



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.7.2012
COM(2012) 410 final

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

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

{SWD(2012) 231 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

I. Meccanismo di cooperazione e verifica: sostenere la riforma giudiziaria e la lotta alla corruzione in Romania

In previsione dell'adesione della Romania all'UE nel 2007, era stata ravvisata la necessità di un ulteriore impegno nei settori chiave per ovviare alle carenze in termini di riforma giudiziaria e di lotta alla corruzione. Per sostenere la Romania e monitorare i suoi progressi nei settori suddetti è stato istituito il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV)¹, che comprende parametri di riferimento in quattro settori: riforma giudiziaria, integrità, lotta contro la corruzione ad alto livello, prevenzione e lotta contro la corruzione nel settore pubblico. La decisione prevede che la Commissione presenti relazioni periodiche e che il meccanismo rimanga in funzione fino a quando gli obiettivi dell'MCV non saranno stati conseguiti e i quattro parametri di riferimento non saranno stati rispettati in maniera soddisfacente².

A cinque anni dall'adesione, è giunto il momento di valutare se gli obiettivi dell'MCV siano stati raggiunti. La relazione tecnica allegata alla presente valutazione riepiloga i principali sviluppi degli ultimi cinque anni. La presente relazione illustra i risultati ottenuti finora e quello che rimane da fare. Essa riguarda la legislazione e gli strumenti posti in essere, gli elementi del quadro giuridico che devono ancora essere completati e l'attuazione, valutando inoltre se il coinvolgimento nel processo sia sufficiente per mantenere l'orientamento delle riforme. La sostenibilità e l'irreversibilità del processo di riforma sono gli elementi determinanti della valutazione della Commissione.

Questi cinque anni hanno visto un'alternanza di progressi e battute d'arresto, con momenti in cui la cooperazione ha funzionato bene e altri in cui il meccanismo ha suscitato opposizione e resistenza. La presente relazione riconosce pertanto i progressi globali compiuti dall'adesione.

La relazione, tuttavia, è adottata in un momento in cui vengono sollevate questioni importanti riguardo al rispetto dello Stato di diritto e all'indipendenza della magistratura in Romania. I progressi globali devono essere valutati nel contesto di un più ampio riconoscimento sociale di principi fondamentali quali lo Stato di diritto e l'indipendenza del processo giudiziario come parte delle garanzie costituzionali di una democrazia funzionante. Il buon funzionamento e l'indipendenza del sistema giudiziario e il rispetto delle istituzioni democratiche sono indispensabili per garantire una fiducia reciproca all'interno dell'Unione europea e per assicurare cittadini e investitori.

¹ Conclusioni del Consiglio dei ministri del 17 ottobre 2006 (13339/06); decisione della Commissione del 13 dicembre 2006 che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione (C (2006) 6569 definitivo).

² La decisione prevede anche la possibilità di adottare misure di salvaguardia, che finora non sono state necessarie.

La Commissione ritiene che le recenti iniziative del governo rumeno destino serie preoccupazioni in merito al rispetto di questi principi fondamentali. Tali misure sono state adottate nell'ambito di un sistema politico eccessivamente polarizzato, in cui la sfiducia tra entità politiche e le accuse sono all'ordine del giorno. Questo contesto politico, tuttavia, non spiega la natura sistematica di diversi provvedimenti. Pur essendo parzialmente ascrivibili alla polarizzazione politica, alcune di queste misure destano seri dubbi circa l'impegno a rispettare lo Stato di diritto o la comprensione del concetto di Stato di diritto in un sistema democratico pluralistico. I ricorsi politici contro le decisioni giudiziarie, l'indebolimento della Corte costituzionale, il rovesciamento delle procedure consolidate e l'abolizione delle principali garanzie costituzionali hanno rimesso in discussione l'impegno del governo a rispettare lo Stato di diritto e il riesame indipendente del settore giudiziario. La Commissione è particolarmente preoccupata per le segnalazioni di manipolazioni e pressioni a danno delle istituzioni e dei membri dell'apparato giudiziario, che finiscono per avere un'incidenza preoccupante sull'intera società. Sebbene la presente relazione esamini l'intero quinquennio, le attuali controversie minacciano seriamente i progressi compiuti finora e sollevano notevoli interrogativi circa il futuro delle riforme già intraprese. La presente relazione comprende quindi raccomandazioni specifiche per far fronte alla situazione attuale e contribuire a ripristinare il rispetto dei principi alla base della democrazia europea.

L'Unione europea attuale è caratterizzata da una notevole interdipendenza. Lo Stato di diritto, che fa parte dei valori fondamentali dell'UE, è oggetto di un forte interesse comune a cui fa riscontro un interesse altrettanto vivo dell'opinione pubblica rumena³. Dai sondaggi dell'Eurobarometro emerge che il 93% dei rumeni considera la corruzione una questione importante per il paese e che il 91% ha una posizione analoga in merito alle carenze del sistema giudiziario. Lo stesso sondaggio conclude che il 76% dei rumeni è favorevole a un sostegno dell'UE per affrontare le questioni suddette⁴.

L'MCV non chiede alla Romania di raggiungere standard più elevati di quelli esistenti negli altri Stati membri, ma intende aiutarla a raggiungere standard paragonabili a quelli di altri Stati membri, un obiettivo condiviso dal 72% dei rumeni⁵. La situazione degli altri Stati membri è un parametro importante per valutare quanto è stato fatto in Romania, in tale ambito, dopo l'adesione. Nella presente relazione la Commissione utilizza, ove disponibili, punti di riferimento e indicatori comparativi⁶. Per confrontare i progressi della Romania con la situazione in altri Stati membri, la Commissione ha inoltre consultato esperti di alto livello in rappresentanza delle principali professioni che si occupano delle questioni suddette⁷.

Dal 2007 ad oggi il bilancio dell'UE ha stanziato, attraverso i fondi strutturali, più di 12 milioni di EUR a sostegno della lotta contro la corruzione e della riforma giudiziaria in Romania, finanziando progetti in materia di istruzione, sanità e affari regionali, in ambito giudiziario e con l'Agenzia nazionale per l'integrità. È stato anche fornito un sostegno

³ Le conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno comprendono l'impegno, assunto dall'UE nell'ambito del patto per la crescita e l'occupazione, di rimediare ai ritardi della giustizia nell'ambito della modernizzazione della pubblica amministrazione (Conclusioni del Consiglio europeo del 29 giugno 2012, pag. 8).

⁴ Sondaggio flash Eurobarometro condotto dalla Commissione in Romania nel maggio 2012 (Flash Eurobarometer 351 "The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania": http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Flash Eurobarometro 351.

⁶ I punti di riferimento comprendono l'attività del Consiglio d'Europa, dell'OCSE e delle agenzie ONU.

⁷ Fra gli esperti consultati nel 2012 figuravano professionisti di alto livello provenienti da Francia, Germania, Regno Unito, Irlanda, Spagna, Polonia e Slovenia.

supplementare mediante i fondi di preadesione. Gli Stati membri hanno inoltre sostenuto la Romania con progetti bilaterali in tutti i settori della riforma giudiziaria e della lotta contro la corruzione⁸.

II. Analisi dei progressi compiuti in base all'MCV nel periodo 2007-2012

La valutazione globale della Commissione riguardante i progressi compiuti dalla Romania dopo l'adesione evidenzia che il paese si è dotato di molti degli elementi fondamentali necessari, anche se i recenti avvenimenti hanno rimesso in discussione il carattere irreversibile del processo di riforma. L'MCV ha dato un contributo determinante al processo di trasformazione della Romania. A questo punto è prioritario garantire che la sua attuazione dia i risultati auspicati e che esista l'impegno necessario per mantenere lo slancio impresso alle riforme, anche in circostanze politiche difficili.

Dal 2007 è in corso – e in alcuni casi è terminata - la creazione in Romania del quadro giuridico di base in tutti i settori contemplati dall'MCV. Una volta completata, l'introduzione dei nuovi codici dovrebbe modernizzare considerevolmente il sistema giuridico. Anche altre decisioni politiche, come quella sulla strategia nazionale anticorruzione, hanno contribuito a creare un quadro solido, così come molte istituzioni importanti quali la Direzione nazionale anticorruzione (DNA) e l'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI).

Questo quadro è stato applicato in diversi modi. Il bilancio della DNA e dell'ANI, le misure adottate dall'Alta Corte per affrontare i principali casi di corruzione ad alto livello e i provvedimenti presi da alcuni enti governativi per combattere la corruzione al loro interno, ad esempio, sono passi nella giusta direzione. È positivo l'impegno nei confronti dell'indipendenza dimostrato dai vertici giudiziari a fronte dei recenti avvenimenti. Ciò nonostante, l'applicazione di questo quadro normativo da parte del settore giudiziario e dell'amministrazione in generale non ha permesso di raggiungere gli obiettivi dell'MCV. In alcuni casi, l'applicazione è appena iniziata a causa della recente introduzione delle riforme. In altri, l'applicazione è ostacolata da difficoltà spesso legate al coinvolgimento nel processo di riforma da parte delle autorità. Non si può dire che tutti gli enti governativi collaborino attualmente per il raggiungimento degli stessi obiettivi⁹. Diversi ostacoli impediscono tuttora di fare progressi per quanto riguarda la lotta alla corruzione, i conflitti di interessi e gli appalti pubblici. Il ruolo guida assunto dall'Alta Corte nei processi per corruzione ad alto livello non si è ancora esteso agli altri tribunali.

In alcuni settori importanti, inoltre, i cambiamenti sono dovuti prevalentemente alle pressioni esterne. Lo stesso MCV è stato un elemento centrale di questo processo, riconosciuto come tale anche dall'opinione pubblica rumena¹⁰, contribuendo a mantenere l'orientamento delle riforme malgrado le pressioni e a promuovere cambiamenti che richiedono coraggio per andare contro gli interessi acquisiti. Il fatto che siano necessarie pressioni esterne desta

⁸ Cfr. relazione tecnica, pag. 48.

⁹ Ad esempio, l'ANI sarebbe molto più efficace se usufruisse della piena collaborazione di altri enti governativi e di un seguito energico a livello giudiziario.

¹⁰ Queste conclusioni sono corroborate dalla percezione pubblica: il 65% delle persone interrogate nell'ambito di un sondaggio Flash Eurobarometro condotto in Romania ritiene che l'azione dell'UE attraverso l'MCV abbia contribuito a ovviare alle carenze del sistema giudiziario (il 59% è dello stesso avviso per quanto riguarda la corruzione). Al tempo stesso, la maggior parte delle persone interrogate ritiene che la situazione in questi due settori sia rimasta invariata o sia peggiorata negli ultimi cinque anni. (Flash Eurobarometro 351).

perplexità, accentuate dagli sviluppi attuali, circa il carattere sostenibile e irreversibile delle riforme.

Il processo di trasformazione rilevato dalle relazioni dell'MCV non ha seguito una tendenza uniforme. I diversi governi e parlamenti hanno conferito un'importanza diversa a tali questioni, la cui importanza politica è notevole. Un certo grado di dibattito e di divergenza fa parte del normale processo politico. Alcune istituzioni sono diventate rapidamente operative, mentre per altre i tempi sono stati più lunghi. L'evoluzione degli atteggiamenti all'interno dell'amministrazione e del settore giudiziario è al tempo stesso irregolare e graduale.

Il coinvolgimento nel processo di riforma e la sua attuazione sono quindi elementi di fondamentale importanza per il rispetto dei parametri di riferimento dell'MCV, da cui dipendono la sostenibilità e l'irreversibilità delle riforme e che vengono dimostrati attraverso le azioni, i risultati e le decisioni adottate da chi ha l'autorità necessaria per influire sulla direzione e sulla rapidità dei cambiamenti. Le imminenti nomine di un nuovo Procuratore generale e del Procuratore capo della DNA saranno quindi indicatori fondamentali della sostenibilità delle riforme. La Commissione esorta inoltre il governo a prendere i provvedimenti necessari per ovviare agli effetti negativi sulle riforme verificatisi nelle ultime settimane.

II.1 Riforma giudiziaria 2007-2012

Parametro di riferimento 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.

Recenti sviluppi riguardanti l'indipendenza della magistratura e lo Stato di diritto

L'indipendenza della magistratura rimane una questione importante per la Romania. Dopo l'adesione, la magistratura è riuscita ad affermare progressivamente la propria indipendenza, in particolare grazie al buon esito delle indagini, dei procedimenti giudiziari e dei processi relativi a un numero sempre maggiore di casi di corruzione ad alto livello. Questo ha permesso di ottenere risultati notevoli a livello della procura e, dal 2010, anche a livello dei tribunali, come illustrato al capitolo II.2 della presente relazione. Una condanna definitiva pronunciata a giugno in un caso emblematico di corruzione ad alto livello e le azioni intraprese dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia, dal Consiglio superiore della magistratura¹¹ e dalla Corte costituzionale per resistere alle minacce politiche all'indipendenza della magistratura e affermare l'integrità professionale all'indomani della sentenza hanno dato un contributo fondamentale in tal senso.

La Commissione, tuttavia, è preoccupata per le pressioni esercitate di recente sulla Corte costituzionale da membri del governo rumeno e da politici di alto livello: questi interventi a danno di un'istituzione giudiziaria indipendente sono inaccettabili. Il governo e tutti i livelli politici devono rispettare la separazione dei poteri e l'indipendenza del settore giudiziario.

¹¹ A giugno il CSM ha inviato un segnale importante prendendo pubblicamente posizione per difendere l'indipendenza della magistratura alla luce degli interventi pubblici relativamente a un importante caso di corruzione ad alto livello.

La Commissione è preoccupata, in particolare, per la recente limitazione delle competenze della Corte costituzionale riguardo alle decisioni parlamentari, competenze che le autorità rumene devono ripristinare con urgenza in conformità della Costituzione rumena. La Commissione è stata informata, con lettera del 16 luglio, dal primo ministro rumeno che questa condizione sarà soddisfatta.

L'indipendenza giudiziaria e la separazione dei poteri sono pietre angolari di qualsiasi società democratica. Nei prossimi mesi, tutti i livelli politici in Romania dovranno dimostrare, attraverso le loro azioni, l'impegno a far rispettare questi principi per ripristinare la fiducia. La Commissione sorveglierà attentamente gli sviluppi in questo settore.

Principali sviluppi nel periodo 2007-2012

Il sistema giudiziario è stato aggiornato e adeguato alle priorità attuali attraverso la riforma del quadro legislativo pertinente. Con l'entrata in vigore di tutti i nuovi codici la Romania avrà riveduto il suo diritto penale e civile. Nel frattempo, la legge sulle piccole riforme è stata un esempio di legislazione concreta e pragmatica per ovviare a carenze reali. Altre leggi hanno introdotto elementi importanti per garantire una maggiore responsabilità e integrità della magistratura, che ha avuto un'evoluzione dal 2007 ad oggi.

Molti segnali indicano che giudici e pubblici ministeri hanno acquisito maggiore sicurezza a livello professionale. La maggior parte degli operatori del settore è favorevole alla riforma giudiziaria e ne riconosce i vantaggi. Negli ultimi anni l'impegno dei singoli magistrati, delle associazioni professionali e della società civile è notevolmente aumentato. Esistono esempi concreti di buone pratiche professionali che meritano di essere adottate come migliori pratiche in tutti gli altri settori.

Il settore giudiziario, l'esecutivo e la classe politica dovranno adoperarsi con maggiore impegno per riunire tutti questi elementi e sfruttarli appieno. Finora i progressi principali sono stati compiuti a livello legislativo. Molti atti legislativi sono stati adottati solo di recente o non sono ancora in vigore, mentre altri sono ancora all'esame del Parlamento. Occorrerà quindi adottare una strategia decisa per sfruttare appieno il potenziale delle riforme di produrre cambiamenti concreti. Le incoerenze della giurisprudenza, le difficoltà di attuazione e l'inefficienza dei processi giudiziari rimangono un problema molto diffuso¹². La risposta del settore giudiziario alle minacce per l'integrità e la responsabilità non è bastata a rassicurare i cittadini.

Ora i vertici giudiziari e l'esecutivo dispongono degli strumenti necessari per consolidare le riforme, ma questo richiederà una maggiore coerenza e una maggiore attenzione alla gestione presso il CSM, nonché un nuovo livello di cooperazione tra potere esecutivo e potere giudiziario, con il sostegno del Parlamento e della società civile. Il governo e i politici devono inviare un messaggio chiaro: qualsiasi pressione esercitata sui tribunali genera sfiducia tra i diversi rami del governo. Il CSM può offrirsi di svolgere un ruolo guida nel processo di riforma e ricevere sostegno dal potere esecutivo per introdurre i cambiamenti, che potrebbero avere effetti positivi relativamente rapidi in settori quali l'organizzazione dei tribunali e la

¹²

Secondo le statistiche della CEDU, la Romania è il secondo Stato membro dell'UE con il maggior numero di sentenze CEDU in attesa di esecuzione. In molti casi ciò è dovuto a difficoltà a livello di esecuzione civile, all'eccessiva lunghezza dei procedimenti civili, alla mancanza di misure correttive efficaci e all'inefficienza delle indagini penali. (Consiglio d'Europa: Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR, relazione annuale 2011: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf)

ripartizione del carico di lavoro. I risultati di due progetti svolti attualmente dalla Banca mondiale forniranno strumenti e raccomandazioni strategiche importanti per le prossime fasi¹³.

Quadro legislativo

L'adesione ha segnato l'inizio di un ambizioso programma legislativo in Romania comprendente i nuovi codici civile e penale e i relativi codici processuali, con l'obiettivo dichiarato di modernizzare il processo giudiziario. A tal fine ci si è avvalsi dell'esperienza internazionale. L'adozione dei codici nel 2009 e nel 2010 ha rappresentato un risultato considerevole del governo, del Parlamento e del settore giudiziario, anche se il processo di attuazione è stato molto lungo. Finora è entrato in vigore solo il nuovo codice civile. Il nuovo codice di procedura civile entrerà in vigore in autunno, mentre l'entrata in vigore del nuovo codice penale e del nuovo codice di procedura penale è attualmente prevista per l'anno prossimo. Sebbene siano stati espressi dubbi circa l'esistenza dei sistemi necessari per attuare efficacemente i cambiamenti e occorra intensificare i preparativi in vista dell'attuazione, questi codici rappresentano un notevole sforzo di modernizzazione e, se saranno applicati correttamente, potrebbero migliorare considerevolmente l'efficienza, la trasparenza e la coerenza del processo giudiziario.

Parallelamente il Parlamento ha adottato una serie di altre misure legislative importanti. La "legge sulle piccole riforme" entrata in vigore nel 2010 ha migliorato in modo tangibile la coerenza e l'efficienza del processo giudiziario. Si è inoltre modificata la legislazione per rafforzare la responsabilità della magistratura e riformare le modalità di nomina all'Alta Corte di cassazione e di giustizia. Queste misure permettono di rassicurare i cittadini circa l'obiettività delle nomine e il processo disciplinare nel settore giudiziario, ma occorreranno moltissimi esempi positivi per far dimenticare il retaggio negativo del passato.

Coerenza del processo giudiziario

Il compito di garantire l'uniformità della giurisprudenza spetta in primo luogo all'Alta Corte di cassazione e di giustizia. Dal 2007 è stato adottato un certo numero di misure importanti. La legge sulle piccole riforme ha modificato la procedura di appello nell'interesse della legge per migliorarne l'efficienza. I nuovi codici di procedura introducono un meccanismo di pronuncia pregiudiziale quale nuovo strumento per garantire l'uniformità della giurisprudenza e modificare le disposizioni giurisdizionali onde contribuire a tale uniformità¹⁴. L'Alta Corte ha anche preso l'iniziativa di organizzare discussioni strutturate con le corti d'appello su questioni inerenti alla giurisprudenza e ha elaborato orientamenti sulle condanne per determinati reati di corruzione. Ora possono essere applicate misure disciplinari in caso di inosservanza delle sentenze dell'Alta Corte riguardanti gli appelli nell'interesse della legge e delle decisioni della Corte costituzionale¹⁵.

¹³ La Banca mondiale procede attualmente a un riesame funzionale del sistema giudiziario rumeno finanziato con fondi UE. È in corso anche un secondo progetto, attuato da consulenti finanziati da un prestito della Banca mondiale, per migliorare la capacità di raccogliere e elaborare dati giudiziari e di definire indicatori ottimali del carico di lavoro dei magistrati.

¹⁴ L'obiettivo della nuova procedura per le pronunce pregiudiziali era quello di introdurre una procedura più proattiva rispetto all'attuale appello nell'interesse della legge (cfr. relazione tecnica, pagg. 6-7).

¹⁵ La non conformità con le sentenze della Corte costituzionale e dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia in caso di appello nell'interesse della legge può essere oggetto di indagini e sanzioni disciplinari in virtù delle modifiche delle disposizioni delle leggi giudiziarie sulla responsabilità disciplinare dei magistrati adottate alla fine del 2011 e promulgate all'inizio del 2012.

Questi meccanismi, tuttavia, non sono riusciti ad eliminare le incoerenze che rendono estremamente fragile il sistema giudiziario rumeno¹⁶. Il problema sembra dovuto in parte a un'insufficiente consapevolezza fra i magistrati dell'importanza dell'uniformità giuridica, dovuta forse a un'interpretazione estrema del concetto di indipendenza. A quanto pare non vi è piena consapevolezza del principio “stessa pena per uno stesso reato”, del suo ruolo dissuasivo e della sua pertinenza in termini di responsabilità e integrità dei magistrati. Questo spiega in parte perché dall'analisi risulti che i giudici non utilizzano correttamente le misure volte a garantire l'uniformità della giurisprudenza¹⁷. A ciò si aggiunge il fatto che la coerenza della giurisprudenza non è ancora considerata prioritaria dal CSM e dai presidenti dei tribunali. I giudici che vogliono migliorare la coerenza non dispongono degli strumenti necessari per valutare la giurisprudenza degli altri tribunali. Non è ancora garantita la pubblicazione elettronica delle decisioni dei tribunali, comprese quelle dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia. Le corti d'appello pubblicano alcune decisioni, ma non applicano criteri uniformi. La principale banca dati giudiziaria (ECRIS) permette di accedere solo alle sentenze della stessa circoscrizione di appello; i giudici non possono confrontare le sentenze dei tribunali di tutto il paese¹⁸ e Jurindex, un sistema alternativo, non viene aggiornato.

Gli esperti raccomandano di porre maggiormente l'accento sulla presentazione di appelli nell'interesse della legge e di favorire l'adozione di prassi coerenti da parte dei giudici attraverso la pubblicazione integrale delle decisioni motivate dei tribunali, discussioni regolari sui casi in tutti i tribunali e un'attiva promozione della coerenza giuridica da parte dei presidenti dei tribunali e del CSM. I vertici giudiziari potrebbero inoltre ricompensare maggiormente la coerenza giuridica al momento delle promozioni e delle nomine, conferire all'ispettorato giudiziario un ruolo attivo nell'analisi della giurisprudenza incoerente, ampliare gli orientamenti sulle condanne e utilizzare l'Istituto nazionale della magistratura per porre la coerenza al centro della formazione iniziale e permanente.

Anche un'ulteriore riforma dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia potrebbe contribuire alla coerenza. Sono stati compiuti notevoli progressi al riguardo attraverso la legge sulle piccole riforme e i nuovi codici di procedura. Nell'attuare le riforme previste dai nuovi codici di procedura bisogna evitare che l'Alta Corte sia inondata di richieste ingiustificate e ammettere solo i casi che sollevano questioni giuridiche importanti. Occorre quindi un filtro appropriato per le seconde impugnazioni e le richieste di pronuncia pregiudiziale. Altre funzioni potrebbero eventualmente essere trasferite dall'Alta Corte ad altri tribunali, ad esempio la competenza a giudicare casi di primo grado e a statuire su un certo numero di questioni giudiziarie interne¹⁹. Questo consentirebbe all'Alta Corte di concentrarsi sul suo ruolo primario di garante dell'uniformità della giurisprudenza, come avviene nella maggior parte

¹⁶ Le incoerenze della giurisprudenza sono segnalate frequentemente in Romania e confermate da parti interessate quali investitori stranieri, studi legali e associazioni professionali di magistrati. Gli esperti hanno rilevato decisioni incoerenti riguardanti, in particolare, casi sensibili con imputati di alto livello e casi relativi ad appalti pubblici.

¹⁷ Questo comprende l'inosservanza della giurisprudenza dei tribunali superiori e l'uso limitato della procedura di appello nell'interesse della legge. Nel 2011 il numero di appelli nell'interesse della legge è diminuito rispetto al periodo 2007-2009.

¹⁸ Ad eccezione dei giudici dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia, che possono consultare tutte le sentenze contenute nella banca dati.

¹⁹ L'Alta Corte statuisce su un'ampia gamma di reati in primo grado, commessi da determinati tipi di imputati, e si pronuncia su questioni giudiziarie interne quali le richieste delle parti di deferire i casi ad altri tribunali o i conflitti di giurisprudenza fra i tribunali.

degli Stati membri dell'UE. Occorre inoltre mettere a disposizione dell'Alta Corte i locali e il personale necessari per lo svolgimento delle sue funzioni²⁰.

Organizzazione e efficienza del sistema giudiziario

Dalla valutazione della Banca mondiale emerge che la pubblica amministrazione rumena è la meno efficiente dell'Unione europea²¹. Il sistema giudiziario nazionale presenta in parte le stesse carenze. Nonostante qualche miglioramento, si osserva globalmente uno scarso dinamismo nell'affrontare i problemi che hanno una reale incidenza sulla capacità del sistema giudiziario di amministrare la giustizia e operare in modo rapido e coerente. Questi problemi riguardano, tra l'altro, la capacità insufficiente e il carico di lavoro eccessivo di giudici e pubblici ministeri, dovuti in gran parte a un'assegnazione poco equilibrata delle risorse e a forti differenze del carico di lavoro a seconda delle sedi geografiche e dei livelli giurisdizionali. Altri problemi sono legati al gran numero di posti vacanti, alla formazione all'entrata in servizio e a carenze nella struttura e nell'organizzazione interna di tribunali e procure.

Per cercare di risolvere questi problemi sono state prese misure tra cui l'organizzazione periodica di concorsi per assunzione, la razionalizzazione di determinate procedure²² e decisioni volte a rafforzare la capacità di formazione iniziale dell'Istituto nazionale della magistratura. Nel 2011 è stato fatto un piccolo progresso in termini di razionalizzazione con la chiusura di nove tribunali superflui e di tre tribunali con un'attività minima, nonché delle procure associate.

L'impatto di queste misure rimane però limitato. I principali indicatori di efficienza, come la disparità in termini di carico di lavoro e il numero di posti vacanti, non sono migliorati dal 2007²³. Le pressioni sulle risorse e un conflitto tra l'esecutivo e il giudiziario nel 2009 hanno rallentato le riforme e provocato un gran numero di pensionamenti in un periodo di forte aumento del numero delle cause.

Il sistema giudiziario non possiede né ha sviluppato indicatori di risultato efficaci che riflettano il fabbisogno complessivo di risorse e la ripartizione delle risorse nel sistema giudiziario. La Romania ha recentemente ammesso queste carenze, a cui si cercherà di ovviare con un progetto finanziato dalla Banca mondiale che preparerà e gestirà indicatori riveduti sulle cause e sul carico di lavoro entro l'inizio del 2013.

La collaborazione tra il CSM, l'esecutivo e i vertici della procura sulla politica delle risorse umane per il settore giudiziario è sempre stata problematica²⁴. Non è ancora stata adottata la

²⁰ Sono stati adottati motivi logistici per spiegare il fatto che le disposizioni del codice di procedura civile sulle pronunce pregiudiziali nel diritto penale entrino in vigore quattro mesi dopo le altre parti del codice.

²¹ World Bank Governance Indicators 2011.

²² In particolare, la legge sulle piccole riforme ha permesso alle procure di riprendere le motivazioni addotte dalla polizia per giustificare la decisione di non avviare un'inchiesta in determinati casi semplici, ha ampliato le possibilità delle procure di non avviare procedimenti quando le prove esistenti non giustificano ulteriori indagini e ha ridotto i ricorsi legali per i casi minori.

²³ La CEDU condanna regolarmente la Romania per violazioni dei diritti processuali legate ai ritardi giudiziari eccessivi. La pubblicazione delle motivazioni dei tribunali avviene spesso dopo il termine legale di 30 giorni. Attualmente non si dispone di dati affidabili sulle cause trattenute, che dovrebbero essere forniti all'inizio del 2013 da uno studio della Banca mondiale.

²⁴ Le competenze di gestione delle risorse umane nel settore giudiziario sono suddivise fra il Consiglio superiore della magistratura, responsabile delle assunzioni, delle carriere, della formazione e delle

legislazione necessaria per introdurre la funzione di dirigenti dei tribunali e ridefinire il ruolo dei cancellieri, una misura che potrebbe ridurre notevolmente il carico di lavoro dei magistrati. I miglioramenti della capacità dell'Istituto nazionale della magistratura e l'introduzione di standard equivalenti in materia di assunzioni per le diverse categorie di candidati sono avvenuti solo di recente, troppo tardi per prepararsi adeguatamente all'applicazione dei nuovi codici. Non è ancora stato stabilito un piano di attuazione congiunto per i nuovi codici²⁵.

Le pressioni sulle finanze pubbliche non hanno ancora prodotto i prevedibili miglioramenti in termini di efficienza, anche per mancanza di orientamenti chiari del CSM sulla gestione del settore giudiziario e disaccordi tra settore giudiziario e governo. Il CSM non è stato in grado di definire una strategia sulle risorse umane che modifichi le strutture e i sistemi, scegliendo invece di richiedere più personale e più risorse. Anche il Parlamento ha contribuito a questa stasi diluendo le proposte di ristrutturazione dei tribunali²⁶. La nuova legislazione è stata criticata perché non tiene conto del rischio che i tribunali siano sommersi di nuovi casi.

Prassi giudiziaria

La valutazione delle prassi giudiziarie dei tribunali nei casi di corruzione ad alto livello indica che sussistono notevoli carenze, alcune delle quali di natura strutturale: il sistema giuridico rumeno presenta caratteristiche che lo rendono vulnerabile agli abusi, come il fatto che i termini di prescrizione non scadono o non vengono sospesi quando viene disposto un rinvio a giudizio. La situazione è spesso aggravata da una gestione poco rigorosa dei processi, che favorisce eccessivamente gli imputati²⁷. Secondo gli esperti, queste carenze nella gestione dei processi sono particolarmente gravi rispetto alle prassi degli altri Stati membri. A ciò si aggiungono i problemi incontrati per garantire un seguito giudiziario positivo dei casi finanziari complessi, in particolare nel settore degli appalti pubblici. I casi relativi agli appalti pubblici costituiscono un'eccezione alla tendenza positiva generale dei processi sui casi di corruzione ad alto livello (si veda più avanti). I pubblici ministeri e i giudici che si occupano di questi casi devono avere competenze particolari acquisite attraverso la formazione, la specializzazione e le consulenze esterne. Inoltre, pur essendo previsti dalla legge, gli stanziamenti di bilancio per i periti giudiziari sono raramente disponibili, per cui gli imputati pagano spesso le perizie richieste dal tribunale oltre alle proprie²⁸. Questo desta perplessità circa l'indipendenza e l'imparzialità dei periti nominati dai tribunali, che per definizione dovrebbero essere indipendenti.

Il nuovo approccio adottato dall'Alta Corte di cassazione e di giustizia dopo la nomina dei nuovi responsabili nel 2010 dimostra come una leadership proattiva possa cambiare realmente

azioni disciplinari, il ministro della Giustizia, responsabile del bilancio e dell'iniziativa giuridica, e il Procuratore generale, responsabile dei risultati ottenuti dalla procura, ma il CSM decide su tutte le questioni che hanno un'incidenza sulla carriera di un procuratore.

²⁵ Le capacità attuali non permettono di procedere in tempo alle nuove assunzioni né di garantire la qualità e la preparazione giudicate necessarie da uno studio d'impatto eseguito per i nuovi codici.

²⁶ Questo riguarda in particolare le proposte del ministero della Giustizia e del Procuratore generale di chiudere i piccoli tribunali e le piccole procure e riassegnare i posti ai settori che ne hanno più bisogno.

²⁷ La valutazione della Commissione su questi punti figura nell'aggiornamento tecnico SEC(2011) 968 pubblicato il 20 luglio 2011 (pagg. 13-14), contenente riferimenti al trattamento troppo favorevole delle richieste di rinvio presentate dagli imputati, alle carenze nella gestione delle prove e delle irregolarità procedurali e a questioni di organizzazione.

²⁸ Relazione tecnica SEC(2011) 968 del 20 luglio 2011, pag. 14. Dopo l'ultima relazione annuale della Commissione, l'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha ricevuto una dotazione speciale per i periti giudiziari.

la situazione²⁹. Ora l'Alta Corte può proporre migliori pratiche agli altri tribunali in settori quali la gestione delle cause, tenendo conto del rischio di prescrizione e mettendo in chiaro che intende resistere ai tentativi di ritardare abusivamente i procedimenti. Sarà fondamentale mantenere e ampliare questi risultati per far progredire la riforma giudiziaria in tutti i settori.

Responsabilità

Alla fine del 2011 la Romania ha potenziato la base giuridica relativa alla responsabilità giudiziaria. Il Parlamento ha adottato emendamenti che introducono nuovi reati disciplinari e rafforzano le sanzioni esistenti, potenziano il ruolo del ministero della Giustizia e del Procuratore generale nei procedimenti disciplinari e aumentano l'indipendenza dell'ispettorato giudiziario³⁰, dandogli la possibilità di concentrarsi su indagini disciplinari più mirate, rapide e proattive e di sviluppare una maggior capacità di consulenza per ovviare alle carenze in termini di organizzazione, procedure e prassi giudiziarie. Il CSM deve sfruttare maggiormente queste possibilità incaricando l'ispettorato di monitorare sistematicamente i principali aspetti delle prassi giudiziarie, l'uniformità della giurisprudenza e l'adozione delle migliori pratiche gestionali da parte dei presidenti di tribunale³¹. Sarà altrettanto importante esercitare i nuovi diritti nel pieno rispetto dell'indipendenza dei magistrati onde fugare i timori del settore giudiziario relativi a eventuali abusi nell'applicazione della nuova legge.

La legge produrrà i massimi risultati se sarà utilizzata per applicare sanzioni chiare, coerenti e dissuasive. La reputazione del settore giudiziario e la capacità del CSM di sorvegliarlo hanno risentito di una serie di atti illeciti a cui i vertici giudiziari hanno dato una risposta considerata debole e timorosa³². In molti Stati membri ci si aspetterebbe che chi ricopre un'alta carica pubblica accetti di dover dare le dimissioni qualora ciò sia necessario per tutelare la reputazione dell'ente pubblico interessato. Il fatto che i giudici oggetto di aspre critiche pubbliche siano rimasti in funzione durante le indagini ha danneggiato la reputazione dei tribunali. Occorre stabilire regole chiare, come la sospensione immediata dei magistrati oggetto di indagine per reati gravi quali la corruzione ad alto livello, onde tutelare sia il singolo magistrato che l'intero settore giudiziario³³. Queste regole potrebbero essere inserite nella strategia del CSM sull'integrità.

Alla fine del 2011 la Romania ha inoltre migliorato le procedure di nomina all'Alta Corte di cassazione e di giustizia con l'adozione di modalità più trasparenti e obiettive che consentono una valutazione indipendente più completa e obiettiva del merito dei candidati. Si tratta di un

²⁹ Fra le innovazioni degne di nota figurano l'introduzione di orientamenti sulle condanne per reati di corruzione e misure volte ad accelerare i processi per corruzione ad alto livello. Tuttavia, le migliori pratiche seguite in questi ambiti specifici non sono ancora state generalizzate.

³⁰ Queste modifiche permetteranno al ministro della Giustizia e al Procuratore generale di avviare azioni disciplinari attraverso l'ispettorato giudiziario. Il mandato ampliato dell'ispettorato gli consente di esaminare le prassi giudiziarie e di impugnare le sanzioni disciplinari imposte dal Consiglio superiore della magistratura.

³¹ Alla fine del 2011 e all'inizio del 2012 l'ispettorato giudiziario ha presentato le sue prime tre relazioni al riguardo: due relazioni tematiche sui ritardi nelle cause importanti e sulla rapidità dei processi per corruzione ad alto livello e una relazione sulle prassi gestionali dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia.

³² La Commissione ha riferito in merito a questi casi nel febbraio 2012 (COM(2012) 56 final, pag. 3).

³³ Nel febbraio 2012 la Commissione ha segnalato casi di giudici dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia che hanno continuato a esercitare le loro funzioni pur essendo oggetto di indagini per corruzione ad alto livello, mentre altri sono sfuggiti alle sanzioni disciplinari andando in pensione (COM(2012) 56 final, pag. 3). Tuttavia, la recente reazione del CSM all'avvio di un'indagine su uno dei suoi membri denota un approccio più proattivo contro le minacce alla reputazione della magistratura.

passo importante verso il miglioramento della responsabilità dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia.

II.2 Lotta alla corruzione nel periodo 2007-2012

Parametro di riferimento 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.

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

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

Combattere la corruzione e promuovere l'integrità è un processo difficile che presuppone l'impegno di tutti i poteri dello Stato e deve essere gestito dall'alto verso il basso, in modo da permeare l'intera società. Uno dei principali punti di partenza è la capacità del sistema giudiziario e dell'amministrazione rumeni di applicare lo Stato di diritto. Dopo l'adesione la Romania ha fatto notevoli progressi per quanto riguarda le azioni giudiziarie e i processi nei casi di corruzione ad alto livello. La Direzione nazionale anticorruzione (DNA) ha dato prova di determinazione e imparzialità nel perseguimento di questi casi. La Romania è inoltre riuscita ad instaurare un sistema per individuare e reprimere i conflitti di interessi, le incompatibilità e i patrimoni ingiustificati. L'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) è pronta a continuare a svolgere il suo mandato con la debita determinazione. Grazie alle misure adottate di recente per accelerare i processi per corruzione ad alto livello presso l'Alta Corte si è iniziato a risolvere uno dei principali problemi che limitano le azioni volte a scoraggiare la corruzione. Sono state adottate norme legislative più rigorose per promuovere l'integrità nel settore giudiziario e una legge sui poteri estesi di confisca dei proventi di reato. La nuova strategia nazionale anticorruzione può imprimere un notevole impulso per orientare la lotta alla corruzione verso l'uso delle migliori pratiche: ora bisogna applicarla correttamente e lasciarle il tempo di dimostrare la propria efficacia. Queste sono tappe importanti verso il conseguimento degli obiettivi dell'MCV. Tuttavia, visti gli sviluppi attuali, la prima cosa da fare per dimostrare la sostenibilità è tutelare i progressi compiuti, mantenerne lo slancio e garantire la stabilità istituzionale.

Le misure di cui sopra, che sono state adottate in un momento in cui la stragrande maggioranza dei rumeni considera la corruzione un problema estremamente grave³⁴, non hanno ancora convinto i cittadini che la situazione sta migliorando, anzi la maggior parte di essi ritiene che la situazione sia peggiorata³⁵. I cittadini saranno rassicurati solo quando verranno pronunciate sentenze obiettive e definitive nei più importanti processi per corruzione ad alto livello e quando le migliori pratiche nella gestione dei processi saranno diventate la

³⁴ Secondo un sondaggio Speciale Eurobarometro del febbraio 2012, il 96% dei rumeni, una percentuale lievemente superiore a quella del 2007, giudica la corruzione un problema molto serio (Speciale Eurobarometro 374: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm). Dal 2007 la Romania ha perso 6 posti nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International per il calo del suo rating di percezione, mentre il rating di Freedom House è rimasto invariato.

³⁵ Secondo un Eurobarometro del febbraio 2012, il 67% dei rumeni ritiene che la corruzione sia aumentata negli ultimi tre anni.

norma. Sono troppo pochi i casi di conflitti di interessi che vengono perseguiti, in particolare nel settore degli appalti pubblici, e anche quando è avviata un'azione giudiziaria le sanzioni non sono dissuasive. Non è ancora stata stabilita una casistica convincente per quanto riguarda la confisca dei patrimoni ingiustificati. L'uso della nuova strategia anticorruzione per estendere la lotta contro questo fenomeno a tutte le istituzioni sarà un indicatore importante a livello di attuazione.

L'autorità di queste istituzioni anticorruzione è inoltre stata messa in discussione nonostante i notevoli risultati ottenuti. La base giuridica dell'operato della Direzione nazionale anticorruzione e dell'Agenzia nazionale per l'integrità è stata ripetutamente impugnata dal 2007 e alcune di queste impugnazioni sono ancora pendenti. Le prossime nomine ai posti di Procuratore generale e di Procuratore capo della DNA e altre nomine ad alto livello presso la procura sono un'occasione per dimostrare che i vertici politici e giudiziari appoggiano pienamente un'azione forte e indipendente contro la corruzione. Questo presuppone un processo di nomina trasparente e obiettivo nel quadro giuridico esistente, attraverso una concorrenza aperta basata su criteri chiari, da cui scaturisca una leadership il più possibile forte e che miri a garantire continuità nel funzionamento di queste istituzioni. La gestione efficiente di un certo numero di casi di corruzione ad alto livello giunti alla fase processuale finale dimostrerà la capacità del settore giudiziario rumeno di continuare ad affermare la propria indipendenza e di applicare lo Stato di diritto.

Corruzione ad alto livello

I risultati ottenuti dalla Direzione nazionale anticorruzione per quanto riguarda le indagini e le azioni giudiziarie relative ai casi di corruzione ad alto livello possono essere annoverati fra i principali progressi compiuti dalla Romania dopo l'adesione. La DNA ha aumentato di anno in anno il numero di rinvii a giudizio, svolgendo le indagini in modo rapido e proattivo. Dal 2007, inoltre, la DNA ha avviato procedimenti ai massimi livelli della scena politica e nel settore giudiziario contro esponenti di tutti i principali partiti politici³⁶.

La diligenza della DNA ha fatto aumentare considerevolmente le decisioni dei tribunali e le condanne nei casi di corruzione ad alto livello, soprattutto dal 2010³⁷. Tuttavia, l'efficienza dei procedimenti giudiziari e la coerenza e l'effetto deterrente delle sentenze nei casi di corruzione ad alto livello non sono stati paragonabili ai progressi compiuti nel campo dell'azione penale. Dal 2007 si registrano notevoli ritardi giudiziari nei casi di corruzione ad alto livello, dovuti fra l'altro alle lacune legislative e alla capacità insufficiente. Le carenze delle prassi giudiziarie di cui alla precedente sezione della presente relazione sono diventate particolarmente evidenti nei casi di corruzione ad alto livello (i giudici, ad esempio, hanno

³⁶ La DNA ha disposto 167 rinvii a giudizio contro 415 imputati nel 2007 e 233 rinvii a giudizio contro 1 091 imputati nel 2011. Il 60% circa di tutte le indagini dura meno di 6 mesi. Dal 2007 la DNA ha disposto il rinvio a giudizio di un ex primo ministro, di un ex vice primo ministro, di diversi ex ministri e parlamentari e di numerosi prefetti, sindaci, consiglieri di contea e dirigenti di imprese di Stato. Nel 2011 la DNA ha disposto il rinvio a giudizio di due parlamentari nonché di un sindaco influente della coalizione di governo di allora e di un parlamentare che a quell'epoca faceva parte dell'opposizione.

³⁷ Sono state pronunciate decisioni non definitive contro 199 imputati nel 2007 e contro 879 imputati nel 2011; sono state pronunciate decisioni definitive contro 109 imputati nel 2007 e contro 158 imputati nel 2011.

lasciato troppo spazio ai tentativi degli imputati di prolungare e ostacolare l'iter processuale), compresi quelli prossimi alla prescrizione³⁸.

Sono state eliminate alcune cause dei ritardi. La legge sulle piccole riforme e le modifiche della legge sulla Corte costituzionale hanno dato un notevole contributo all'accelerazione dei processi eliminando gli effetti sospensivi delle eccezioni di incostituzionalità e di illegalità sollevate dagli imputati. Una sentenza interpretativa dell'Alta Corte ha inoltre "fermato l'orologio" per i periodi durante i quali un processo era stato precedentemente sospeso in attesa di una sentenza su un'eccezione di incostituzionalità³⁹.

Questo, tuttavia, non ha permesso di evitare la prescrizione totale o parziale in diversi casi di corruzione ad alto livello all'inizio del 2011⁴⁰. A metà del 2011 è diventato evidente che un certo numero di importanti casi di corruzione ad alto livello, che erano stati rinviati per anni per vari motivi, si sarebbe probabilmente prescritto. In linea con le raccomandazioni della Commissione⁴¹, i nuovi vertici dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia hanno promosso le migliori pratiche attraverso una gestione più efficiente e rigorosa dei processi. Da queste misure sono scaturite, sin dalla fine del 2011, diverse decisioni in primo grado su casi importanti e le prime condanne definitive alla reclusione per corruzione contro un ex primo ministro, un ex ministro e un parlamentare in carica⁴².

Le relazioni della Commissione hanno insistito anche sul carattere dissuasivo e sulla coerenza delle sanzioni applicate nei casi di corruzione ad alto livello⁴³. Uno studio congiunto sulla questione eseguito nel 2009 dal settore giudiziario e del ministero della Giustizia ha definito un'azione correttiva che ha permesso di introdurre determinati miglioramenti. In assenza di reazioni da parte dei vertici giudiziari, nel 2010 un gruppo di giudici della corte d'appello di Bucarest ha elaborato orientamenti sulle condanne per migliorarne la coerenza relativamente ai casi di corruzione. I nuovi vertici dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia si sono successivamente ispirati a questi orientamenti per la stesura e l'adozione, nel 2011, dei loro orientamenti sulle condanne per determinati reati di corruzione.

Questi esempi dimostrano che il settore giudiziario rumeno è in grado di prendere misure concrete per ovviare alle carenze obiettive. Gli orientamenti sulle condanne costituiscono una base che, se applicata ed estesa ad altri reati, può migliorare la coerenza e la prevedibilità delle sentenze nei casi di corruzione ad alto livello. Le misure adottate dall'Alta Corte relativamente alla gestione dei casi e alle prassi giudiziarie denotano l'importante consapevolezza della responsabilità dei tribunali nel garantire la giustizia e, se applicate in modo costante, potranno portare nel corso dell'anno a una serie di decisioni definitive su casi

³⁸ Contrariamente a molte altre giurisdizioni, in Romania la possibilità di prescrizione non scade con l'inizio delle indagini o del processo.

³⁹ Questo risultato è stato ottenuto escludendo dal calcolo del termine di prescrizione i periodi durante i quali un processo era stato sospeso in attesa che la Corte costituzionale si pronunciasse su un'eccezione di incostituzionalità.

⁴⁰ Cfr. relazione tecnica, pag. 29.

⁴¹ La relazione della Commissione del 20 luglio 2011, COM(2011) 460 definitivo, raccomandava alla Romania di prendere urgentemente misure volte a migliorare la prassi giudiziaria e la gestione dei casi nonché accelerare i processi importanti sui casi di corruzione ad alto livello onde evitare la scadenza dei termini di prescrizione. La stessa relazione raccomandava inoltre alla Romania di "portare avanti la riforma dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia onde potenziarne il ruolo di cassazione e migliorarne la capacità di gestire i casi di corruzione ad alto livello".

⁴² Cfr. relazione tecnica, pag. 25.

⁴³ Cfr., ad esempio, la valutazione della Commissione a pag. 15 dell'aggiornamento tecnico SEC(2011) 968, pubblicato il 20 luglio 2011.

che vedono coinvolti politici di alto livello. Le prime di queste decisioni risalgono al mese scorso: la decisione definitiva in un processo contro un ex primo ministro dimostra che l'Alta Corte sta cominciando a emettere decisioni anche contro imputati più altolocati e influenti a livello politico.

Questo tipo di migliori pratiche, tuttavia, non è stato integrato attivamente e vi sono poche indicazioni che sia stato adottato in altri tribunali. Nonostante i miglioramenti visibili presso l'Alta Corte, altri tribunali registrano tuttora ritardi e interruzioni discutibili in molti altri casi di corruzione ad alto livello in cui sono coinvolte autorità locali quali prefetti, presidenti di consigli di contea o sindaci. Va sottolineato che l'andamento dei processi è particolarmente lento per i casi di corruzione e frode negli appalti pubblici. Occorre adoperarsi con impegno per analizzare i motivi di questi notevoli ritardi e migliorare la disponibilità di competenze e conoscenze specifiche a favore dei giudici⁴⁴. La maggior parte delle condanne nei casi di corruzione ad alto livello è tuttora sospesa. Sono state pronunciate pochissime condanne definitive alla reclusione in casi importanti che vedono coinvolti politici di alto livello⁴⁵. Questo incide negativamente sul carattere dissuasivo del sistema.

Per lottare efficacemente contro la corruzione ad alto livello occorrono il rispetto dell'azione giudiziaria e il pieno sostegno della classe politica alle indagini giudiziarie. L'adozione nel 2011 di un codice etico da parte del partito di maggioranza dell'epoca può essere considerata un notevole passo avanti, in seguito al quale lo stesso partito ha escluso un sindaco influente oggetto di un rinvio a giudizio per corruzione ad alto livello⁴⁶.

A norma della Costituzione rumena, interpretata nella giurisprudenza della Corte costituzionale, è necessaria l'approvazione del Parlamento per autorizzare l'arresto o la perquisizione di parlamentari, nonché l'avvio di indagini penali nei confronti di parlamentari che sono o sono stati ministri. Il rifiuto del Parlamento di autorizzare l'avvio di indagini penali in questi casi dà luogo a un'immunità de facto da tali indagini e blocca quindi il corso della giustizia. Dal 2007 ad oggi, diversi parlamentari, tra cui un ex primo ministro, sono sfuggiti a indagini penali perché il Parlamento si è rifiutato di autorizzare tali indagini⁴⁷. Il fatto che il Parlamento non giustifichi il rifiuto di indagare sulle accuse di corruzione ad alto livello rende difficile accertare l'obiettività delle decisioni⁴⁸. La reputazione del Parlamento risente inoltre del fatto che i parlamentari condannati per reati gravi come la corruzione possono rimanere in carica, mentre molti regimi parlamentari prevedono la sospensione dei parlamentari oggetto di un rinvio a giudizio in casi di questo tipo e la loro esclusione al momento della condanna⁴⁹.

La recente costituzione del nuovo governo è stata caratterizzata da segnali contraddittori. La designazione e la successiva nomina di ministri oggetto di sentenze definitive o pendenti ha

⁴⁴ Sui 43 rinvii a giudizio registrati dalla DNA dal 2006, solo in due casi si è arrivati a una decisione definitiva.

⁴⁵ I dati disponibili dal 2007 indicano che il 60% circa delle condanne pronunciate è pari o inferiore al minimo legale. Sebbene la percentuale delle condanne di reclusione sospese sia scesa dal 75% del 2007-2009 al 60% nel 2011, la sospensione delle condanne rimane molto frequente, specialmente nei casi importanti. Le condanne definitive pronunciate nel 2011 contro tre parlamentari o ex parlamentari sono state sospese.

⁴⁶ Questa non è la prassi normalmente seguita: alle elezioni locali di giugno si sono candidati diversi presidenti di consigli comunali e di contea oggetto di fermo, indagini penali o processi per corruzione, un certo numero dei quali è stato eletto.

⁴⁷ Cfr. relazione tecnica, pagg. 26-27.

⁴⁸ Cfr. relazione tecnica, pag. 27.

⁴⁹ Tre parlamentari condannati per corruzione ad alto livello sono tuttora in carica.

suscitato comprensibili controversie e evidenziato una riluttanza ad accettare e comprendere che lo Stato di diritto è un principio fondamentale⁵⁰, il che dimostra che il paese deve ancora impegnarsi per far applicare standard elevati a livello delle alte cariche.

Integrità

Al momento dell'adesione, la Romania si è impegnata a creare un quadro giuridico e istituzionale per prevenire e reprimere la corruzione affrontando le questioni delle incompatibilità, dei conflitti di interessi e dei patrimoni ingiustificati. L'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) verifica le situazioni di conflitto di interessi e di incompatibilità e individua i potenziali patrimoni ingiustificati di funzionari pubblici e politici eletti. Le conclusioni o i ricorsi dell'ANI possono essere impugnati o confermati dai tribunali, oppure oggetto di un seguito da parte di altri organi giudiziari o amministrativi.

Dopo la sua creazione nel 2007, l'ANI è diventata rapidamente operativa e ha adottato un'efficiente metodologia amministrativa e investigativa, creando un accesso pubblico elettronico centralizzato a tutte le dichiarazioni patrimoniali e di interessi, il che rappresenta un importante contributo alla trasparenza. Con il sostegno del bilancio nazionale e dei fondi UE, l'ANI ha creato un sistema di gestione informatizzata dei casi e ha concluso accordi di cooperazione con diverse autorità amministrative e giudiziarie. L'Agenzia è attualmente un elemento fondamentale del quadro costituzionale anticorruzione e può dimostrare di aver ottenuto i risultati significativi⁵¹.

I suoi progressi, tuttavia, sono stati rallentati da tutta una serie di problemi. La base giuridica dell'ANI è stata dichiarata incostituzionale nel 2010, il che rimette in questione la sua prerogativa principale, che consiste nel chiedere la confisca dei patrimoni ingiustificati da parte dei tribunali⁵². Il dibattito su come modificare la base giuridica dell'ANI ha messo in luce la scarsa volontà politica di gestire efficacemente la questione dell'integrità e di onorare gli impegni assunti in sede di adesione. La questione dell'esistenza dell'ANI è stata nuovamente sollevata in Parlamento da esponenti di tutti i principali partiti politici. Inoltre, il Parlamento non ha applicato le decisioni sull'incompatibilità e sui conflitti di interessi⁵³.

L'indebolimento della sua base giuridica rende più difficile per l'ANI ottenere risultati ed è tuttora oggetto di un'obiezione di incostituzionalità, anche se a giugno la Corte costituzionale ha respinto due ricorsi⁵⁴. Apparentemente il perseguimento dei patrimoni ingiustificati è stato reso più difficile dalle nuove commissioni di indagine patrimoniale, istituite come livello intermedio tra l'ANI e i tribunali per i casi in cui l'ANI suggerisce la confisca di patrimoni ingiustificati. La commissione aggiunge un livello giurisdizionale supplementare, ma riduce la trasparenza e i diritti delle parti. Malgrado i tentativi fatti per organizzare seminari tra le principali parti interessate, queste procedure non sono state totalmente uniformate e sono emerse carenze per quanto riguarda la gestione delle prove. Finora nessuno dei casi trattati

⁵⁰ Queste sentenze hanno fatto seguito a ricorsi contro le conclusioni dell'ANI sull'incompatibilità.

⁵¹ Cfr. relazione tecnica, pagg. 18-19.

⁵² Si è ritenuto che il potere dell'ANI di proporre la confisca dei patrimoni ingiustificati da parte dei tribunali violasse i principi costituzionali della separazione dei poteri nonché la presunzione e il divieto di confiscare i patrimoni acquisiti illegalmente.

⁵³ La commissione giuridica della Camera dei deputati ha proposto di non prendere alcuna misura nei confronti di due parlamentari oggetto di constatazioni definitive di incompatibilità o di conflitto di interessi. Il Parlamento non ha ancora adottato decisioni definitive su questi due casi.

⁵⁴ La legge modificata ha anche costretto l'ANI ad abbandonare un gran numero di casi oggetto d'indagine per l'introduzione di termini di prescrizione. La maggior parte di questi casi riguardava politici eletti.

dalle commissioni di indagine patrimoniale dopo il loro ripristino nel 2010 si è concluso con una decisione definitiva in tribunale. Il quadro giuridico ostacola anche la gestione dei conflitti di interessi amministrativi. Occorrono processi giuridici separati, anzitutto per individuare gli eventuali ricorsi contro gli accertamenti di conflitti di interessi da parte dell'ANI e successivamente per annullare atti giuridici quali i contratti di appalti pubblici conclusi in una situazione di conflitto di interessi⁵⁵.

L'efficacia del sistema rumeno in materia di integrità risente anche della lentezza dei procedimenti giudiziari, delle incoerenze della giurisprudenza e della collaborazione insufficiente tra le altre autorità amministrative, il settore giudiziario e l'ANI. L'iter giudiziario dei casi che rientrano nelle tre attribuzioni dell'ANI è stato particolarmente lento. Finora, i tribunali hanno confermato globalmente solo quattro casi di patrimoni ingiustificati, tutti precedenti alla nuova legge (uno di essi risale al 2005). A volte occorrono anni prima che dei semplici casi di incompatibilità siano oggetto di una decisione definitiva in tribunale. In certi casi questo ha impedito di applicare le sanzioni, perché i mandati erano già scaduti. Le incoerenze della giurisprudenza hanno posto problemi anche in casi sollevati dall'ANI, ma il settore giudiziario non ha ancora adottato misure correttive⁵⁶. Sebbene l'ANI abbia concluso accordi di cooperazione con altre istituzioni amministrative e con la procura, finora questo non ha dato risultati degni di nota ad eccezione di una proficua collaborazione con la DNA. L'ANI ha ricevuto pochissime segnalazioni da altre istituzioni e i casi trasmessi ad altre istituzioni hanno avuto scarso seguito, con un unico rinvio a giudizio e un'unica richiesta di imposta supplementare⁵⁷.

Dal 2010, tuttavia, l'ANI si è dimostrata sempre più capace di concentrarsi sui casi importanti e complessi. Uno screening sui conflitti di interessi tra consiglieri locali ha permesso di individuare una serie di casi potenziali: la portata del seguito dato dalla procura e dai tribunali a questi casi sarà un parametro di valutazione importante⁵⁸. È stata condotta un'operazione analoga anche per le autorità che gestiscono i fondi UE. Questi sviluppi sono positivi. In futuro le indagini dell'ANI dovrebbero essere guidate sempre più dalle valutazioni dei rischi e concentrarsi sui settori vulnerabili. Questo potrebbe avere implicazioni in termini di aumento del personale dell'ANI⁵⁹.

Malgrado le carenze in termini di seguito giudiziario, un gran numero di constatazioni di incompatibilità è diventato definitivo e ha portato a dimissioni e sanzioni disciplinari⁶⁰. I

⁵⁵ Finora l'esistenza di un conflitto di interessi amministrativo è stata confermata in soli due casi, in nessuno dei quali si è proceduto all'annullamento dei relativi contratti.

⁵⁶ I recenti casi oggetto di discussioni pubbliche riguardano, tra l'altro, due parlamentari che sono anche rettori universitari. In un caso è stata accertata un'incompatibilità, mentre nel secondo caso lo stesso tribunale ha escluso l'esistenza di un'incompatibilità. Si è verificato un episodio analogo presso un'altra corte d'appello. Una procedura di ricorso per questi casi è attualmente pendente dinanzi all'Alta Corte di cassazione e di giustizia.

⁵⁷ Dal marzo 2012 l'ANI ha svolto complessivamente quasi 4 000 verifiche e formulato conclusioni o presentato ricorsi in oltre 500 casi, tra cui 250 constatazioni di incompatibilità, 37 casi di conflitti di interessi (amministrativi), 24 casi di sospetti patrimoni ingiustificati e 239 deferimenti di possibili reati alla procura.

⁵⁸ Finora lo screening ha messo in luce 75 casi di incompatibilità, 9 casi di conflitto di interessi amministrativo e ricorsi presso i pubblici ministeri per 50 sospetti di reato.

⁵⁹ Un elemento utile al riguardo è il sostegno del ministero della Giustizia per migliorare le retribuzioni del personale dell'ANI.

⁶⁰ Finora le constatazioni di incompatibilità dell'ANI sono state confermate dai tribunali o sono diventate definitive per mancato ricorso entro i termini previsti dalla legge in 118 casi. In 53 di questi casi i

risultati sono più deludenti per quanto riguarda il seguito dato ai casi di confisca di patrimoni ingiustificati e di conflitto di interessi segnalati dall'ANI. I miglioramenti della base giuridica dell'ANI possono contribuire a risolvere questo problema⁶¹, ma occorre comunque incoraggiare i politici, la magistratura e l'amministrazione nel suo complesso a valorizzare il ruolo dell'ANI. Occorre migliorare la gestione dei casi presentati dall'ANI da parte dei tribunali e la collaborazione interistituzionale, perché l'Agenzia possa contribuire a far cambiare radicalmente l'atteggiamento nei confronti dell'integrità in Romania.

Prevenzione e repressione della corruzione generale nel settore pubblico

Oltre a garantire l'applicazione di sanzioni nei casi individuati, per ridurre considerevolmente la corruzione occorre anzitutto renderla meno probabile. A tal fine è fondamentale adottare misure preventive per ridurre le opportunità e i rischi di corruzione, ad esempio procedure trasparenti e un processo decisionale prevedibile da parte delle istituzioni pubbliche.

L'impostazione generale delle misure in questo campo è definita da una strategia nazionale anticorruzione. Il bilancio degli ultimi cinque anni è piuttosto eterogeneo al riguardo. La strategia 2008-2010 non ha avuto gli effetti auspicati, ma a marzo è stata adottata una nuova strategia globale e la decisione del nuovo governo, approvata dal Parlamento, di confermarla senza apportare modifiche denota un sostegno politico generale. La nuova strategia riprende molte raccomandazioni scaturite da un'analisi dell'impatto delle due strategie precedenti, è una valida base per coordinare e orientare le attività delle diverse istituzioni pubbliche e consente di monitorare i progressi in base a una serie di indicatori. L'adozione da parte del Parlamento ha dimostrato che tutte le componenti influenti della società sono chiamate a contribuire al successo della strategia.

L'attuazione concreta della strategia dipende in larga misura dall'azione di ciascun organo governativo. In quanto organismo specializzato nella lotta alla corruzione, dotato di personale sufficiente e con un ruolo sia preventivo che investigativo, la Direzione generale anticorruzione (GAD) del ministero dell'Amministrazione e dell'interno ha fatto notevoli progressi nella lotta alla corruzione presso la polizia rumena e le altre strutture del ministero. Finora la GAD è l'unico dipartimento che dispone di una valutazione approfondita dei rischi di corruzione e ha segnalato alla procura un gran numero di casi di corruzione⁶². Per consolidare questi risultati e sfruttare il proprio potenziale, la GAD deve ampliare la sua casistica riguardante la corruzione grave e complessa, compresi gli appalti pubblici e le indagini sulle collusioni tra polizia e criminalità organizzata.

Non sono stati ottenuti risultati paragonabili negli altri settori dell'attività governativa. I casi di corruzione sono numerosi in ambiti quali l'amministrazione fiscale, l'istruzione, la sanità e gli investimenti infrastrutturali, ma l'analisi dei rischi in questi settori è iniziata solo di recente e sono state adottate soltanto poche misure nei settori più esposti alla corruzione e sensibili in

funzionari hanno dato le dimissioni, 8 casi sono stati archiviati dalle commissioni disciplinari e in altri 16 casi sono state applicate altre sanzioni.

⁶¹ Un gruppo di lavoro congiunto tra il ministero della Giustizia e l'ANI ha già presentato proposte a cui finora non è stato dato seguito.

⁶² In particolare, la GAD ha collaborato con la DNA in diverse indagini importanti e complesse riguardanti la corruzione relativa al rilascio delle patenti (2008) e presso la polizia di frontiera (2010-2011). Dal 2007 la GAD ha sottoposto complessivamente alla DNA 1 000 casi, che finora hanno portato a 222 rinvii a giudizio per corruzione ad alto livello. Nello stesso periodo la GAD ha trasmesso alla procura più di 6 300 altri dossier, che finora hanno portato a 836 rinvii a giudizio.

termini di bilancio⁶³. Il settore dell'istruzione ha guidato alcune utili misure preventive, tra cui proposte del Centro nazionale per l'integrità riguardanti, ad esempio, la videosorveglianza agli esami di maturità, e sta elaborando una strategia settoriale nell'ambito di un progetto anticorruzione finanziato dall'Unione europea. Gli altri principali settori a rischio sono gli investimenti nelle infrastrutture scolastiche e la corruzione nel sistema di esami delle scuole e di conferimento della laurea presso le università. Le attività nel settore della sanità stanno iniziando con il varo di un altro importante progetto finanziato dall'UE⁶⁴. Sono state intraprese alcune utili attività pilota in ambiti esposti alla corruzione con una forte incidenza sul bilancio dello Stato, ma non è ancora stato adottato un approccio sistematico in materia. Sono state svolte poche azioni in settori quali la fiscalità e le dogane, anche se i rischi particolari cui sono soggetti giustificerebbero la creazione di forti unità di prevenzione con un mandato proattivo⁶⁵. Le autorità amministrative di controllo hanno un ruolo importante, ma in genere non svolgono valutazioni dei rischi di corruzione nei settori sensibili e non collaborano né con le autorità giudiziarie né con l'ANI. Secondo gli esperti, i principali motivi di questa inerzia sono l'indipendenza insufficiente e le ingerenze politiche⁶⁶.

Il numero limitato dei casi di corruzione segnalati dalle autorità amministrative ha inciso anche sul numero di casi pervenuti alla procura e ai tribunali tranne per quanto riguarda la polizia, per la quale la GAD ha fatto un gran numero di segnalazioni. Il Procuratore generale ha chiesto alle procure locali di elaborare strategie anticorruzione a livello locale, ha emanato orientamenti per le indagini sui casi di corruzione e ha creato una rete di procuratori specializzati. Queste misure hanno aumentato il numero di casi di corruzione perseguiti dalla procura normale⁶⁷.

La nuova strategia nazionale anticorruzione offre la possibilità di imprimere un notevole impulso all'impegno di tutti gli enti governativi nell'attuazione di strategie proattive per contrastare la corruzione e individuare gli eventuali problemi. Le migliori pratiche seguite, ad esempio, per il ministero dell'Amministrazione e dell'interno potrebbero essere estese a tutti i settori ad alto rischio e con una notevole incidenza sul bilancio. La creazione di una hotline telefonica indipendente contribuirebbe a incentivare la segnalazione dei reati di corruzione nella pubblica amministrazione. La cosa più importante, tuttavia, è che i cittadini abbiano fiducia nelle misure anticorruzione; questo presuppone un circolo virtuoso per dimostrare ai cittadini che i casi debitamente motivati danno luogo a misure adeguate.

Ombudsman

L'ombudsman svolge un ruolo importante nella lotta alla corruzione in Romania. L'ombudsman è abilitato a svolgere indagini sui presunti atti illeciti dell'amministrazione. Si

⁶³ Non sono ancora state avviate attività globali anticorruzione in ambiti quali la fiscalità, le dogane e il rilascio delle licenze edilizie presso il governo locale.

⁶⁴ Questo faciliterà l'individuazione delle irregolarità nel settore degli appalti sanitari; viene inoltre proposto un altro importante progetto per sensibilizzare maggiormente i pazienti ai loro diritti e affrontare il problema della corruzione a livello di forniture sanitarie. Il ministero dello Sviluppo regionale e del turismo ha varato un progetto anticorruzione per l'analisi dei rischi di corruzione presso il ministero e le strutture che ne dipendono e l'elaborazione di una strategia dettagliata.

⁶⁵ Questo mese il governo ha approvato la creazione di un'unità per l'integrità presso l'Agenzia nazionale per l'amministrazione fiscale. La struttura, le attribuzioni e le risorse dell'unità devono ancora essere stabilite.

⁶⁶ Dal 2007 ad oggi, l'autorità di controllo competente per gli appalti pubblici, l'ANRMAP, ha segnalato solo cinque casi alla DNA e nel 2011 ha segnalato solo tre conflitti di interessi.

⁶⁷ Cfr. relazione tecnica, pagg. 34-35.

tratta di un organismo indipendente, che può agire in base a un ricorso di una persona o di propria iniziativa. L'articolo 26, paragrafo 2, della legge 35/1997 autorizza inoltre l'ombudsman a informare il Parlamento o il primo ministro dei "*gravi casi di corruzione*" riscontrati nel corso delle indagini. Il ruolo dell'ombudsman è pertinente per l'MCV, in particolare per il quarto parametro di riferimento sulla prevenzione e la lotta alla corruzione. L'ombudsman è anche l'unica istituzione che può impugnare direttamente i decreti governativi dinanzi alla Corte costituzionale.

La Commissione fa osservare che il 3 luglio 2012 il Parlamento ha posto prematuramente fine al mandato dell'ombudsman. Le autorità rumene devono garantire l'indipendenza dell'ombudsman e nominare un ombudsman che sia sostenuto da tutti i partiti, per consentirgli di svolgere efficacemente le sue funzioni giuridiche in totale indipendenza.

Recupero dei proventi di reato

L'esperienza insegna che il perseguimento della corruzione si limita spesso a procedimenti giudiziari contro i proventi della corruzione. Il recupero dei proventi di reato e la lotta contro il riciclaggio del denaro sono quindi elementi chiave di qualsiasi strategia anticorruzione. Nel 2011 la Romania ha creato un ufficio per il recupero dei beni⁶⁸ e nel 2012 è stata promulgata una nuova legge sui poteri estesi di confisca. La procura e la polizia applicano dal 2010 una procedura standardizzata per il recupero dei proventi di reato per ordine del Procuratore generale e del ministero dell'Interno. La formazione in questo campo è stata resa obbligatoria ed è stata creata una rete di procuratori specializzati.

Queste misure, tuttavia, devono ancora produrre i loro effetti. L'estensione dei poteri di confisca rimane un concetto nuovo per la polizia, i procuratori e i giudici. Concetti quali la confisca nei confronti di terzi sembrano particolarmente esposti alle impugnazioni in tribunale⁶⁹. Nonostante la giurisprudenza positiva, il riciclaggio del denaro non viene ancora perseguito come reato a sé stante⁷⁰. La valutazione degli esperti definisce il livello delle confische come inaspettatamente basso⁷¹. Le autorità hanno inoltre difficoltà a monitorare i progressi per mancanza di dati statistici globali in materia.

Appalti pubblici

L'applicazione carente della normativa sugli appalti pubblici è una notevole fonte di corruzione e di uso improprio dei fondi pubblici, che compromette anche l'uso efficace dei fondi UE e causa un peggioramento qualitativo nella fornitura dei beni pubblici. Le revisioni contabili e le valutazioni eseguite da diversi servizi della Commissione hanno ripetutamente evidenziato rischi e lacune sistemici in questo campo, che talvolta sono dovuti a interruzioni nell'erogazione dei fondi UE. Questa constatazione è corroborata dalle denunce ricevute direttamente dalla Commissione.

Dopo l'adesione la Romania ha creato un ampio quadro istituzionale e giuridico per attuare la pertinente normativa UE. Non si è però fatto abbastanza per ovviare a un certo numero di

⁶⁸ Come richiesto nella decisione 2007/845/GAI del Consiglio.

⁶⁹ Mancano ancora un approccio comune alla confisca nei confronti di terzi fra gli operatori del settore e una giurisprudenza pertinente. La disposizione costituzionale sulla presunzione dell'origine lecita della proprietà contribuisce all'approccio prudente e alle prassi non uniformi in questo campo.

⁷⁰ La giurisprudenza è stata stabilita in un solo caso e il Procuratore generale ha emesso un parere giuridico.

⁷¹ Tra il 2007 e il 2011 sono state pronunciate 42 condanne per riciclaggio del denaro.

carenze sistematiche. Le incoerenze sono dovute a fattori quali le frequenti modifiche del quadro giuridico⁷², la capacità insufficiente dell'assetto istituzionale e la mancanza di strumenti indispensabili per l'efficacia dei controlli quali un registro globale delle gare d'appalto pubbliche. Le verifiche della Commissione e l'Agenzia nazionale per l'integrità della Romania considerano particolarmente carente la protezione degli appalti pubblici contro i conflitti di interessi⁷³. La Romania si è impegnata ad applicare, attraverso un piano d'azione globale, le risultanze di una valutazione generale degli appalti pubblici svolta dalla Commissione nel 2011. Occorrerà agire con decisione per eliminare le carenze individuate.

III. Prossime fasi

La valutazione della Commissione indica i progressi fatti dalla Romania nei cinque anni successivi alla sua adesione all'UE, a riprova del ruolo positivo svolto dall'MCV. La Commissione ritiene che in futuro la Romania potrebbe conseguire gli obiettivi dell'MCV, purché prenda rapidamente provvedimenti per garantire lo Stato di diritto, prosegua nella stessa direzione e intensifichi l'attuazione delle riforme.

Tuttavia, come si è detto nell'introduzione, i recenti avvenimenti accentuano le preoccupazioni circa il carattere irreversibile e sostenibile delle riforme. La Romania deve garantire il rispetto dello Stato di diritto, compreso il riesame indipendente del sistema giudiziario. Per riconquistare la fiducia dei suoi partner dell'UE, la Romania deve assolutamente dimostrare che lo Stato di diritto è al di sopra degli interessi di partito, che tutte le parti rispettano pienamente il riesame giudiziario, anche a livello costituzionale, e che le riforme sono irreversibili. Questo richiede provvedimenti giuridici e un impegno politico nei confronti dello Stato di diritto che è venuto a mancare nelle decisioni adottate ultimamente. Ora il governo si è impegnato ad agire rapidamente per garantire il rispetto dello Stato di diritto conformemente alle raccomandazioni elencate in appresso (cfr. IV 1).

Questo corrobora la conclusione secondo la quale non sono ancora stati compiuti i progressi verso la conformità con i parametri di riferimento che la Commissione considera necessari per porre fine all'MCV. Per soddisfare questi requisiti occorrono un maggiore coinvolgimento nel processo di riforma da parte di tutti i rami del governo e del settore giudiziario e un più forte impegno in termini di integrità e di lotta alla corruzione. In particolare, le autorità rumene devono dimostrare che nel paese si è ormai radicato un processo di riforma sostenibile e irreversibile e che l'intervento esterno dell'MCV non è più necessario. Questo spiega perché le recenti iniziative del governo e del Parlamento destino particolari preoccupazioni.

L'esperienza degli ultimi cinque anni dimostra che un'azione convincente può produrre risultati. La Romania può già dimostrare l'orientamento positivo del processo di riforma presso istituzioni quali la DNA e l'ANI e di azioni mirate come l'accelerazione delle cause presso l'Alta Corte. Durante i recenti avvenimenti, il settore giudiziario ha assunto una posizione più proattiva in difesa dell'indipendenza giudiziaria. Ovviamente, la prima cosa da fare per dimostrare la sostenibilità è tutelare i progressi compiuti, mantenerne lo slancio e garantire la stabilità istituzionale. Un rapido passaggio dall'adozione delle leggi a una fase di risoluta attuazione abbrevierà i tempi necessari alla Romania per soddisfare i requisiti dell'MCV. Tutti gli Stati membri hanno obblighi e opportunità in materia di libertà, sicurezza e giustizia; la Commissione si augura che la Romania porti a termine il processo specifico dell'MCV e gestisca tali questioni sulle stesse basi degli altri Stati membri.

⁷² Cfr. relazione tecnica, pag. 40.

⁷³ Cfr. nota 56.

Viste le incertezze attuali, la Commissione adotterà entro la fine del 2012 un'altra relazione dell'MCV sulla Romania in cui valuterà se siano state prese misure per fugare le sue preoccupazioni circa lo Stato di diritto e l'indipendenza della magistratura e se siano state ripristinate le garanzie costituzionali. La Commissione monitorerà attentamente i progressi attraverso missioni regolari e un dialogo frequente con le autorità rumene e gli altri Stati membri.

IV. Raccomandazioni

La prossima fase, di capitale importanza per il governo e le istituzioni chiave della Romania, consisterà nel dimostrare il loro impegno nei confronti degli indispensabili fondamenti dello Stato di diritto e dell'indipendenza giudiziaria. Questo richiede una serie di misure urgenti a livello governativo e parlamentare. Sebbene le raccomandazioni elencate in appresso comprendano un certo numero di riforme specifiche necessarie per continuare a fare progressi in base all'MCV, le controversie attuali descritte nella prima parte della relazione minacciano seriamente i progressi compiuti finora e sollevano notevoli interrogativi circa il futuro delle riforme già intraprese. Visto il carattere eccezionale di questi recenti sviluppi, la presente relazione, e in particolare la sezione 1: Rispetto dello Stato di diritto e indipendenza del settore giudiziario, comprende raccomandazioni specifiche urgenti per far fronte alla situazione attuale.

La Commissione ha invitato la Romania a prendere immediatamente provvedimenti nei seguenti settori per risolvere le controversie attuali:

1. Rispetto dello Stato di diritto e indipendenza del settore giudiziario

- Abrogare i decreti di emergenza n. 38/2012 e n. 41/2012 e garantire che le sentenze della Corte costituzionale sul quorum per un referendum e le competenze della Corte siano rispettate.
- Rispettare in futuro i requisiti costituzionali per quanto riguarda la pubblicazione dei decreti di emergenza.
- Dare applicazione a tutte le decisioni della Corte costituzionale.
- Garantire la pubblicazione immediata nella Gazzetta ufficiale di tutti gli atti, comprese le decisioni della Corte costituzionale.
- Imporre a tutti i partiti politici e a tutte le autorità di governo di rispettare l'indipendenza del potere giudiziario, impegnandosi a sanzionare qualsiasi membro del governo o esponente di partito che comprometta la credibilità dei giudici o faccia pressioni sulle istituzioni giudiziarie.
- Nominare un ombudsman sostenuto da tutti i partiti attraverso un processo trasparente e obiettivo, che permetta di selezionare una personalità di indiscussa autorità, integrità e indipendenza.
- Introdurre modalità trasparenti per la nomina del Procuratore generale e del Procuratore capo della Direzione nazionale anticorruzione, che comprendano candidature aperte basate su criteri di competenza professionale e di integrità nonché su un track record di azioni anticorruzione. Non si deve procedere ad alcuna nomina sotto la presidenza in carica.

- Evitare di concedere la grazia presidenziale durante la presidenza in carica.
- Evitare di nominare ministri oggetto di sentenze in materia di integrità: i ministri che si trovano in questa situazione devono dare le dimissioni.
- Adottare procedure chiare che rendano obbligatorie le dimissioni dei parlamentari oggetto di decisioni definitive sull'incompatibilità e sul conflitto di interessi o di condanne definitive per corruzione ad alto livello.

Con la lettera del 16 luglio e l'allegato aggiornato del 17 luglio, il primo ministro rumeno ha confermato al Presidente della Commissione che tutte queste condizioni sono state o saranno soddisfatte.

La Romania deve prendere provvedimenti anche nei settori seguenti:

2. Riforma del sistema giudiziario

- Adottare e attuare un piano globale comune per garantire l'applicazione dei quattro codici, comprendente tutti gli aspetti pertinenti della riforma strutturale e procedurale, l'adeguamento delle risorse umane e gli investimenti nell'infrastruttura giudiziaria.
- Ristrutturare i tribunali e le procure, riequilibrando il personale e il carico di lavoro e basandosi in particolare sul riesame funzionale del sistema giudiziario rumeno e sul progetto relativo al carico di lavoro ottimale dei tribunali attualmente finanziato dalla Banca mondiale.
- Creare un gruppo di monitoraggio per la riforma giudiziaria a cui partecipino tutti i poteri dello Stato, le associazioni professionali e la società civile.

3. Responsabilità della magistratura

- Concordare una strategia congiunta fra il CSM e il governo per promuovere la responsabilità e l'integrità nel settore giudiziario attraverso prassi disciplinari e una giurisprudenza convincenti, fissando tappe di attuazione precise. Fare in modo che l'applicazione delle nuove leggi sulla responsabilità disciplinare e le promozioni presso l'Alta Corte sia un esempio per l'intero sistema giudiziario.
- Coordinare meglio gli strumenti giuridici, disciplinari e gestionali per tutelare la reputazione della magistratura in caso di gravi irregolarità, comprese le decisioni su diritti individuali come le pensioni.
- Rafforzare la capacità e l'efficienza dell'ispettorato giudiziario per la promozione della responsabilità giudiziaria attraverso il follow-up dei singoli casi e la promozione dell'efficienza, della coerenza e delle buone pratiche nel settore giudiziario attraverso riesami regolari delle prassi a tutti i livelli.

4. Coerenza e trasparenza del processo giudiziario

- Definire un approccio globale per creare le strutture, le procedure e le prassi necessarie all'accelerazione del processo finalizzato all'uniformità della giurisprudenza. Fare in modo che l'uniformità della giurisprudenza sia una priorità

gestionale per i presidenti dei tribunali e che la coerenza sia un elemento importante del sistema di valutazione e di promozione dei giudici. Garantire la pubblicazione integrale e l'aggiornamento costante online delle decisioni motivate dei tribunali.

- Riorganizzare ulteriormente l'Alta Corte per porre maggiormente l'accento sull'uniformità della giurisprudenza.

5. Efficacia dell'azione giudiziaria

- Definire e applicare in tutti i tribunali orientamenti chiari sulle migliori pratiche in materia di condanne, gestione delle cause e trattamento delle prove nei processi penali, con particolare attenzione ai settori in cui sono già state individuate carenze, come i processi complessi su reati economici e appalti pubblici.
- Varare riforme volte a pubblicare rapidamente le motivazioni dei tribunali una volta pronunciate le decisioni, a sospendere la decorrenza dei termini di prescrizione quando inizia un'indagine giudiziaria e a migliorare la qualità e la disponibilità delle perizie giudiziarie.
- Mantenere le misure adottate dall'Alta Corte per accelerare i processi per corruzione ad alto livello, evitare la prescrizione e introdurre misure analoghe negli altri tribunali.
- Continuare a rafforzare il carattere dissuasivo e la coerenza delle sanzioni applicate dai giudici nei casi di corruzione ad alto livello in tutto il paese.
- Garantire che la nuova leadership consolidi i risultati ottenuti dal pubblico ministero.

6. Integrità

- Dimostrare una casistica convincente di sanzioni tempestive e dissuasive. Razionalizzare il riesame giudiziario delle decisioni dell'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) migliorando le procedure e le prassi giudiziarie e rivedendo il quadro giuridico dell'ANI per accelerare le decisioni definitive e renderle più coerenti e dissuasive.
- Migliorare la collaborazione della magistratura e delle altre autorità amministrative con l'ANI per garantire uno scambio efficace di segnalazioni e informazioni operative nei tre settori di attività dell'Agenzia. La collaborazione con l'ANI dovrebbe essere un chiaro parametro di valutazione dell'efficienza dei dirigenti delle altre autorità amministrative.

7. Lotta alla corruzione

- Garantire che la nuova leadership consolidi i risultati ottenuti dalla DNA.
- Attuare correttamente la nuova strategia nazionale anticorruzione e predisporre un sistema di monitoraggio globale affinché tutti gli enti governativi fissino obiettivi e presentino relazioni annuali, in un formato comune e confrontabile, sulla prevenzione e sulla repressione della corruzione, delle frodi e dei conflitti di interessi. In linea con la strategia, definire norme procedurali chiare e migliori

pratiche per le decisioni del Parlamento che autorizzano le indagini, l'arresto o la perquisizione di parlamentari.

- Dimostrare una casistica di perseguimento del riciclaggio del denaro come reato a sé stante e ottenere risultati convincenti per quanto riguarda il recupero dei proventi di reato attraverso il rafforzamento delle prassi giudiziarie e l'applicazione della nuova legge sui poteri estesi di confisca.
- Predisporre un meccanismo chiaro di coordinamento e monitoraggio tra polizia, procura e autorità amministrative di controllo, incaricato specificamente di garantire l'efficacia della cooperazione e della comunicazione in materia di corruzione.
- Migliorare i risultati in termini di prevenzione e repressione della corruzione, delle frodi e dei conflitti di interessi negli appalti pubblici in tutti i settori dell'attività governativa. In questo contesto, la Romania deve dare un seguito adeguato alle raccomandazioni scaturite dal riesame esterno del sistema degli appalti pubblici svolto su iniziativa della Commissione.