



Bruxelles, 30.1.2013
COM(2013) 47 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO
sui progressi compiuti dalla Romania in base al meccanismo di cooperazione e verifica

A luglio 2012 la Commissione ha presentato una relazione sui progressi compiuti dal 2007 dalla Romania secondo il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV)¹, che valutava la sostenibilità e l'irreversibilità delle riforme attuate. Essendo stata pubblicata in un momento in cui venivano sollevate questioni importanti circa lo Stato di diritto e l'indipendenza del potere giudiziario in Romania, la relazione conteneva raccomandazioni specifiche per ripristinare il rispetto di questi principi fondamentali. Era inoltre prevista la presentazione, dopo sei mesi, di un'altra relazione, incentrata sulle raccomandazioni della Commissione in questo settore.

Negli ultimi sei mesi la situazione in Romania è stata dominata dai preparativi delle elezioni, svoltesi di recente. La Commissione ritiene che la nomina di un nuovo governo in esito alle elezioni offra al paese una nuova opportunità di garantire il rispetto dello Stato di diritto, l'indipendenza della magistratura e la stabilità. Una collaborazione leale fra le istituzioni e la stabilità nella separazione dei poteri sono indispensabili per creare validi presupposti per portare avanti la riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione.

Oltre a valutare il seguito dato alle raccomandazioni specifiche della Commissione relative al rispetto dello Stato di diritto e all'indipendenza della magistratura, la relazione riferisce in merito ai parametri di riferimento dell'MCV che riguardano gli altri aspetti della riforma della giustizia e la lotta alla corruzione.

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

La Commissione ha formulato dieci raccomandazioni specifiche per contribuire a risolvere le controversie relative allo Stato di diritto e all'indipendenza della magistratura. Il governo rumeno ha confermato alla Commissione che avrebbe attuato queste raccomandazioni². La Commissione ha monitorato con la massima attenzione i progressi registrati in questo ambito rispetto ai parametri di riferimento fissati nella decisione che istituisce l'MCV.

Dalla valutazione si evince che la Romania ha attuato un gran numero, ma non la totalità, delle raccomandazioni della Commissione volte a ripristinare lo Stato di diritto e l'indipendenza della magistratura. Al rispetto della Costituzione, nonché del ruolo e delle decisioni della Corte costituzionale, non ha fatto riscontro l'adempimento degli impegni assunti in termini di indipendenza della magistratura e di esecuzione delle sentenze in materia di integrità. Inoltre, devono ancora essere nominati il nuovo Procuratore generale e il Procuratore capo della Direzione nazionale anticorruzione (DNA).

L'ordinamento costituzionale rumeno

La stabilità dell'ordinamento costituzionale è una delle principali preoccupazioni espresse dalla Commissione a luglio.

¹ COM(2012) 410 final. Le analisi e le raccomandazioni contenute nella relazione sono state approvate nelle conclusioni adottate a settembre dal Consiglio Affari generali.

² Lettere del 16 e 17 luglio 2012.

Il ruolo della Corte costituzionale è particolarmente importante in questo contesto. Il suo potere di controllare la costituzionalità delle decisioni adottate dal parlamento è stato effettivamente ripristinato attraverso le sue sentenze, per cui il decreto di emergenza n. 38 è "de facto" inapplicabile³. L'abrogazione del decreto di emergenza n. 41 ha garantito il rispetto delle sentenze della Corte costituzionale sul quorum referendario. Il fatto che la sentenza definitiva della Corte costituzionale sulla validità del referendum del 29 luglio⁴ sia stata rispettata è un'indicazione chiara e fondamentale che le norme costituzionali non vengono più messe in discussione.

Un'altra preoccupazione, condivisa dalla commissione di Venezia del Consiglio d'Europa⁵, riguardava il ricorso ai decreti di emergenza. L'uso di questo potere all'inizio di luglio spiega in gran parte le preoccupazioni circa l'aggiramento delle norme costituzionali. Il governo rumeno si è impegnato a limitare rigorosamente l'uso dei decreti di emergenza alle situazioni previste dalla Costituzione e ai casi di emergenza. Da qualche mese a questa parte la questione è meno preoccupante e l'insediamento di un nuovo parlamento, con una maggioranza chiara, dovrebbe contribuire a consolidare le procedure legislative ordinarie quale giusto modo di legiferare.

La Commissione constata che tutti gli atti, comprese le decisioni della Corte costituzionale, sono stati pubblicati in tempo utile nella Gazzetta ufficiale.

Il fatto che il nuovo ombudsman, nominato dal parlamento nel gennaio 2013, sia pienamente sostenuto dalla coalizione di governo ma non dall'opposizione significa che nelle sue azioni future dovrà assolutamente dimostrare di essere super partes. L'ombudsman è chiamato a svolgere un ruolo importante nella salvaguardia delle garanzie costituzionali del sistema, specie per quanto riguarda il controllo del potere dell'esecutivo di legiferare tramite decreto.

In sintesi, il ruolo della Costituzione e della Corte costituzionale è stato ripristinato in linea con le raccomandazioni della Commissione. È però fondamentale che il presidente, il nuovo governo e il parlamento garantiscano la stabilità dell'ordinamento costituzionale e che tutti i partiti si adoperino per ridurre la polarizzazione del sistema politico.

Nel periodo pre-elettorale si è discusso anche di possibili modifiche della Costituzione. Ciò che conta è che il processo di riforma costituzionale vada avanti nel pieno rispetto dei valori fondamentali, quali il rispetto dello Stato di diritto e la separazione dei poteri. Questo

³ Il decreto di emergenza n. 38/2012 non è stato abrogato formalmente. Tuttavia, le decisioni della Corte costituzionale n.727 del 9 luglio 2012 e n.738 del 19 settembre 2012 lo hanno giudicato incostituzionale. Tale decreto deve essere abrogato formalmente per rispettare il dettato della Corte costituzionale.

⁴ Sentenza n. 6 della Corte costituzionale del 21 agosto 2012, seguita il 19.9.2012 dall'approvazione da parte del Senato della legge che modifica il decreto di emergenza n. 41 modificando la legge n. 3/2000 sull'organizzazione del referendum.

⁵ Anche la commissione di Venezia ha ritenuto che si dovesse affrontare la questione dell'uso eccessivo dei decreti governativi di emergenza: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)026-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)026-e.aspx)

presuppone, tra l'altro, il rispetto costante della Corte costituzionale come garante della supremazia della Costituzione nonché l'indipendenza e la stabilità delle istituzioni giudiziarie, compresa la procura. È altrettanto importante che il dibattito sulla possibile riforma sia caratterizzato da un'apertura e da una durata sufficienti per garantire il più ampio consenso possibile. In questo contesto, è altrettanto fondamentale assicurare le istituzioni giudiziarie circa la garanzia della loro indipendenza evitando speculazioni tali da creare un clima di instabilità.

Indipendenza della magistratura

Una delle principali questioni sollevate l'estate scorsa riguardava l'esistenza inconfutabile di pressioni esercitate sulle istituzioni giudiziarie e il mancato rispetto dell'indipendenza della magistratura. La situazione rimane preoccupante. Alla Commissione sono stati segnalati numerosi casi di intimidazioni o molestie a danno di persone che lavorano nelle principali istituzioni giudiziarie e anticorruzione, comprese minacce personali nei confronti di giudici e loro familiari e campagne mediatiche equivalenti a molestie⁶.

Purtroppo la raccomandazione della Commissione non è stata attuata integralmente. Gli attacchi di stampo politico nei confronti della magistratura non sono cessati. L'accettazione delle decisioni giudiziarie è un aspetto di fondamentale importanza, perché presuppone che l'intera classe politica concordi sulla necessità di evitare di screditare le decisioni giudiziarie minando la credibilità dei magistrati o esercitando pressioni su di essi.

La Commissione richiama l'attenzione anche sul ruolo dei media. Numerosi sono gli esempi di pressioni dei media sulla magistratura, e molti sono anche i dubbi circa l'efficacia della vigilanza esercitata dal Consiglio audiovisivo nazionale. La situazione richiede un riesame delle norme esistenti per garantire che la libertà di stampa sia accompagnata da un'adeguata tutela dei diritti fondamentali delle istituzioni e dei singoli e istituire mezzi di ricorso efficaci.

In particolare, la Commissione temeva che durante la presidenza ad interim dell'estate scorsa determinate decisioni giudiziarie potessero essere rese vane da provvedimenti di grazia. La presidenza ad interim ha rispettato pienamente la raccomandazione della Commissione al riguardo.

Un aspetto fondamentale dell'indipendenza della magistratura è l'impegno dei poteri esecutivo e legislativo a garantire la qualità delle nomine alle cariche chiave presso le istituzioni giudiziarie. La Commissione ritiene che il bilancio della Romania nella lotta contro la corruzione ad alto livello sia uno dei progressi più importanti secondo l'MCV. L'efficacia e l'imparzialità dei procedimenti giudiziari dovranno essere mantenute anche sotto la futura leadership. La Commissione ritiene quindi fondamentale la nomina di una nuova leadership a

⁶ Ad esempio le denunce per pressioni e intimidazioni nei confronti dei giudici della Corte costituzionale segnalate alla Commissione. Lettera del presidente Barroso al primo ministro rumeno Victor Ponta del 10.8.2012: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-621_en.htm

livello della procura e della Direzione nazionale anticorruzione per dimostrare l'indipendenza, l'integrità e la professionalità necessarie per assicurare i cittadini e continuare ad ottenere risultati.

In questo ambito la relazione evidenzia la nomina del nuovo Procuratore generale e del nuovo Procuratore capo della DNA sia in quanto processo aperto e trasparente, che ha permesso di selezionare candidati integri e competenti, sia in quanto bilancio positivo dell'azione anticorruzione. Il processo si è svolto inizialmente con eccessiva rapidità e non ha ispirato fiducia alla magistratura. In seguito il ministro della Giustizia ha prorogato i termini e introdotto una serie di miglioramenti procedurali⁷, ma è pervenuto solo un numero limitato di candidature. I due candidati selezionati al termine del processo non hanno ottenuto il parere positivo del Consiglio superiore della magistratura e sono stati poi respinti dal presidente. La Commissione ritiene che un numero sufficiente di candidati di alto livello, nell'ambito di un processo aperto e trasparente e, per quanto possibile, con il sostegno del CSM, sia un elemento fondamentale per garantire una leadership in grado di ispirare fiducia ai cittadini.

Integrità

Chi si trova in una posizione di potere deve dimostrare di possedere un elevato livello di integrità. Inoltre, nei casi in cui le autorità giudiziarie riscontrano che questa condizione non è soddisfatta, l'inosservanza delle decisioni giudiziarie comporta anche il mancato rispetto dello Stato di diritto. Nella sua relazione di luglio la Commissione esprimeva il timore che il governo e il parlamento non applicassero pienamente questo principio.

I ministri e gli alti funzionari oggetto di relazioni⁸ presentate a novembre dall'Agenzia nazionale per l'integrità non si sono dimessi⁹. Il nuovo governo ha ribadito che intende lottare contro la corruzione, ma due dei nuovi ministri sono ufficialmente indagati per corruzione. Nelle sue raccomandazioni di luglio la Commissione aveva espresso l'auspicio che i ministri dessero l'esempio per quanto riguarda le questioni connesse all'integrità: questo dovrebbe valere anche per le accuse di corruzione. Per la credibilità del governo è fondamentale che chi ricopre funzioni ministeriali goda della fiducia dei cittadini e, ad esempio si dimetta in presenza di una relazione dell'ANI in materia di integrità nei suoi confronti. I requisiti costituzionali, compresa la sospensione dalle cariche ministeriali in caso di rinvio a giudizio, dovranno essere applicati integralmente.

Analogamente, la credibilità del parlamento sarebbe favorita da procedure più chiare di gestione dei casi di parlamentari oggetto di sentenze su questioni relative all'integrità o di accuse di corruzione. Si dovrebbe partire dal presupposto che, nell'ambito delle norme costituzionali consolidate, la procura possa procedere come per gli altri cittadini. La chiarezza

⁷ In alcuni casi a seguito di discussioni con la Commissione europea e il Consiglio superiore della magistratura.

⁸ Le relazioni dell'ANI hanno un effetto diretto se non vengono impugnate entro 15 giorni. Va osservato anche che solo il 5% circa delle relazioni dell'ANI viene impugnato con successo.

⁹ Nessuna di queste quattro persone fa parte del nuovo governo.

e il carattere automatico delle procedure sono il modo migliore per fugare le preoccupazioni circa il carattere ad personam dei procedimenti riguardanti parlamentari.

Nel gennaio 2013 il parlamento ha adottato modifiche dello statuto dei parlamentari, cambiando la procedura di revoca dell'immunità in caso di perquisizione, arresto o detenzione di parlamentari e di azioni giudiziarie contro ex ministri. Sono previste altre misure, tra cui un codice di condotta, la fissazione di un termine per ciascuna fase della procedura e l'obbligo di fornire una giustificazione esauriente qualora il parlamento si rifiuti di revocare l'immunità. È altrettanto importante ribadire che l'ANI rimane l'unica autorità incaricata di accertare eventuali incompatibilità dei funzionari eletti e nominati.

Per quanto riguarda l'atteggiamento del parlamento, il fatto che in un caso le decisioni giudiziarie siano state ampiamente contestate ha costituito un serio problema: il CSM si è dovuto appellare alla Corte costituzionale per garantire che il parlamento applicasse effettivamente una sentenza pronunciata dall'Alta Corte in ultima istanza¹⁰. Si spera che le nuove procedure evitino altri problemi di questo tipo.

Raccomandazioni

La Commissione si compiace delle misure positive adottate dal luglio scorso, ma ritiene che ci sia ancora molto da fare per attuare pienamente le sue raccomandazioni. L'insediamento di un nuovo governo e di un nuovo parlamento è un'ottima occasione di consolidare questi progressi e di affrontare le questioni ancora in sospeso. I principi in base ai quali la Commissione aveva raccomandato di tutelare lo Stato di diritto e la possibilità per la magistratura di prendere decisioni senza indebite ingerenze rimarranno elementi centrali del futuro approccio della Commissione.

Sarà importante continuare a rispettare le competenze e le decisioni della Corte costituzionale, assicurare la piena conformità con tutti i requisiti costituzionali per consentire il funzionamento pluralistico della democrazia rumena e ridurre la polarizzazione e garantire che il processo di riforma costituzionale rispetti pienamente lo Stato di diritto, la separazione dei poteri e l'indipendenza e la stabilità giudiziaria, basandosi al tempo stesso sul consenso più ampio possibile.

Il nuovo governo si è già impegnato a tutelare l'indipendenza della magistratura e la supremazia dello Stato di diritto nell'accordo di collaborazione istituzionale tra il presidente e il primo ministro. Ora il processo deve proseguire mediante azioni volte a:

¹⁰ La Corte costituzionale ha statuito sul conflitto costituzionale tra la magistratura e il Senato in un caso in cui l'Alta Corte di cassazione e di giustizia aveva confermato una decisione di incompatibilità relativa a un senatore (decisione della Corte costituzionale n.972 del 21 novembre 2012). Quando è scaduto il mandato del Senato la sentenza della Corte costituzionale non era ancora stata applicata.

- introdurre un quadro chiaro¹¹ che sancisca l'obbligo di non screditare le decisioni giudiziarie, evitando di compromettere l'operato dei magistrati o di esercitare pressioni su di essi, e garantire l'effettivo rispetto di questi obblighi. Il Consiglio superiore della magistratura dovrebbe essere invitato a pronunciarsi sulle disposizioni pertinenti;
- riesaminare le norme esistenti per tutelare la libertà e il pluralismo dei media e, al tempo stesso, istituire mezzi di ricorso efficaci contro le violazioni dei diritti fondamentali delle persone e contro le intimidazioni o pressioni indebite dei media nei confronti della magistratura e delle istituzioni anticorruzione. Al Consiglio audiovisivo nazionale devono essere garantite un'effettiva indipendenza e la possibilità di svolgere appieno il suo ruolo elaborando e applicando un codice di condotta in questo settore;
- garantire che i nuovi vertici della procura e della DNA siano scelti tra un numero sufficiente di candidati di alto livello, nell'ambito di un processo aperto e trasparente, e soddisfino i criteri definiti nell'accordo di collaborazione istituzionale, in particolare la competenza professionale, l'integrità e una comprovata esperienza di lotta alla corruzione. Il parere positivo del Consiglio superiore della magistratura sarà di grande utilità per contribuire a rassicurare i cittadini;
- il nuovo ombudsman dovrà dar prova di indiscussa autorità, integrità e indipendenza e adottare un approccio imparziale;
- adottare le misure necessarie per garantire che i ministri oggetto di sentenze in materia di integrità si dimettano. Garantire la tempestiva applicazione delle norme costituzionali sulla sospensione dei ministri in caso di rinvio a giudizio;
- il parlamento deve basarsi sulle nuove norme, sia per adottare regole chiare e obiettive finalizzate alla sospensione dei parlamentari oggetto di sentenze di condanna in materia di integrità o di corruzione, sia per fissare termini ravvicinati per rispondere alle richieste di revoca dell'immunità dei parlamentari presentate dalla procura. Nei casi in cui il parlamento non consenta la normale applicazione della legge dovranno essere fornite motivazioni dettagliate.

2. Riforma del sistema giudiziario, integrità, lotta alla corruzione

Questa sezione esamina i progressi compiuti rispetto ai parametri di riferimento previsti dall'MCV e alle precedenti raccomandazioni della Commissione. Queste raccomandazioni rimangono valide e la loro attuazione sarà valutata nella prossima relazione.

Riforma del sistema giudiziario

¹¹ Per esempio, un codice di condotta.

La prima raccomandazione della relazione di luglio sulla riforma del sistema giudiziario riguardava l'applicazione dei quattro codici giuridici¹². Regna ancora incertezza sui tempi per l'attuazione di questa riforma fondamentale. L'entrata in vigore del codice di procedura civile è ancora prevista per febbraio 2013. L'entrata in vigore del codice penale e del codice di procedura penale è prevista indicativamente per febbraio 2014. Occorre maggiore chiarezza per impedire che queste date slittino ulteriormente.

Dopo l'ultima relazione, il ministero della Giustizia ha definito una strategia pluriennale per l'applicazione dei codici, che comprende anche gli aspetti relativi alle risorse. Il fatto che i possibili effetti vengano analizzati solo dopo l'adozione dei codici da parte del parlamento crea ulteriore incertezza e la valutazione integrale dell'incidenza sulle risorse umane è prevista solo nel 2014¹³. Se il testo dei codici viene continuamente ridiscusso il processo risulterà molto complesso: non si deve perdere di vista l'obiettivo generale, che consiste nel rendere più rapida ed efficace l'amministrazione della giustizia, ad esempio per la presentazione delle prove nei processi per corruzione.

La seconda raccomandazione riguardava il carico di lavoro complessivo della magistratura rumena e la necessità di ristrutturare i tribunali e le procure, riequilibrando il personale e il carico di lavoro. Il governo sta modificando la legislazione per affrontare alla radice le cause specifiche di un'ondata di nuovi casi¹⁴. Può essere più utile sforzarsi di ridurre il carico di lavoro intervenendo su punti di pressione specifici che cercare di risolvere il problema aumentando il numero di giudici e pubblici ministeri, rischiando anche di compromettere i recenti miglioramenti in termini di qualità e formazione dei nuovi assunti.

L'ultima relazione, che riguardava la creazione di un gruppo di monitoraggio della riforma giudiziaria, rifletteva la necessità di creare un consenso in merito alla riforma stessa. Dopo la relazione di luglio non è stato fatto alcun progresso per riunire in modo efficace le principali parti interessate.

¹² I nuovi codici civile e penale e i relativi codici processuali sono stati adottati nel 2009 e nel 2010, ma finora è entrato in vigore solo il codice civile. Non vi è alcuna certezza riguardo alla data di entrata in vigore degli altri codici, ma le autorità hanno recentemente confermato che il codice di procedura civile entrerà in vigore il 1° febbraio 2013.

¹³ La relazione MCV del luglio 2012 evidenziava la necessità di fare una distinzione tra l'impatto dei codici in termini di risorse e le questioni più ampie connesse al carico di lavoro dei magistrati.

¹⁴ Ad esempio, sostituendo una procedura giudiziaria con una procedura amministrativa per le questioni relative alla tassa di prima immatricolazione dei veicoli, il che dovrebbe alleggerire i tribunali di circa 100 000 pratiche.

Responsabilità della magistratura

Il nuovo quadro giuridico per l'ispezione giudiziaria adottato nel 2011 ha permesso all'ispettorato giudiziario di operare in modo più efficace, con 21 nuove azioni disciplinari nei primi mesi di attività¹⁵. Il ministero della Giustizia ha adottato una serie di misure concrete a sostegno del nuovo ispettorato, dotandolo anche di una nuova sede. Gli insegnamenti più generali tratti dai singoli casi potrebbero essere utili per l'elaborazione, raccomandata dalla Commissione, di una strategia congiunta fra il Consiglio superiore della magistratura (CSM) e il governo per promuovere la responsabilità e l'integrità.

La procedura di nomina dei magistrati è un altro elemento essenziale della reputazione e della responsabilità del sistema giudiziario. Le nuove modalità di promozione presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia hanno apparentemente introdotto un nuovo rigore nel sistema: sembra più importante mantenere la qualità della competizione anziché ovviare alle carenze riscontrate, con risultati che potrebbero essere di breve durata.

Coerenza ed efficacia dell'azione giudiziaria

La coerenza e la trasparenza del processo giudiziario sono fondamentali per la sua credibilità ed efficacia. Dopo la relazione di luglio, l'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha continuato a prendere misure concrete per uniformare la giurisprudenza e migliorarne la qualità, garantendo la trasmissione delle decisioni alle giurisdizioni inferiori e agevolando l'accesso online. Anche la graduale trasformazione dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia in una corte di cassazione vera e propria, con meno competenze in materia di appello, permetterebbe di concentrarsi sull'uniformità della giurisprudenza in merito alle questioni di diritto. La procedura di appello nell'interesse della legge contribuisce già a progredire in questa direzione. Sarà importante evitare che questi progressi siano compromessi da un aumento del carico di lavoro causato dalla nuova procedura per le pronunce pregiudiziali, mentre il numero attuale di giudici nei panel presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia sembra garantire il giusto equilibrio.

L'aggiornamento del sistema informatico, che è superato e limita la conoscenza delle sentenze parallele da parte dei giudici, è importante per garantire l'uniformità della giurisprudenza. Sono in corso due progetti. Il ministero della Giustizia intende attuare una strategia principale che consenta un accesso rapido e agevole a ECRIS (la principale banca dati giudiziaria) e il CSM sta cercando di migliorare il sistema alternativo "Jurindex". Sarebbe auspicabile un'attuazione congiunta di queste iniziative¹⁶.

¹⁵ L'estate scorsa, un caso particolarmente importante ha portato alla sospensione per la durata delle indagini di un procuratore che è anche membro del Consiglio superiore della magistratura.

¹⁶ Il ministero della Giustizia ha avviato anche un progetto a medio termine per contribuire a codificare la legislazione, con la possibilità di introdurre modifiche per accelerare il processo di aggiornamento.

Efficacia dell'azione giudiziaria

È positivo che l'Alta Corte abbia continuato a gestire in modo proattivo le cause in materia di corruzione ad alto livello, registrando notevoli progressi con una diminuzione delle cause pendenti (da 28 a 10) e un aumento delle cause risolte in primo grado. In caso di condanna, si è mantenuto un approccio più proporzionato e coerente in materia di sanzioni, il che permette alla giustizia di svolgere in modo più efficace il suo ruolo di dissuasione.

L'efficacia del sistema giudiziario presuppone anche un'applicazione corretta ed equa della legge a tutti i livelli. L'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha registrato ulteriori progressi per quanto riguarda la definizione di norme e di orientamenti per le giurisdizioni inferiori.

Negli ultimi mesi la procura, la Direzione generale anticorruzione e l'Alta Corte di cassazione e di giustizia hanno continuato a lavorare in modo professionale e imparziale, subendo a volte pressioni estreme. La resilienza dimostrata finora da queste istituzioni corrobora la conclusione secondo la quale il loro bilancio per quanto riguarda la corruzione ad alto livello è uno dei progressi principali registrati dalla Romania in base all'MCV. È di fondamentale importanza che questi progressi vengano mantenuti sotto la nuova leadership e che non siano compromessi da altre restrizioni all'operato degli organi di contrasto¹⁷.

Integrità

Dopo l'ultima relazione, l'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) ha continuato a migliorare il suo bilancio e la sua efficienza operativa¹⁸. L'ANI ha varato un ambizioso progetto informatico per la raccolta di dati sui funzionari eletti e nominati, che consente un controllo incrociato con altre banche dati statali, come quelle dell'amministrazione fiscale o il registro delle imprese, per individuare i conflitti di interessi. Occorreranno però risorse supplementari perché l'iniziativa sia attuata con successo.

Il fatto che le decisioni dell'ANI siano frequentemente contestate desta tuttora notevole preoccupazione, anche se l'Agenzia vince un gran numero di appelli contro le sue sentenze. L'ANI, il Consiglio nazionale per l'integrità e il loro personale sono stati spesso attaccati dai politici e dai media. Il parlamento non ha applicato le relazioni dell'ANI, anche quando erano corroborate da decisioni definitive dei tribunali (vedi sopra). Nel novembre 2012 l'ANI ha presentato quattro relazioni in materia di incompatibilità contro ministri e alti funzionari. Tutte e quattro le relazioni sono state impugnate in tribunale e nessuna delle persone interessate ha dato le dimissioni per questi motivi¹⁹. Oltre alle frequenti proposte di

¹⁷ Ad esempio, la recente proposta di vietare l'uso nei processi per corruzione delle prove acquisite durante le indagini su altri reati.

¹⁸ È positivo anche che un ricorso dell'ANI contro una decisione di una commissione di indagine patrimoniale sia stato accolto.

¹⁹ I tre ministri interessati hanno impugnato le relazioni. Un altro alto funzionario si è dimesso per altri motivi (e ha impugnato la relazione).

modificare il quadro giuridico dell'ANI, questo crea un'incertezza che compromette la possibilità per la Romania di dimostrare l'esistenza di un quadro solido in materia di integrità.

Lotta alla corruzione

La DNA ha continuato a indagare e a gestire con successo i casi di corruzione. Nel 2012 le condanne definitive pronunciate in base ad azioni giudiziarie avviate dalla DNA sono state il doppio di quelle dell'anno precedente e hanno riguardato esponenti di tutti i principali partiti politici. L'aumento costante dei rinvii a giudizio e delle condanne nei casi di frode nell'uso dei fondi UE gestiti dalla DNA può costituire un esempio importante per l'ufficio della procura considerato nel suo insieme, mentre si rilevano ampie discrepanze fra i risultati ottenuti dalle singole procure.

L'MCV richiede un notevole impegno per combattere la corruzione a tutti i livelli della società rumena. Dai sondaggi emerge una forte e costante preoccupazione tra i cittadini per il carattere diffuso della corruzione²⁰. Alcuni dipartimenti hanno preso misure importanti e si riscontra una maggiore partecipazione delle autorità locali²¹. Nonostante il loro numero limitato, le strutture create dal ministero della Giustizia per contribuire al processo sembrano ottenere buoni risultati. È positivo il carattere proattivo delle missioni in loco e della ricerca delle migliori pratiche. È importante mettere a disposizione risorse sufficienti per facilitare l'attuazione della strategia. Parallelamente a questo, i fondi UE finanziano una serie di progetti anticorruzione riguardanti, tra l'altro, i ministeri dell'Istruzione, della Salute e dello Sviluppo regionale e della pubblica amministrazione. L'attuazione procede e ora si attendono i risultati.

Un altro elemento importante in questo contesto è costituito dal perseguimento del riciclaggio di denaro e dalla confisca dei beni. Il nuovo quadro giuridico sui poteri estesi di confisca è stato adottato nel 2012, ma è troppo presto per valutarne l'efficacia. Per quanto riguarda il perseguimento del riciclaggio di denaro come reato a sé stante, è in corso un processo importante dinanzi all'Alta Corte di cassazione e di giustizia. È aumentato il numero di richieste gestite dall'Ufficio per il recupero dei beni, in particolare quelle presentate dalle autorità rumene. Sebbene non si disponga di statistiche globali sull'importo esatto dei beni confiscati, le stime tendono ad essere basse. Mancano anche statistiche complessive sugli importi effettivamente recuperati in seguito a ordini di confisca.

Si osservano infine progressi molto limitati per quanto riguarda la prevenzione e la repressione della corruzione nel settore degli appalti pubblici, che non registra gli stessi progressi osservati in materia di corruzione ad alto livello. La lunga durata dei processi,

²⁰ Cfr. Eurobarometro n. 374 del febbraio 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf e Indice di percezione della corruzione di Transparency International, <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.

²¹ Nel gennaio 2013 si erano registrati presso la segreteria della strategia nazionale anticorruzione 1 874 comuni e 20 consigli di contea.

dovuta in parte alla necessità di competenze finanziarie specifiche, pone il problema specifico dei contratti di appalto conclusi prima della pronuncia giudiziaria sui reati. Le sanzioni per i funzionari coinvolti in casi di frode negli appalti pubblici rimangono estremamente limitate e la legge non prevede la possibilità di annullare progetti già in fase di attuazione a motivo di un conflitto di interessi. Si nutrono inoltre forti perplessità circa l'efficacia della gestione di questi casi da parte della procura²². Le recenti proposte sembrano rimettere in discussione la stabilità e l'indipendenza della base istituzionale, indispensabili per compiere progressi reali. Un approccio più sistematico ai controlli ex ante, che dovrebbero logicamente essere affidati all'ANI (dotandola di risorse supplementari) per garantire un'attuazione uniforme e globale, permetterebbe di progredire in questo campo.

3. Conclusione

Dalla presente valutazione si evince che la Romania ha attuato un gran numero, ma non la totalità, delle raccomandazioni della Commissione volte a ripristinare lo Stato di diritto e l'indipendenza della magistratura. Al rispetto della Costituzione, nonché del ruolo e delle decisioni della Corte costituzionale, non ha fatto riscontro l'adempimento degli impegni assunti in termini sia di protezione della magistratura contro gli attacchi, che di dimissioni dei ministri oggetto di sentenze in materia di integrità e dei parlamentari oggetto di decisioni definitive in materia di incompatibilità e di conflitto di interessi o di condanne definitive per corruzione ad alto livello. Inoltre, devono ancora essere nominati il nuovo Procuratore generale e il Procuratore capo della Direzione nazionale anticorruzione (DNA).

La Commissione ritiene che l'elezione di un nuovo parlamento e la nomina di un nuovo governo possano permettere un'attuazione rapida e integrale di queste raccomandazioni e esorta il nuovo governo a prendere i provvedimenti necessari.

La Commissione evidenzia inoltre la necessità di accelerare i progressi per quanto riguarda l'attuazione delle sue raccomandazioni relative alla riforma della giustizia, all'integrità e alla lotta contro la corruzione. La Commissione monitorerà attentamente i progressi attraverso un dialogo costante con le autorità rumene e riferirà sul processo di riforma alla fine del 2013.

²² Dal monitoraggio della legislazione sugli appalti pubblici eseguito dalla Commissione emerge che la procura non ha dato alcun seguito ai casi dimostrati di atti illeciti.