i tribunali sui problemi legati all'uniformità delle pratiche in uso nei tribunali stessi. Dal gennaio 2007, proseguendo nell'attuazione del piano d'azione del CSM per il 2006, vengono periodicamente organizzate riunioni dei presidenti delle sezioni dell'ACCG con i loro omologhi delle Corti d'appello, al fine di armonizzare le rispettive pratiche e di esaminare eventuali proposte di ricorsi nell'interesse della legge. Nel febbraio 2007 il CSM ha decretato l'obbligo per ogni tribunale di organizzare riunioni mensili dei magistrati di ogni livello di giurisdizione, per garantire un'adeguata comunicazione tra gli esperti del diritto che esercitano a livello locale. Il Consiglio superiore della

³ Si tratta di un ricorso speciale che mira esclusivamente ad armonizzare la giurisprudenza, poiché non discende da un procedimento giudiziario specifico. Sono abilitati a presentare ricorsi di questo tipo l'ufficio del Procuratore generale presso l'ACCG e le sezioni principali delle Corti d'appello.

Le decisioni prese dall'ACCG nell'ambito di un ricorso nell'interesse della legge sono vincolanti per tutti i tribunali e la giurisprudenza così stabilita può essere modificata soltanto in forza di legge.

⁴ Il CSM, il ministero della Giustizia e l'ACCG stanno ancora elaborando un disegno di legge che introdurrebbe una nuova procedura dinanzi all'ACCG, con l'obiettivo di offrire alle giurisdizioni di grado inferiore la possibilità di chiedere un'interpretazione della legge tramite una pronuncia in via pregiudiziale dell'Alta Corte. Il nuovo meccanismo suscita tuttavia numerosi dubbi tra gli esperti del diritto e rimane discutibile se sia opportuno introdurlo.

magistratura ha definito inoltre un meccanismo centralizzato con il quale organizza periodicamente riunioni con i presidenti delle sezioni di ciascuna Corte d'appello e delle sezioni dell'ACCG. Lo scopo di questi incontri è dare vita a un foro di discussione nel quale tutte le giurisdizioni che deliberano sui ricorsi in cassazione (ACCG e Corti d'appello), e che quindi definiscono le pratiche in materia di cassazione, esaminino le questioni giuridiche generalmente riconosciute come fonte di giurisprudenza contraddittoria.

Infine, si deve sottolineare che lo sforzo di armonizzazione delle pratiche è ostacolato talvolta dalle frequenti modifiche apportate alla legislazione, alcune delle quali sono legate al consolidamento della riforma giudiziaria.

- Elaborare e attuare un modello razionale e realistico di risorse umane per il sistema giudiziario, sulla base della valutazione dei fabbisogni in corso

Per le autorità rumene la situazione delle risorse umane nell'apparato giudiziario del paese continua a costituire un problema, come pure le capacità gestionali tanto a livello centrale che di tribunali e di procure. Il CSM e l'ufficio del Procuratore generale si stanno adoperando per rimediare alle carenze in questo settore⁵; è inoltre in corso un'opera di razionalizzazione degli organici e di ristrutturazione istituzionale.

Le autorità giudiziarie devono stabilire di solito, a livello concettuale, quali sono le questioni che rientrano nell'etichetta generica di "gestione dei tribunali" e come ripartire le diverse mansioni di gestione comprese in questo concetto tra i presidenti di tribunali/i procuratori capi, i dirigenti economici, gli impiegati, i magistrati stessi e, eventualmente, i dirigenti o manager dei tribunali. Inoltre, la riforma della strategia delle risorse umane e il concreto funzionamento di una tabella riveduta degli organici esigono un grado di flessibilità maggiore rispetto a quello consentito dal vigente quadro normativo in materia di gestione delle carriere dei magistrati.

Una fonte di difficoltà è costituita dal fenomeno del distacco dei magistrati: circa 200 tra giudici e pubblici ministeri hanno lasciato il loro incarico giudiziario e sono distaccati presso varie istituzioni (CSM, ministero della Giustizia, INM,

⁵

Attualmente vi sono ancora 428 posti di magistrato da ricoprire (di cui 106 al livello superiore) su un totale di 4 469 posti in organico nei tribunali e 604 posti vacanti di pubblico ministero (di cui 120 al livello superiore) su un totale di 2 784 posti in organico nelle procure.

Un programma bilaterale di assistenza tecnica del Regno Unito relativo alla gestione dei tribunali ha avviato un esercizio di valutazione dei metodi per introdurre possibili migliorie questo settore. Inoltre, uno studio sul carico di lavoro di tribunali e procure è servito come punto di partenza per un'iniziativa del ministero della Giustizia e del CSM intesa a razionalizzare la struttura degli organici degli uffici in cui il carico di lavoro è nettamente inferiore alla media. Per parte sua, l'ufficio del Procuratore generale presso l'ACCG ha portato a termine l'elaborazione di una strategia di ristrutturazione, approvata dal CSM e adottata dal ministero della Giustizia nell'aprile 2007, che mira a ridurre da 9 a 4 il numero di sezioni della Procura generale e a rendere gli uffici dei pubblici ministeri più flessibili e moderni.

Nel dicembre 2006 il CSM ha approvato uno studio sul carico di lavoro dei tribunali compilato sulla base di dati statistici raccolti nel 2005 e nel 2006. Tale relazione evidenzia un aumento significativo dell'attività dei tribunali nel 2006, a livello di tribunali e tribunali di primo grado, come pure un incremento del carico di lavoro per giudice, soprattutto a livello di tribunali; sottolinea, al tempo stesso, una continua diminuzione del volume di attività delle corti d'appello. Una volta portato a termine lo studio, le autorità rumene intendono tenere conto delle sue principali conclusioni sul volume ottimale di cause per singolo giudice.

Scuola nazionale dei funzionari ecc.). In molti casi, i posti inizialmente occupati dai magistrati distaccati non sono considerati ufficialmente vacanti e, quindi, non vengono ricoperti, dato che i magistrati interessati hanno il diritto di conservare il loro posto nell'apparato giudiziario. L'unica soluzione possibile è distaccare un giudice di un altro tribunale perché vada temporaneamente a ricoprire il posto lasciato, di fatto, vacante. La legislazione, per di più, non prevede un limite al numero di distacchi, i quali sono molto interessanti per i magistrati visto che ricevono uno stipendio più alto. Attualmente, tuttavia, il CSM è più prudente e rigoroso nel concedere i distacchi ai magistrati. Un altro problema legato alla gestione è il modo in cui le autorità competenti⁶ sono abilitate a modificare gli organigrammi dell'apparato giudiziario. Dato che la soppressione di un posto nell'organigramma è autorizzata soltanto se il posto è vacante, il governo non può ridurre l'organigramma di un tribunale in cui tutti i posti siano ricoperti, anche qualora risultino in eccesso rispetto al carico di lavoro effettivo di quel tribunale.

Le conclusioni, ancora provvisorie, di uno studio sull'attività dei piccoli tribunali che è attualmente all'esame del CSM e del ministero della Giustizia confermano che in gran parte di queste giurisdizioni è necessaria una razionalizzazione dell'organico (e in alcuni casi persino la soppressione del tribunale in questione); di conseguenza, riorganizzare le risorse umane per meglio adattare al carico di lavoro di ciascun tribunale richiede un attento dosaggio di iniziative amministrative e legislative dal quale, per il momento, si è ancora lontani (ad esempio, il CSM si è opposto a un recente disegno di legge elaborato dal ministero della Giustizia che prevede una procedura straordinaria di trasferimento nei casi di riorganizzazione dei tribunali o delle procure).

Un'altra soluzione presa in considerazione dal CSM nel quadro di una strategia delle risorse umane a lungo termine consisterebbe nell'applicare, in via provvisoria, criteri di immissione in ruolo più bassi per i magistrati finché non siano ricoperti tutti i posti vacanti. A seguito delle riforme legislative del 2004 e del 2005, tuttavia, in Romania i magistrati rimangono in carica a vita e beneficiano di ampi strumenti normativi a tutela delle loro carriere, il che potrebbe rendere difficile eliminare neoassunti meno qualificati, qualora dovessero dimostrarsi incapaci di rispondere alle esigenze del sistema.

- Elaborare e attuare un piano di riorganizzazione degli uffici dei pubblici ministeri inteso a rimediare alle carenze esistenti in materia di gestione e di risorse umane

È stato messo a punto ed è in corso di attuazione un piano di riorganizzazione degli uffici dei pubblici ministeri, che è però ostacolato dall'assenza di un modello efficace nel settore delle risorse umane nel sistema giudiziario.

Il piano di riorganizzazione degli uffici dei pubblici ministeri è stato redatto in base ad un'analisi delle relazioni di attività delle procure del 2005 e del 2006.

Il 2 ottobre 2006, il presidente ha nominato il nuovo Procuratore generale della Romania, su proposta del ministro della Giustizia e con l'approvazione del Consiglio superiore della magistratura.

⁶ Articoli 120 e 121 della legge n. 304/2004 sull'organizzazione del sistema giudiziario.

Le principali carenze constatate riguardano il livello inadeguato di gestione e una ripartizione non equilibrata e poco efficiente dei pubblici ministeri tra le diverse procure, tenuto conto del carico di lavoro di ciascuno di loro.

Il piano si articola nelle seguenti cinque fasi: 1) riorganizzare l'ufficio del Procuratore generale presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia (ACCG); 2) redigere e approvare il nuovo regolamento interno delle procure; 3) ridistribuire tra i vari uffici i posti di pubblico ministero; 4) colmare i vuoti in organico per i posti ad alto livello; 5) colmare i vuoti in organico per tutti gli altri posti.

Le prime due fasi sono già state portate a termine.

La terza fase è in corso e dovrebbe concludersi alla fine del 2007. Dato che la maggior parte delle cause vengono trattate dagli uffici dei pubblici ministeri presso i tribunali di primo grado, occorre ristrutturare gli organici trasferendo alcuni posti dalle procure di grado più elevato a quelle di livello inferiore. Poiché, con le norme vigenti, non è possibile riassegnare i posti in eccesso a meno che non siano vacanti, il processo di riorganizzazione richiederà un certo tempo.

La quarta fase, che costituisce una "misura permanente", è stata avviata. Nell'autunno del 2006 sono stati organizzati concorsi generali per posti di alto livello e negli uffici dei pubblici ministeri sono stati colmati vuoti in organico per 17 posti di questo tipo. Tra gennaio e marzo del 2007 sono stati ricoperti altri cinque posti di alto livello nell'ufficio del Procuratore generale presso l'ACCG. Nuovi concorsi per posti di alto livello sono in programma per la primavera e l'autunno del 2007.

Anche la quinta fase è in corso di attuazione ed è una "misura permanente". Le normali modalità di assunzione dei pubblici ministeri non permettono di colmare i vuoti in organico, poiché ogni anno dall'Istituto nazionale della magistratura (INM) escono soltanto 180 diplomati, di cui solo il 40% sceglie la carriera di pubblico ministero.

- Monitorare l'impatto sul sistema giudiziario delle modifiche recentemente apportate al codice di procedura civile e al codice di procedura penale, in modo da integrare i necessari correttivi nei nuovi codici riveduti di cui è prevista l'adozione

La legge n. 459/2006 che modifica il *codice di procedura civile* è stata adottata nel dicembre 2006 ed è entrata in vigore nel gennaio 2007. Le principali modifiche apportate sono le seguenti: a) la competenza in materia di esame delle richieste infondate di ricusazione dei giudici è trasferita al tribunale che ha ricevuto tali richieste; b) la procedura di esecuzione forzata viene semplificata.

Il ministero della Giustizia ha valutato l'impatto di questi emendamenti chiedendo il parere dei tribunali interessati e raccogliendo le proposte trasmesse spontaneamente dai magistrati: dal momento che la legge di modifica è entrata in vigore solo di recente, tuttavia, i tribunali hanno preso in considerazione soprattutto i suoi effetti potenziali.

La legge n. 356/2006 che modifica il *codice di procedura penale* è stata adottata nel luglio 2006 ed è entrata in vigore il 9 settembre 2006. Ulteriori modifiche sono

state introdotte nel codice con il decreto governativo urgente n. 60/2006. Le principali modifiche apportate riguardano a) il rafforzamento delle misure alternative alla custodia cautelare; b) la limitazione dei motivi di ricusazione dei giudici; c) la soppressione della procedura di rinvio a giudizio immediato in caso di reato minore perseguibile con azione penale dietro denuncia della vittima (attualmente, i pubblici ministeri sono tenuti a istruire la causa e spesso la vittima ritira la denuncia); d) la limitazione della possibilità offerta ai tribunali di rinviare la causa dinanzi al pubblico ministero per un complemento d'indagine.

Il ministero della Giustizia ha valutato l'impatto delle modifiche sondando il parere dei giudici interessati, i quali hanno stilato un elenco di proposte per il nuovo codice di procedura penale; anche il CSM ha contribuito all'esercizio di valutazione. Nonostante ciò, i suggerimenti e le proposte ricevuti non sono ancora stati presi in considerazione. Alcuni punti problematici sono ad esempio la possibilità per i pubblici ministeri di intercettare la corrispondenza e le conversazioni telefoniche per 48 ore senza il provvedimento di un giudice, o l'ingerenza nelle relazioni avvocato-cliente rappresentata dalle intercettazioni telefoniche.

La riforma della normativa penale è stata messa a rischio dalla decisione della Commissione giuridica del Senato del marzo 2007 di sottoporre al voto in seduta plenaria il codice penale adottato nel 2004 e sospeso nel 2005, a motivo della sua incompatibilità con le norme procedurali e di altre incongruenze sostanziali rilevate dagli esperti del diritto. Se fosse entrato in vigore, il codice del 2004 avrebbe non solo causato gravi difficoltà ai tribunali penali e agli uffici dei pubblici ministeri, ma avrebbe rischiato di compromettere seriamente il funzionamento dell'intero sistema giudiziario penale. Il senato riunito in seduta plenaria ha deciso, a fine marzo, di rinviare il codice penale del 2004 alla Commissione giuridica per un esame più approfondito, il che permetterà di avviare un dibattito sulle nuove proposte relative al codice penale e al codice di procedura penale. Le autorità rumene intendono aprire un dibattito pubblico su questi temi nell'autunno del 2007.

- Riferire circa i progressi compiuti nell'adozione dei nuovi codici e monitorarli, in particolare per quanto riguarda le opportune consultazioni svolte e l'impatto di tale adozione sul sistema giudiziario

Lo stato di avanzamento dei lavori è molto diverso nei due casi: se per quanto riguarda il codice di procedura civile il processo di adozione appare ben avviato, nel caso del codice di procedura penale è soltanto agli inizi, malgrado qualche progresso sia già stato realizzato. La composizione della commissione incaricata di redigere il nuovo codice di procedura penale è stata ultimata e approvata con decreto n. 1251/C del ministero della Giustizia del 17 maggio 2007.

Nuovo codice di procedura civile

La commissione incaricata di elaborare il nuovo codice di procedura civile, che è stata istituita nel 2006⁷, ha già redatto circa 250 articoli (su un totale di 700-800)

⁷

Si compone di 21 membri: 11 funzionari della Direzione "Redazione di atti normativi, studi e documentazione" del ministero della Giustizia, un segretario di Stato presso il ministero e nove tra

relativi al processo nel primo grado di giudizio. Ha inoltre deciso la struttura del nuovo codice.

Le autorità rumene prevedono che i lavori della commissione saranno completati alla fine di dicembre del 2007. Una volta approvato dal governo al termine di un dibattito pubblico, il testo sarà trasmesso al Parlamento, che dovrebbe adottarlo entro l'estate del 2008; all'adozione farà seguito un periodo di *vacatio legis* di almeno sei mesi.

Per quanto riguarda le nuove competenze dei tribunali, sono previste le seguenti modifiche: 1) i tribunali di primo grado avranno competenze limitate; 2) i tribunali avranno competenze miste, in quanto funzioneranno come tribunali di primo grado per determinati settori e come corti d'appello per istruire i ricorsi contro le decisioni delle giurisdizioni di livello inferiore; 3) le corti d'appello delibereranno sui ricorsi inoltrati contro le sentenze dei tribunali ed eserciteranno il ruolo di tribunali di primo grado per le denunce di natura amministrativa; 4) l'ACCG delibererà soltanto sui ricorsi (*recurs*) presentati contro le decisioni dei tribunali di secondo grado, diventando quindi una vera e propria corte di cassazione, incaricata di decidere unicamente sulle questioni di diritto. Per evitare un carico di lavoro eccessivo, sono previsti rigide condizioni di ammissibilità per le cause da rinviare all'Alta Corte. Secondo le aspettative delle autorità rumene l'ACCG, in quanto unica giurisdizione del paese competente ad adottare una decisione finale sulle questioni di diritto, dovrebbe diventare l'autorità di orientamento in materia di giurisprudenza e offrire un contributo sostanziale all'armonizzazione delle pratiche.

La commissione incaricata di redigere il nuovo codice di procedura civile riflette su una possibile soluzione al problema delle eccezioni di incostituzionalità usate come strumento per ritardare i procedimenti giudiziari⁸. La soluzione adottata è la seguente: quando le parti sollevano il problema della costituzionalità di una legge rilevante nel caso di specie, la questione è rinviata all'esame della Corte costituzionale senza tuttavia sospendere il processo. Qualora la legge sia dichiarata incostituzionale, la parte interessata potrà presentare ricorso o un'istanza di revisione del processo.

Nuovo codice di procedura penale

La commissione incaricata di redigere il nuovo codice di procedura penale ha iniziato i lavori nel gennaio del 2007.

⁸

docenti, magistrati e avvocati in attività. La commissione, cui sono pervenuti numerosi contributi e proposte da magistrati di tutto il paese, si è suddivisa in sottogruppi impegnati su un settore specifico del nuovo codice. I sottogruppi si riuniscono almeno una volta a settimana.

Quando viene sollevata un'eccezione d'incostituzionalità, il tribunale è abilitato soltanto a verificare se la legge contestata è rilevante nel caso di specie. In caso affermativo, la corte trasmette il fascicolo alla Corte costituzionale e il procedimento principale è automaticamente sospeso. Può quindi accadere che anche eccezioni totalmente infondate ritardino sensibilmente un processo, dato che la Corte costituzionale deve far fronte a un carico di lavoro eccessivo.

Al momento i membri della commissione⁹ stanno lavorando per delineare l'impianto complessivo del nuovo codice di cui hanno già redatto alcune bozze, sebbene la versione definitiva non sia ancora pronta.

La nuova procedura penale sarà basata principalmente sul contraddittorio. Nel caso di reati gravi o di media gravità il pubblico ministero avrà l'obbligo dell'azione penale, mentre per i reati minore avrà potere discrezionale in materia.

Fino ad oggi la commissione non ha avuto alcun contatto con l'altra commissione impegnata nella redazione del nuovo codice di procedura civile onde favorire la tempestiva ricerca di un compromesso tra posizioni potenzialmente divergenti su determinati principi comuni, ad esempio per quanto riguarda le eccezioni di incostituzionalità.

- Potenziare le capacità del Consiglio superiore della magistratura nello svolgere le sue mansioni fondamentali e nell'assumersi le responsabilità che gli competono. Occorre, in particolare, disinnescare i potenziali conflitti di interessi dei membri del CSM e rimanere vigilanti rispetto a qualsiasi loro comportamento contrario alla deontologia. Assumere ispettori giudiziari sulla base dei criteri oggettivi adottati di recente, avendo cura di garantire anche una maggiore rappresentanza regionale attraverso tali nomine

Il Consiglio superiore della magistratura (CSM) dispone ormai pienamente della capacità amministrativa di esercitare le competenze conferitegli dalla legge. Opera in modo coerente in tutti i suoi settori di competenza e ricorre ad un sistema di gruppi di lavoro coordinati da uno dei suoi membri permanenti e incaricati del monitoraggio e dell'attuazione delle attività nei diversi settori. Il nuovo gruppo alla guida del CSM, eletto nel gennaio 2007, si è impegnato a mantenere una relazione funzionale con il ministero della Giustizia e con altre autorità dello Stato e ad assicurare una maggiore partecipazione del Consiglio ai dibattiti legislativi riguardanti il sistema giudiziario.

L'assunzione di responsabilità e il rispetto dei principi deontologici tanto del CSM quanto dei suoi singoli componenti continuano a rappresentare una fonte di preoccupazione, come pure i potenziali conflitti di interessi dei membri del Consiglio. La legge autorizza gli attuali componenti del CSM a scegliere tra rimanere in carica come membro permanente o ricoprire contemporaneamente l'incarico presso il Consiglio e una funzione dirigenziale in un tribunale o una procura¹⁰. Inoltre, su questioni quali il rispetto dei principi di deontologia da parte dei singoli membri o i potenziali conflitti di interessi, il Consiglio ha sempre

⁹ Inizialmente composta di cinque membri, la commissione ne comprende oggi 17. Conformemente al decreto del ministero della Giustizia del maggio 2007, tra i 17 membri figurano un segretario di Stato presso il ministero della Giustizia, tre docenti di diritto, quattro magistrati (uno dell'ACCG, due giudici di corte d'appello e uno di un tribunale di primo grado), due pubblici ministeri (una della Direzione nazionale anticorruzione (DNA) e uno di una procura presso una corte d'appello), un avvocato, un esperto del Consiglio legislativo, un assistente universitario e quattro consulenti giuridici della Direzione legislativa del ministero della Giustizia. Le autorità rumene segnalano che la commissione, che all'inizio si riuniva due volte al mese, dal 23 maggio di quest'anno siede in modo permanente con riunioni quotidiane.

¹⁰ Sette componenti del CSM hanno scelto di rimanere in carica come membri permanenti; il presidente del Consiglio è membro permanente di diritto per tutta la durata del mandato di un anno alla guida dell'organismo.

adottato un'impostazione formale secondo cui non si può partire dalla presunzione che i componenti del CSM manchino di integrità morale e, quindi, le denunce di comportamenti contrari all'etica devono essere trattate caso per caso.

Per quanto riguarda l'assunzione di ispettori giudiziari, in tutte le recenti tornate di assunzioni il Consiglio è ricorso a una procedura oggettiva ben definita, preoccupandosi inoltre di garantire una più ampia rappresentanza geografica dei nuovi assunti, per porre fine al monopolio detenuto quasi fino ad oggi dai magistrati dei tribunali e delle procure di Bucarest.

- 3.2.2. *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.*

La legge istitutiva dell'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI), modificata con decreto urgente del governo, attribuisce all'agenzia le competenze in materia di accertamenti patrimoniali e di verifica delle incompatibilità e di potenziali conflitti di interessi per quanto riguarda un gran numero di alti funzionari e di rappresentanti eletti. Stabilisce inoltre che l'ANI adotti decisioni vincolanti su cui basare eventuali sanzioni dissuasive. L'Agenzia dovrebbe essere operativa dall'ottobre del 2007.

Gli emendamenti alla legge introdotti dal decreto urgente del governo risolvono solo in parte i problemi di incertezza giuridica quanto all'indipendenza dell'Agenzia e all'efficacia dei poteri di sua competenza in materia di indagine e di imposizione di sanzioni dissuasive. Il decreto rimane in vigore soltanto fino a quando non sia confermato o modificato dal Parlamento.

La Romania ha compiuto notevoli passi in avanti quanto al pieno rispetto di questo parametro di riferimento. Fintantoché l'Agenzia non sarà stata istituita e avrà dato i suoi primi risultati concreti, tuttavia, è ancora presto per poterne valutare l'efficacia nel realizzare gli obiettivi prefissi.

Analisi dettagliata

- Adottare la legge istitutiva di un'agenzia per l'integrità efficiente e indipendente, responsabile degli accertamenti patrimoniali, della verifica di potenziali incompatibilità e conflitti d'interessi nonché dell'adozione di decisioni vincolanti su cui basare eventuali sanzioni dissuasive.

Il ministero della Giustizia ha redatto il disegno di legge che istituisce l'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI), competente per gli accertamenti patrimoniali nonché per la verifica delle incompatibilità e di potenziali conflitti d'interessi.

Il disegno di legge è stato approvato dal governo nel luglio 2006 e adottato dal Senato nel maggio 2007¹¹.

¹¹ Legge n. 144 del 25 maggio 2007 relativa all'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'integrità, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale rumena (*Monitorul Oficial al României*), Parte I, n. 359 del 25 maggio 2007.

La legge prevede che il presidente e i vicepresidenti dell'Agenzia siano nominati per un mandato di quattro anni dal Senato, su proposta del Consiglio nazionale per l'integrità, al termine di un concorso/esame¹². Il Senato può inoltre, su proposta del Consiglio nazionale per l'integrità, revocare il presidente e i vicepresidenti dalla carica.

L'ANI svolge accertamenti patrimoniali nonché verifiche in materia di conflitti d'interessi e di incompatibilità¹³.

La legge prevede lo svolgimento di un audit esterno indipendente annuale, finanziato sul bilancio proprio dell'Agenzia. Tutti coloro che ricoprono cariche importanti e i funzionari pubblici ai livelli nazionale e centrale sono tenuti a presentare dichiarazioni patrimoniali e di interessi¹⁴.

L'ispettore dell'ANI procede all'accertamento patrimoniale nonché alla verifica dei conflitti d'interessi o delle incompatibilità, d'ufficio o su richiesta di una parte interessata, conformemente alle disposizioni previste dalla legge. L'avvio della procedura di verifica è notificato alla persona che ne è oggetto, la quale ha il diritto di essere assistita o rappresentata da un avvocato.

Per tutelare coloro che ricoprono cariche importanti e i funzionari pubblici contro qualsiasi abuso nei loro confronti, la legge prevede una pena detentiva per chiunque presenti false dichiarazioni.

L'ispettore dell'ANI informa il tribunale se, dagli elementi di prova disponibili, emerge una differenza evidente tra il patrimonio posseduto e quello dichiarato, qualora non vi sia nessuna valida giustificazione per una tale differenza¹⁵. In tal caso, il tribunale può ordinare la confisca di una parte del patrimonio o di un determinato attivo. Nel caso in cui il tribunale stabilisca, con decisione definitiva e irrevocabile, che il patrimonio in questione è stato acquisito in modo illegale e ordini un provvedimento di confisca, la legge prevede la revoca dal mandato e il divieto di esercitare qualsiasi incarico ad alto livello o di ricoprire un posto nella

¹² Il Consiglio nazionale per l'integrità è un ente privo di personalità giuridica e che non funziona in modo permanente, composto di rappresentanti del governo, senatori e membri della Camera dei deputati, rappresentanti delle associazioni di magistrati e dirigenti eletti degli enti locali, della pubblica amministrazione e della società civile. Il Consiglio presenta al Senato una relazione annuale sull'attività dell'ANI.

¹³ Nello svolgimento delle loro attività di indagine gli ispettori dell'ANI possono ordinare delle perizie o consulenze e l'audizione di testimoni, nonché esigere da tutte le istituzioni ed enti pubblici interessati, come pure da altri enti di diritto pubblico e privato, tutti i documenti e le informazioni necessari alla redazione dell'atto di verifica.

¹⁴ L'omessa pubblicazione della dichiarazione patrimoniale o della dichiarazione di interessi, come pure la mancata presentazione o l'invio delle suddette dichiarazioni dopo i termini stabiliti, danno luogo a sanzioni pecuniarie previste per legge. La presentazione di false dichiarazioni patrimoniali o di interessi è considerata un reato punibile con pena detentiva.

¹⁵ La legge definisce "evidente" una differenza tra il patrimonio esistente e i redditi realizzati che sia superiore al 10% ma non inferiore all'equivalente in lei di 20 000 EUR. Un decreto urgente del governo che modifica e integra la legge n. 144/2007 relativa all'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'integrità (*Ordonanță de Urgență a Guvernului* n. 49 dell'1/6/2007) ha abbassato l'importo di tale differenza, al disopra del quale viene avviato l'accertamento patrimoniale, all'equivalente in lei di 10 000 EUR. Le autorità rumene prevedono che il Parlamento approverà il decreto urgente.

funzione pubblica nei tre anni successivi alla revoca, tranne per gli eletti a cariche pubbliche. La decisione definitiva e irrevocabile che dichiara l'esistenza di un conflitto di interessi è sottoposta all'attenzione delle commissioni disciplinari o, eventualmente, delle autorità competenti, affinché sanzionino l'interessato o lo rimuovano dall'incarico.

La versione definitiva del progetto di Agenzia nazionale per l'integrità ha già suscitato parecchie preoccupazioni, in particolare per quanto riguarda i punti seguenti:

- in origine, l'obiettivo del progetto era istituire un'agenzia in grado di procedere ad accertamenti e adottare misure in una materia che non era di competenza di un'altra istituzione in Romania, ossia relativamente a patrimoni che i redditi delle persone oggetto delle verifiche non bastano a giustificare. Tuttavia, nella forma in cui è stato adottato, nel disegno di legge figura il concetto di patrimonio "illecito" invece di patrimonio "ingiustificato". Un patrimonio "illecito" può essere confiscato, ma deve prima essere dimostrato che è il risultato di un'azione illegale o illecita. Da un lato, si tratta di una materia che è già di competenza delle procure e delle forze di polizia (per i reati perseguibili penalmente) o delle autorità fiscali, delle forze di polizia ecc. (per le contravvenzioni, le infrazioni punibili in sede civile) e, d'altra parte, è probabile che esista un numero considerevole di casi per i quali, benché gli attivi risultino superiori ai redditi in modo ingiustificabile, il carattere "illegale" di questa differenza non possa essere provato;
- la percentuale in base alla quale viene stabilita la "differenza evidente" tra il patrimonio posseduto e quello dichiarato, in merito alla quale l'ispettore dell'ANI notifica il tribunale (percentuale pari ad almeno il 10% ma non inferiore all'equivalente in lei di 20 000 EUR¹⁶), sembra particolarmente elevata a confronto della percentuale del 2% della proposta iniziale.

Il decreto urgente del governo n. 49 dell'1/6/2007, entrato in vigore nel giugno 2007, ha introdotto alcune modifiche positive su determinati aspetti di questi due punti: in particolare, ha sostituito i termini "patrimonio illecito" con "patrimonio ingiustificato", oltre a consentire l'avvio degli accertamenti allorché si sia constatata una differenza di 10 000 EUR tra il patrimonio e i redditi della persona in questione.

Tuttavia, il decreto urgente del governo deve ancora essere approvato dal Parlamento per evitare che decada¹⁷.

Il concreto funzionamento dell'Agenzia è ancora tutto da valutare.

¹⁶ Ai sensi del già citato decreto urgente del governo, l'importo di tale differenza è pari almeno all'equivalente in lei di 10 000 EUR.

¹⁷ Il 13 giugno la Commissione giuridica ha approvato il decreto, che deve però essere ancora approvato in via definitiva dal Parlamento.

- Istituire l'Agenzia nazionale per l'integrità e fare in modo che disponga delle risorse umane e finanziarie necessarie per svolgere i compiti che le sono stati affidati

Non è possibile valutare questo aspetto della realizzazione del parametro di riferimento prima di constatare l'effettivo funzionamento dell'ANI, istituita solo di recente.

3.2.3. *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*

Si sono registrati continui progressi nei procedimenti giudiziari intentati in casi di corruzione ad alto livello: sono state istituite in tutto il paese procure specializzate in materia di repressione della corruzione (Direzione nazionale anticorruzione – DNA) il cui bilancio in termini di indagini e rinvii a giudizio in casi di corruzione ad alto livello è positivo, al punto che in qualche caso eclatante sono stati incriminati anche personaggi pubblici influenti e in vista. Tuttavia, al rigore dell'azione di repressione non si accompagna altrettanta severità nelle decisioni giudiziarie: dai dati disponibili sulle sentenze emerge che generalmente le sanzioni comminate non sono dissuasive e che, anzi, molto spesso l'effettiva applicazione di tali sanzioni è sospesa nei procedimenti giudiziari per corruzione ad alto livello. È necessario chiarire quali sono le motivazioni alla base di queste sospensioni, nonché valutare il grado di sensibilizzazione e l'atteggiamento generale all'interno del sistema giudiziario rispetto alla pronuncia di sentenze dissuasive nei procedimenti giudiziari per corruzione ad alto livello. Questa situazione rischia di vanificare i recenti progressi registrati nel campo delle indagini e incide negativamente sulla percezione dell'opinione pubblica quanto alla volontà politica di contrastare la corruzione. Per di più, alcuni recenti avvenimenti potrebbero avere conseguenze negative sulla lotta contro la corruzione: in particolare la depenalizzazione delle frodi bancarie, l'intenzione del Parlamento di ridurre la durata massima delle indagini penali e la domanda di licenziamento di un membro di spicco della DNA.

Nel complesso, i progressi realizzati nel trattamento dei casi di corruzione ad alto livello da parte del sistema giudiziario rumeno sono ancora insufficienti.

Analisi dettagliata

- Continuare a registrare risultati positivi per quanto riguarda lo svolgimento di indagini professionali e imparziali nei procedimenti giudiziari per corruzione ad alto livello. Garantire la stabilità del quadro normativo e istituzionale di lotta contro la corruzione, segnatamente mantenendo la procedura in vigore per la nomina e la revoca del Procuratore generale della Romania, del Procuratore capo della Direzione nazionale anticorruzione e di altri alti dirigenti dell'ufficio del Procuratore generale

Nel marzo 2006 il Parlamento rumeno ha ratificato la legge n. 54/2006 che conferisce nuovamente al Dipartimento nazionale anticorruzione la competenza per le indagini in tutti i casi di corruzione ad alto livello. Il servizio, ribattezzato Direzione nazionale anticorruzione (DNA), è stato istituito quale entità giuridica all'interno dell'ufficio del Procuratore generale presso l'ACCG. La guida della DNA è affidata al procuratore capo di quest'ultimo ufficio competente nella

materia. La Direzione nazionale anticorruzione dispone di un bilancio e un organico propri.

La DNA ha dato prova di costante determinazione e di immutate capacità nell'attività di repressione dei casi di corruzione ad alto livello: il numero e le caratteristiche delle nuove indagini avviate dalla Direzione nell'ultimo periodo hanno contribuito ai buoni risultati conseguiti quanto a indagini imparziali nei procedimenti giudiziari per corruzione ad alto livello.

Il fatto che riescano a svolgere e concludere le indagini entro determinate scadenze continua a dimostrare l'elevata professionalità delle squadre investigative pluridisciplinari all'interno della DNA. Dal settembre 2006 la Direzione ha ottenuto 84 nuovi rinvii a giudizio riguardanti 195 imputati; nello stesso periodo i tribunali hanno pronunciato 47 sentenze con condanna in primo grado e 33 con condanna definitiva in processi per corruzione, mentre in tre casi gli imputati sono stati assolti.

Tuttavia, l'azione e i risultati ottenuti dalla DNA nella repressione della corruzione ad alto livello non sono accompagnati da uno sforzo di pari entità da parte del sistema giudiziario. Da numerosi aspetti delle pratiche correnti nei tribunali emerge un'insufficiente consapevolezza del fenomeno della corruzione o delle lacune quanto alla formazione/conoscenze in materia.

Innanzitutto, le sentenze pronunciate dai tribunali nei processi per corruzione sono prive di effetto dissuasivo e non svolgono pertanto la loro funzione preventiva: se gli imputati di reati di corruzione vengono condannati in media a 1-2 anni di carcere e per di più la maggior parte delle condanne si concludono con una sospensione condizionale della pena, i tribunali non riescono realmente a dimostrare di aver compreso il ruolo essenziale che compete loro nell'azione di contrasto della corruzione in Romania.

In secondo luogo, in tutti i maggiori procedimenti per corruzione istruiti dalla DNA e rinviati a giudizio nell'ultimo semestre, i tribunali hanno sospeso i procedimenti e rinviato le cause dinanzi alla Corte costituzionale perché si pronunci sui vari ricorsi per incostituzionalità presentati dalla difesa. Se il metodo è corretto sotto il profilo procedurale, si potrebbero sollevare dubbi quanto alla tendenza dei tribunali a rinviare le cause alla giurisdizione superiore anziché decidere in merito al livello inferiore di giurisdizione. È quindi accaduto che i processi di due ex politici che avevano ricoperto incarichi ad alto livello, considerati all'epoca in cui erano stati avviati come un segnale forte dell'impegno nella lotta contro la corruzione ad alto livello nel paese, sono attualmente sospesi per l'intera durata della procedura di verifica di costituzionalità, cioè probabilmente per oltre un anno.

Per quel che riguarda le procedure di nomina e di revoca, l'avvicendamento anticipato o la sostituzione di funzionari che ricoprono posti chiave per il processo di riforma possono nuocere alla continuità di tale processo. Per quanto concerne invece la procedura di nomina e di revoca del Procuratore generale della Romania e del Procuratore capo della DNA, la decisione della Commissione giuridica del Senato di far approvare una vecchia proposta rimasta in sospeso al Senato dal 2006 è stata annullata nella seduta plenaria della fine di marzo 2007. Resta da vedere se

l'intenzione di modificare la procedura di nomina è stata definitivamente abbandonata. I numerosi avvicendamenti o movimenti di personale registrati negli ultimi mesi non appaiono rassicuranti al riguardo: si possono citare, ad esempio, certe figure di spicco che hanno lasciato la Direzione generale anticorruzione (DGA) e la proposta di revoca dall'incarico di alcuni dirigenti della DNA e dell'INM¹⁸. Per di più, diversi alti funzionari del ministero della Giustizia si sono dimessi.

Un altro motivo di preoccupazione per quanto riguarda la lotta contro la corruzione sono le possibili modifiche al codice di procedura attualmente all'esame del Parlamento. Questi emendamenti rischiano di avere notevoli ripercussioni negative sull'azione di contrasto della corruzione, soprattutto per quel che riguarda i seguenti tre punti: 1) nonostante le preoccupazioni espresse in proposito, la soppressione della possibilità per il pubblico ministero di autorizzare nei casi urgenti, in via provvisoria, un'intercettazione debitamente motivata, anche se il provvedimento di autorizzazione del giudice è richiesto – *senza eccezioni* – entro le 48 ore successive; 2) la durata delle indagini non può superare il termine massimo di sei mesi; (3) le intercettazioni telefoniche non possono essere effettuate per un periodo superiore a 120 giorni. Le modifiche sopra descritte limiterebbero seriamente per gli investigatori la possibilità di raccogliere prove, in particolare qualora debbano smantellare gruppi di criminalità organizzata o mettere sotto accusa influenti rappresentanti con incarichi pubblici fortemente implicati in casi di corruzione.

Infine, una nuova legge, approvata alla fine del mese di marzo 2007¹⁹, che depenalizza alcuni aspetti della frode bancaria prima di competenza della DNA²⁰ rappresenta una minaccia per la stabilità del quadro normativo di lotta contro la corruzione. Se, come sembra, la legge verrà applicata retroattivamente, il reato di frode bancaria sarà depenalizzato anche per quei funzionari di banca che hanno ricevuto tangenti per la concessione di prestiti inesigibili o illegittimi; di conseguenza, la DNA sarebbe costretta a cessare le indagini in numerosi casi ancora irrisolti²¹.

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

La Romania ha compiuto passi in avanti grazie a progetti di eccellenza destinati a sensibilizzare l'opinione pubblica al problema della corruzione, quali il numero verde per denunciare i casi di corruzione, che ha dato ottimi risultati, e il Centro nazionale

¹⁸ In ogni caso, dato che il CSM ha dichiarato che le proposte di revoca dall'incarico non appaiono adeguatamente motivate, entrambe le richieste sono per il momento pendenti in attesa che vengano raccolti ulteriori elementi.

¹⁹ Legge n. 69/2007 del 26 marzo 2007, che modifica la legge n. 78/2000 ("Legge sulla prevenzione, le indagini e le sanzioni in materia di corruzione").

²⁰ La legge depenalizza la concessione di prestiti in violazione delle politiche bancarie e il ricorso a prestiti per finalità diverse da quelle dichiarate nella domanda di prestito (tranne per i prestiti che comportano finanziamenti pubblici). La repressione di questi reati inizialmente rientrava tra le competenze della DNA, dato che si tratta di reati legati alla corruzione e per via delle ripercussioni negative delle frodi bancarie sulle banche rumene.

²¹ Ad oggi, gli effetti dell'applicazione retroattiva della legge potrebbero riguardare 52 casi, e un numero all'incirca uguale di casi istruiti dalla DNA non sarebbero più oggetto di indagini penali.

per l'integrità, un organo consultivo pubblico indipendente che si occupa del fenomeno della corruzione ed è gestito in collaborazione con la società civile. Inoltre, le autorità rumene hanno organizzato una serie di campagne di sensibilizzazione alla corruzione destinate al grande pubblico, agli operatori del sistema giudiziario e ai funzionari pubblici dei diversi settori di attività. La Direzione generale anticorruzione (DGA) istituita presso il ministero dell'Amministrazione e dell'interno ha adottato alcune azioni preventive quali le valutazioni e gli accertamenti in materia di integrità e onesta condotta. Sono stati organizzati programmi di formazione destinati ai funzionari pubblici e adottate misure preventive in settori come la sanità e l'istruzione. Tuttavia, continua a far difetto una strategia globale di lotta contro la corruzione a livello locale, basata sulla valutazione dei rischi e incentrata sui settori più vulnerabili e gli enti locali. Non sono pervenute relazioni circa la diffusione di iniziative pilota con esiti positivi. Inoltre, permangono dubbi e preoccupazioni quanto alla continuità del sostegno politico a favore di progetti di grande portata e alto profilo come il Centro nazionale per l'integrità.

Nel complesso, sono stati realizzati alcuni passi in avanti quanto al rispetto di questo parametro di riferimento.

Analisi dettagliata

- Valutare i risultati delle ultime campagne di sensibilizzazione e, se necessario, proporre iniziative collegate a tali campagne, incentrate sui settori che presentano un rischio elevato di corruzione

Numerose campagne di lotta contro la corruzione sono state avviate nel 2006 e sono proseguite nel corso del 2007. Le campagne di sensibilizzazione e di informazione realizzate dalla DGA hanno dato risultati concreti: tra il settembre del 2006 e il marzo del 2007, il numero verde anticorruzione (TElVERDE) della DGA ha ricevuto 6 237 chiamate e messaggi vocali registrati. Nello stesso periodo la DGA ha trasmesso 142 fascicoli di indagini penali alla DNA, che a sua volta ha chiesto il rinvio a giudizio per 17 casi provenienti dall'unità in questione. Il ministero della Giustizia ha lanciato un'altra campagna di sensibilizzazione che si rivolge tanto ai beneficiari quanto agli operatori del sistema giudiziario (con lo slogan "non offrire e non accettare tangenti"); la campagna è in corso, ma a tutt'oggi non è stata effettuata una valutazione dell'impatto che ha avuto sui gruppi destinatari.

- Riferire in merito al ricorso a provvedimenti intesi a ridurre le possibilità di corruzione e ad accrescere la trasparenza degli enti locali, come pure sulle sanzioni adottate nei confronti di funzionari pubblici, in particolare nelle amministrazioni locali

Per quanto riguarda il ricorso a provvedimenti intesi a ridurre le possibilità di corruzione e ad accrescere la trasparenza degli enti locali, l'Agenzia nazionale della funzione pubblica è il beneficiario di un importante progetto di gemellaggio PHARE varato nel dicembre 2006, che fornirà assistenza all'Agenzia per ridefinire le politiche e le pratiche interne in materia di risorse umane. Uno dei principali obiettivi di questo progetto è aumentare la trasparenza e l'integrità dei servizi e del rendimento forniti dai funzionari della pubblica amministrazione.

La DGA ha presentato alla fine di gennaio del 2007 una relazione sulle misure adottate per prevenire e combattere la corruzione nei servizi del ministero

dell'Interno. Per il solo corpo della polizia di frontiera, su cui la DGA ha incentrato la sua azione nel 2006, sono state realizzate oltre 6 000 valutazioni di integrità, operazioni sotto copertura e ispezioni a sorpresa, che hanno dato luogo al numero più elevato di casi di tentata corruzione denunciati da agenti della polizia di frontiera (+60% rispetto al 2005). Gli agenti della polizia di frontiera hanno segnalato alla DGA 67 tentativi di corruzione: la tangente più elevata offerta a un funzionario, che l'ha rifiutata, ammontava a 5 000 euro (un caso di contrabbando di sigarette al confine tra Romania e Ucraina).

La DGA si è anche impegnata in una campagna sistematica di prevenzione, sia mediante attività svolte con il personale del ministero dell'Interno sia in partenariato con la società civile, cercando di coinvolgerne diversi settori (ad esempio, le organizzazioni studentesche) nelle iniziative di riforma dell'amministrazione pubblica e dei suoi funzionari adottate dalle istituzioni pubbliche.

Per quanto concerne le frodi nell'uso dei fondi comunitari, il Dipartimento per la lotta contro le frodi (*Departamentul de Luptă Anti-fraudă* – DLAF) ha riferito di 13 nuovi casi sui quali si è iniziato a indagare nel gennaio 2007. Tra il 1° settembre 2006 e il 15 marzo 2007 la DLAF ha svolto indagini su un totale di 84 casi; per 63 di questi casi l'indagine è stata avviata durante il periodo di riferimento. 22 fascicoli sono stati trasmessi alla DNA sulla base dell'accordo di cooperazione tra le due istituzioni, mentre altri 17 sono stati trasmessi agli uffici delle procure ordinarie.

I risultati concreti delle misure di prevenzione adottate dalle istituzioni pubbliche sono difficili da valutare in mancanza di strumenti analitici integrati nelle campagne di sensibilizzazione e di informazione realizzate fino ad oggi. Una vasta campagna di lotta contro la corruzione, finanziata mediante un progetto PHARE 2004, corredata di tutti gli elementi concettuali per fare il punto della situazione sui risultati concretamente ottenuti dall'amministrazione centrale e dagli enti locali in materia di prevenzione e di lotta contro la corruzione, è ancora soltanto nella fase iniziale e proseguirà per tutto il 2007.

La Direzione generale anticorruzione (DGA) presso il ministero dell'Amministrazione e dell'interno è la struttura centrale in materia di lotta contro la corruzione tra tutte le istituzioni a livello sia centrale che locale.

4. INIZIATIVE DA INTRAPRENDERE NELLE FASI SUCCESSIVE NEL QUADRO DEL MECCANISMO DI COOPERAZIONE E VERIFICA

Nei settori della riforma giudiziaria e della lotta contro la corruzione, la Romania deve continuare ad adoperarsi per garantire il rispetto dei parametri di riferimento; in particolare, è necessario:

- completare l'adozione del nuovo codice di procedura civile, proseguire il lavoro di adozione del nuovo codice di procedura penale e rafforzare il nuovo codice penale;

- risolvere gli attuali problemi organizzativi e di organico del sistema giudiziario rumeno e adottare iniziative per dar seguito alle conclusioni emerse da studi e progetti pilota allo scopo di definire indicatori di rendimento per tale sistema;
- dimostrare che l'Agenzia nazionale per l'integrità funziona in modo efficiente;
- garantire la stabilità del quadro normativo e istituzionale di lotta contro la corruzione, con particolare riguardo a istituzioni fondamentali come la DNA, e incoraggiare decisioni giudiziarie a carattere dissuasivo nei casi di corruzione ad alto livello. Occorre elaborare provvedimenti che abbiano maggiore forza dissuasiva, ad esempio rendere più severe le condizioni giuridiche per l'applicazione della sospensione condizionale della pena, e mettere a punto attività di formazione dei magistrati in materia;
- definire una strategia coerente e di portata nazionale per la lotta contro la corruzione, incentrata sui settori più vulnerabili e gli enti locali, e monitorarne l'attuazione;
- per realizzare gli obiettivi succitati, rafforzare la capacità del sistema giudiziario a tutti i livelli, con particolare riguardo alla professionalità del suo personale, alla sua indipendenza e alle risorse e ai poteri di cui dispone.

Il meccanismo di cooperazione e verifica continuerà a essere utilizzato per monitorare i progressi realizzati dalla Romania. Per facilitare la cooperazione e la verifica, entro ottobre del 2007 le autorità rumene potrebbero utilmente elaborare un piano d'azione, corredato di obiettivi e scadenze, che definisca le misure che la Romania intende adottare per garantire il rispetto dei parametri di riferimento. Il piano dovrebbe essere basato su una strategia coerente per contrastare la corruzione a tutti i livelli e, inoltre, su un programma credibile volto a rafforzare la professionalità, l'indipendenza, i poteri e le risorse del sistema giudiziario. È essenziale che le autorità rumene promuovano un dialogo aperto con i cittadini rumeni grazie a una maggiore trasparenza delle riforme intraprese nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica, soprattutto in materia di lotta contro la corruzione. È fondamentale garantire un costante impegno politico in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione.

4.1. Sostegno

Sarà offerto un sostegno alla Romania nei suoi sforzi per riformare il sistema giudiziario e per contrastare la corruzione: occorrerà, in particolare, che i finanziamenti comunitari di cui la Romania può disporre a titolo dei diversi programmi ammissibili vengano destinati al sostegno allo sviluppo istituzionale e a programmi di formazione in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione.

La Commissione europea invita gli altri Stati membri a intensificare l'assistenza e il prezioso sostegno pratico che forniscono alla Romania istituendo, in cooperazione con le autorità rumene, squadre investigative congiunte per la lotta contro la corruzione, condividendo metodi e intelligence nel settore finanziario con le autorità competenti, distaccando esperti e consulenti in ministeri e organismi chiave (quali la futura Agenzia nazionale per l'integrità e il Consiglio superiore della magistratura) e

offrendo una formazione di alto livello ad agenti di polizia, funzionari delle dogane e pubblici ministeri rumeni nelle loro accademie nazionali di polizia e delle dogane, nelle loro scuole di formazione dei magistrati o istituti nazionali di ricerca nel settore giudiziario e in altri centri d'eccellenza della pubblica amministrazione.

L'importanza fondamentale che riveste per l'UE il rispetto del principio dello stato di diritto implica che tutte le parti interessate – la Commissione, la Romania e gli altri Stati membri – debbano cooperare affinché la Romania riformi concretamente ed efficacemente il suo sistema giudiziario e si adoperi per contrastare la criminalità e la corruzione a tutti i livelli. Entro l'ottobre del 2007 la Commissione valuterà l'assistenza offerta dagli Stati membri in modo da individuare le eventuali carenze e garantire alla Romania un sostegno completo e ad ampio raggio.

5. CONCLUSIONI

Nel corso dei primi sei mesi successivi all'adesione la Romania ha continuato a prendere provvedimenti per rimediare alle carenze che potrebbero ostacolare l'effettiva applicazione della legislazione, delle politiche e dei programmi dell'Unione europea. Ci vuole ancora tempo perché dimostri che gli importanti progressi realizzati in campo legislativo vengono tradotti in risultati nei settori chiave. Sarà necessaria un'attenzione costante in tutti i settori nei quali sono d'applicazione le misure di accompagnamento: in particolare, occorre intensificare gli sforzi per realizzare la riforma giudiziaria e per contrastare la corruzione. Alla luce dell'analisi illustrata nella presente relazione, la Commissione non ritiene giustificato, in questa fase, invocare le misure di salvaguardia previste dal Trattato di adesione.

La Commissione continuerà a lavorare in stretta cooperazione con la Romania per assistere il paese nei suoi sforzi intesi a garantire il rispetto dei parametri di riferimento del meccanismo di cooperazione e verifica. La decisione che istituisce il meccanismo di cooperazione e verifica prevede che la Commissione riferisca sui progressi compiuti ogni sei mesi. All'inizio del 2008 la Commissione provvederà quindi ad aggiornare la presente relazione, e in seguito, alla metà del 2008, redigerà la prossima relazione dettagliata relativa al meccanismo di cooperazione e verifica. Per contribuire con i dati necessari alla stesura della relazione, la Romania dovrà riferire alla Commissione in merito agli ulteriori progressi realizzati entro il 31 marzo 2008.

ALLEGATO

Bilancio delle misure di salvaguardia e disposizioni transitorie attualmente di applicazione per la Romania

Clausola di salvaguardia economica

Non applicabile

Clausola di salvaguardia relativa al mercato interno

Non applicabile

Clausola di salvaguardia relativa al settore giustizia e affari interni

Non applicabile

Fondi agricoli

a) Misure di salvaguardia

Non applicabile

b) Disposizioni transitorie

Regolamento (CE) n. 1423/2006 della Commissione, del 26 settembre 2006 , che istituisce un dispositivo di misure appropriate in merito alle spese agricole per la Bulgaria e la Romania

Sicurezza alimentare

a) Misure di salvaguardia

Decisione 2007/269/CE della Commissione, del 23 aprile 2007, recante misure di protezione nei confronti dell'anemia infettiva equina in Romania

b) Disposizioni transitorie

Decisione 2006/779/CE della Commissione, del 14 novembre 2006, riguardante misure transitorie di controllo sanitario degli animali relative alla peste suina classica in Romania

Decisione 2006/802/CE della Commissione, del 23 novembre 2006, recante approvazione dei piani per l'eradicazione della peste suina classica nei suini selvatici e per la vaccinazione di emergenza di tali suini e dei suini nelle aziende in Romania

Decisione 2006/805/CE della Commissione, del 24 novembre 2006 , recante misure di protezione contro la peste suina classica in taluni Stati membri (modificata da ultimo dalla decisione 2007/152/CE della Commissione, del 6 marzo 2007)

Decisione 2007/16/CE della Commissione, del 22 dicembre 2006, recante misure transitorie relative agli scambi intracomunitari di sperma, ovuli e embrioni delle specie bovina, suina, ovina, caprina ed equina prelevati in Bulgaria e Romania

Decisione 2007/23/CE della Commissione, del 22 dicembre 2006, che modifica l'allegato VII, appendice B, dell'atto di adesione del 2005 in relazione ad alcuni stabilimenti dei settori delle carni, del latte e della pesca in Romania

Decisione 2007/27/CE della Commissione, del 22 dicembre 2006, che adotta talune misure transitorie concernenti la fornitura di latte crudo a stabilimenti di trasformazione e la trasformazione di tale latte crudo in Romania per quanto riguarda i requisiti dei regolamenti (CE) nn. 852/2004 e 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio

Decisione 2007/29/CE della Commissione, del 22 dicembre 2006, che stabilisce misure transitorie per alcuni prodotti d'origine animale, disciplinati dal regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, provenienti da paesi terzi e introdotti in Bulgaria e in Romania prima dell'1 gennaio 2007

Decisione 2007/30/CE della Commissione, del 22 dicembre 2006, che stabilisce misure transitorie per la commercializzazione di taluni prodotti d'origine animale ottenuti in Bulgaria e in Romania (modificata dalla decisione 2007/264/CE della Commissione, del 25 aprile 2007)

Decisione 2007/228/CE della Commissione, dell'11 aprile 2007, che stabilisce misure transitorie per l'applicazione alla Romania del sistema di identificazione e di registrazione degli ovini e dei caprini previsto dal regolamento (CE) n. 21/2004 del Consiglio