



Strasburgo, 13.11.2018
COM(2018) 851 final

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

**sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del Meccanismo di cooperazione e
verifica**

{SWD(2018) 551 final}

1. INTRODUZIONE

Nel gennaio 2017 la Commissione ha condotto una valutazione globale dei progressi compiuti dalla Romania nel corso dei dieci anni dalla creazione, avvenuta nel 2007, del meccanismo di cooperazione e verifica (MCV)¹. Sulla base di tale prospettiva a lungo termine e dei progressi significativi conseguiti negli ultimi dieci anni, fino al gennaio 2017, la Commissione ha formulato dodici raccomandazioni fondamentali che, se attuate, permetterebbero di concludere il processo MCV, in linea con l'obiettivo fissato dal presidente Juncker di concludere il processo MCV entro la fine del mandato dell'attuale Commissione. Le raccomandazioni del gennaio 2017 sono state pertanto considerate sufficienti per chiudere il processo MCV - salvo l'emergenza di sviluppi che invertissero palesemente l'andamento dei progressi. È stato inoltre sottolineato che la velocità del processo sarebbe dipesa dalla rapidità con cui la Romania sarebbe riuscita ad attuare le raccomandazioni in modo irreversibile. In particolare, le raccomandazioni riguardavano la responsabilità e la rendicontabilità delle autorità rumene e l'introduzione di salvaguardie interne che garantissero il carattere irreversibile dei risultati - per dimostrare che i progetti avviati sarebbero proseguiti anche in assenza dell'MCV. Come sottolineato dal Consiglio, l'MCV cesserà di funzionare quando tutti quattro i parametri di riferimento applicabili alla Romania saranno stati adeguatamente soddisfatti².

Nella relazione del novembre 2017³, la Commissione ha rilevato che rispetto ad alcune raccomandazioni del gennaio 2017 erano stati compiuti progressi, "in particolare la raccomandazione 8, che è stata attuata in modo soddisfacente, e, con riserva dell'applicazione pratica delle misure adottate, le raccomandazioni 2, 7 e 12. Sebbene si stessero registrando buoni progressi nell'attuazione di alcune raccomandazioni, nel corso del 2017 il processo di riforma ha perso globalmente slancio, con un conseguente rallentamento dell'attuazione delle raccomandazioni rimanenti e il rischio che riemergano problemi considerati risolti nella relazione del gennaio 2017. È inoltre preoccupante il fatto che l'indipendenza della magistratura sia stata costantemente minacciata e rimessa in discussione." A tali valutazioni hanno fatto eco le conclusioni del Consiglio, in cui quest'ultimo ha invitato la Romania "a concentrare i propri sforzi sull'ulteriore consolidamento di tali progressi, a evitare di fare passi indietro e a dare pienamente seguito alle preoccupazioni e a tutte le raccomandazioni contenute nella relazione della Commissione"⁴.

La presente relazione fa il punto della situazione a partire dal novembre 2017. Alcune misure adottate dalla Romania dopo la pubblicazione della relazione del gennaio 2017 hanno indotto la Commissione a riesaminare i dati su cui basare la sua valutazione complessiva, tenuto conto anche del fatto che la Commissione di Venezia ha recentemente formulato due pareri sulle modifiche apportate alla legislazione rumena. Pertanto, oltre a valutare i progressi compiuti rispetto alle raccomandazioni, la presente relazione illustra gli aspetti di alcune questioni che la Commissione aveva considerato positivamente nel gennaio 2017 in cui i

¹ COM (2017) 44 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_en. Sulla base delle conclusioni del Consiglio dei ministri, del 17 ottobre 2006 (13339/06), il meccanismo è stato adottato con decisione della Commissione del 13 dicembre 2006 (C(2006) 6569).

² Conclusioni del Consiglio sul meccanismo di cooperazione e verifica, 12 dicembre 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf. I quattro parametri di riferimento applicabili alla Romania sono indicati nella relazione tecnica (pag. 1).

³ COM(2017) 751 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_it.

⁴ Conclusioni del Consiglio sul meccanismo di cooperazione e verifica, 12 dicembre 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf

recenti sviluppi hanno evidenziato una palese inversione dell'andamento dei progressi. Si tratta in particolare dei progressi relativi al primo parametro di riferimento (indipendenza della magistratura e riforma giudiziaria) e al terzo parametro di riferimento (combattere la corruzione ad alto livello). Di conseguenza, le dodici raccomandazioni di cui alla relazione del gennaio 2017 non sono più sufficienti per chiudere il processo MCV. Affinché questo possa ritenersi chiuso, sarà necessario tenere conto delle ulteriori raccomandazioni che figurano nella presente relazione.

Come negli anni scorsi, la relazione è il risultato di un'analisi rigorosa da parte della Commissione basata su una stretta collaborazione con le istituzioni rumene e sugli elementi forniti dalla società civile e dalle altre parti interessate, compresi gli altri Stati membri.

2. SITUAZIONE GENERALE

La relazione del gennaio 2017 ha constatato l'esistenza di fattori sociali, giuridici e politici che, pur esulando dal campo di applicazione dell'MCV e delle relative raccomandazioni, "hanno un'incidenza diretta sulla capacità di realizzare le riforme e, in particolare, hanno reso più difficile per la Romania dimostrare che le riforme si erano radicate in modo permanente". Tra i problemi segnalati figuravano una prassi legislativa che non ha ancora elaborato i principi per legiferare meglio, alcuni contrasti tra diversi organi dello Stato e un ambiente mediatico problematico.

Pur esulando dal campo di applicazione immediato dell'MCV, tali fattori di ampia portata hanno chiaramente un impatto sull'avanzamento della riforma giudiziaria e della lotta contro la corruzione. Per nessuno di questi aspetti si sono registrati miglioramenti dopo la relazione del gennaio 2017. Alcune modifiche legislative di rilievo sono state approvate mediante procedure d'urgenza, con livelli di consultazione minimi. I giudici e i pubblici ministeri hanno continuato a subire attacchi personali nei media e i meccanismi di ricorso si sono rivelati insufficienti. Diversi organi dello Stato sono entrati in conflitto tra di loro e sono stati coinvolti in vari procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale. Anche la società civile, che, come evidenzia la relazione, svolge un ruolo chiave nel processo di riforma, è stata oggetto di crescenti pressioni. La situazione ha provocato una serie di manifestazioni pubbliche in cui la risposta delle autorità ha scatenato ulteriori polemiche. Allo stesso tempo, un ambiente mediatico libero e pluralistico svolge un ruolo importante nel mettere i rappresentanti del potere di fronte alle loro responsabilità, ad esempio segnalando possibili episodi di corruzione. Dovrebbe risultare chiaro che l'entrata in vigore del regolamento generale sulla protezione dei dati è associata all'obbligo per gli Stati membri di garantire che la libertà di espressione e informazione dei media sia debitamente tutelata.

Uno di tali fattori di ampia portata è rappresentato dalle denunce, che hanno dato luogo ad un dibattito pubblico, secondo cui gli accordi di cooperazione tra le istituzioni giudiziarie, in particolare la procura, e i servizi di intelligence rumeni sono stati all'origine di abusi sistematici, in particolare nei casi di corruzione. Tali accordi segreti sono stati inoltre indicati come il motivo degli improvvisi cambiamenti legislativi e delle pesanti critiche nei confronti della magistratura. Il funzionamento dei servizi di intelligence non è una questione di competenza dell'UE e non rientra nei campi di azione dei parametri di riferimento MCV. Spetta ai tribunali stabilire se le specifiche accuse di abusi sono giustificate e se sia o meno necessario procedere ad un'indagine aperta ed imparziale per determinare se vi siano state violazioni sistemiche, ad esempio la raccolta illegale di elementi di prova o l'esercizio di influenze illecite sui magistrati, o se le garanzie giuridiche esistenti debbano essere rafforzate. È ovviamente importante garantire il rispetto di un quadro giuridico in cui i servizi di intelligence siano sottoposti ad un'appropriata supervisione, in cui i reati possano, nel più

completo rispetto dei diritti fondamentali, essere effettivamente oggetto di indagini e di sanzioni adeguate e in cui i cittadini possano avere la certezza che venga garantita l'indipendenza del potere giudiziario. Le esperienze degli altri Stati membri potrebbero essere utili per rafforzare il sistema di misure di sorveglianza utilizzato dalla procura e le modalità di collaborazione tra i servizi di intelligence e la procura, fattori essenziali per il perseguimento delle forme gravi di criminalità, quali il terrorismo e la criminalità informatica.

3. VALUTAZIONE DEI PROGRESSI COMPIUTI NEL RISPETTO DELLE RACCOMANDAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE DEL GENNAIO 2017

3.1. Primo parametro di riferimento: indipendenza della magistratura e riforma giudiziaria

Prima di esaminare le raccomandazioni specifiche, nella presente sezione vengono analizzati gli sviluppi registrati in due settori che hanno obbligato la Commissione a rivedere i dati alla base della sua valutazione del gennaio 2017.

Leggi sulla giustizia e garanzie giuridiche dell'indipendenza della magistratura

Le tre leggi sulla giustizia, che risalgono al 2004, disciplinano lo status dei giudici e dei pubblici ministeri nonché l'organizzazione e il funzionamento dei tribunali e delle procure e del Consiglio superiore della magistratura. Le leggi sulla giustizia rappresentavano un elemento essenziale della valutazione positiva del gennaio 2017 dei progressi compiuti dalla Romania nel contesto dell'MCV. La relazione del novembre 2017 aveva già sottolineato la necessità per il governo e il parlamento di garantire un iter legislativo aperto, trasparente e costruttivo, in cui l'indipendenza e il valore delle opinioni della magistratura fossero riconosciuti e tenuti in debita considerazione⁵. La relazione aveva inoltre ribadito l'importanza di tenere conto del parere della commissione di Venezia, per garantire al meglio la sostenibilità delle riforme e il rispetto dei parametri di riferimento MCV.

Le leggi modificate sulla giustizia sono ora entrate in vigore⁶. Esse contengono alcune misure che indeboliscono le garanzie giuridiche dell'indipendenza della magistratura e che rischiano di compromettere l'effettiva indipendenza dei giudici e dei pubblici ministeri e quindi la fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario. Tali misure hanno suscitato le reazioni negative della magistratura e della società civile. Le principali disposizioni problematiche comprendono in particolare: la creazione nella procura di una direzione speciale incaricata di indagare sui reati commessi dai magistrati, le nuove disposizioni sulla responsabilità materiale dei magistrati rispetto alle loro decisioni, un nuovo sistema di prepensionamento⁷, le

⁵ Nei suoi pareri precedenti, il consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) del Consiglio d'Europa ha raccomandato che il settore giudiziario sia consultato e partecipi attivamente alla preparazione di qualsiasi atto legislativo relativo al suo status e al funzionamento del sistema giudiziario. "Parere sulla posizione del sistema giudiziario e sui suoi rapporti con gli altri poteri dello Stato in una democrazia moderna", parere n. 18 (2015).

⁶ La legge 207/2018 che modifica ed integra la legge 304/2004 sull'organizzazione giudiziaria è entrata in vigore il 20 luglio, la legge 234/2018 che modifica ed integra la legge 317/2004 sul Consiglio superiore della magistratura è entrata in vigore l'11 ottobre e la legge 242/2018 che modifica ed integra la legge 303/2004 sullo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri è entrata in vigore il 15 ottobre.

⁷ Il decreto d'urgenza 92/2018 del 15 ottobre 2018 ritarda di un anno l'entrata in vigore del regime di prepensionamento, ma non lo annulla, a differenza di quanto raccomandato dalla Commissione di Venezia.

restrizioni alla libertà di espressione dei magistrati⁸ e l'ampliamento dei motivi invocabili per destituire i membri del Consiglio superiore della magistratura^{9,10}.

Nessuna di tali modifiche corrisponde alle raccomandazioni dell'MCV. L'unica raccomandazione che invitava espressamente ad introdurre modifiche legislative relative al campo di applicazione delle leggi sulla giustizia riguardava la procedura di nomina dei procuratori di grado più elevato¹¹. Tale raccomandazione non è stata attuata e l'impatto cumulativo delle modifiche legislative va piuttosto nel senso di un indebolimento del sistema di bilanciamento dei poteri, su cui si basa l'indipendenza di azione dei pubblici ministeri, e di un ulteriore rafforzamento del ruolo del ministro della Giustizia¹². Le modifiche sollevano inoltre perplessità quanto alla capacità della procura di proseguire, con lo stesso grado di indipendenza, la lotta contro la corruzione ad alto livello.

Il rischio che tali elementi - presi singolarmente ma anche in funzione del loro effetto cumulativo - possano determinare una pressione sui giudici e sui pubblici ministeri e, in ultima analisi, compromettere l'indipendenza - così come l'efficienza e la qualità dell'operato - della magistratura è stato sottolineato anche da alcuni osservatori esterni: in particolare la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa¹³, il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)¹⁴ e gli altri Stati membri e partner internazionali¹⁵.

Le valutazioni evidenziano inoltre che i controlli di legittimità costituzionale hanno un ruolo rilevante ma non costituiscono l'unico elemento da considerare, in quanto non sostituiscono la necessità di un dibattito sulle scelte politiche che determinano le principali modifiche.

La Commissione di Venezia ha espresso un parere preliminare in luglio, ma le leggi sono state comunque promulgate senza tenerne conto. Inoltre, il governo ha adottato una serie di decreti d'urgenza che hanno esacerbato alcuni problemi individuati, ad esempio rafforzando l'autorità del ministro della Giustizia sui pubblici ministeri, in particolare mediante la possibilità di avviare procedimenti disciplinari¹⁶. Le decisioni del governo di modificare le disposizioni che istituiscono la direzione speciale incaricata di indagare sui magistrati e di imporre nuove procedure sull'istituzione di tale direzione da parte del Consiglio superiore della magistratura hanno sollevato ulteriori timori circa l'indipendenza della direzione¹⁷. Anche la disponibilità del governo a dare un seguito alle raccomandazioni della Commissione di Venezia soltanto in modo selettivo ha sollevato perplessità. In tal senso, si può parlare di un'occasione mancata.

⁸ Tale disposizione va inoltre valutata in combinazione con le restrizioni alla libertà di ricevere e fornire informazioni sui procedimenti penali contenute nelle modifiche del codice di procedura penale.

⁹ Il decreto d'urgenza 92/2018 ha introdotto ulteriori modifiche relative alla procedura di destituzione.

¹⁰ Tali disposizioni sono descritte più dettagliatamente nella relazione tecnica.

¹¹ Cfr. la raccomandazione 1.

¹² Per quanto riguarda in particolare la Romania, la Commissione di Venezia ha sottolineato la necessità di aumentare l'indipendenza dei pubblici ministeri (parere 924/2018).

¹³ Parere n. 924/2018 della Commissione di Venezia, del 20 ottobre 2018.

¹⁴ Greco-AdHocRep(2018)2 del 23 marzo 2018.

¹⁵ Dichiarazione congiunta del 29 giugno 2018 a nome di Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Svizzera e Stati Uniti. Disponibile sul sito dell'ambasciata di uno dei paesi firmatari: <https://www.swedenabroad.se/en/embassies/romania-bucharest/current/news/joint-statement2/>.

¹⁶ Decreto d'urgenza 92/2018.

¹⁷ Decreto d'urgenza 90/2018.

Revoca della nomina del Procuratore capo della DNA e pressioni politiche sulle istituzioni giudiziarie

Contemporaneamente alle modifiche giuridiche, anche alcune specifiche decisioni hanno rivelato le conseguenze della concentrazione del potere nelle mani del ministro della Giustizia. Un primo esempio è stato la revoca della nomina del Procuratore capo della Direzione nazionale anticorruzione (DNA), su richiesta del ministro della Giustizia. In un primo momento, il presidente della Romania ha respinto la proposta di revoca, conformemente al parere negativo espresso dal Consiglio superiore della magistratura. Tuttavia, una decisione adottata dalla Corte costituzionale in maggio sulla procedura di revoca ha rafforzato la tendenza a concentrare i poteri nelle mani del ministro¹⁸: a seguito della decisione, in luglio il presidente ha dovuto firmare il decreto di attuazione del licenziamento. L'accentramento del potere nelle mani del ministro della Giustizia è stata ulteriormente accentuata dalla decisione del ministro di proporre la nomina di un nuovo Procuratore capo della DNA, nonostante il parere negativo del Consiglio superiore della magistratura, secondo cui il candidato non soddisfaceva una serie di requisiti essenziali. Tali accadimenti hanno anche conseguenze sul carattere di irreversibilità della lotta contro la corruzione¹⁹.

Inoltre, la stessa tendenza che ha motivato la procedura relativa al Procuratore capo della DNA si è manifestata anche in altre misure adottate contro importanti organi giudiziari. Seguendo lo stesso iter della revoca della nomina del Procuratore capo della DNA, il 24 ottobre il ministro della Giustizia ha avviato la procedura di revoca della nomina del Procuratore generale. All'inizio di ottobre, la Camera dei deputati aveva già deferito il Procuratore generale alla Corte costituzionale in relazione agli accordi con i servizi di intelligence. Il governo ha inoltre adottato la decisione di deferire l'Alta Corte di cassazione e di giustizia alla Corte costituzionale²⁰. La convergenza delle azioni contro questi organi giudiziari basilari ha chiare ripercussioni sull'indipendenza della magistratura.

Anche l'operato dell'Ispettorato giudiziario suscita preoccupazioni. Le relazioni MCV fino al gennaio 2017 avevano valutato positivamente i progressi compiuti verso l'indipendenza e la professionalità dell'Ispettorato giudiziario ma nel novembre 2017 alcune iniziative discutibili hanno complicato le relazioni con il Consiglio superiore della magistratura²¹. La relazione del novembre 2017 ha fatto specifico riferimento all'Ispettorato giudiziario nel contesto della necessità di rafforzare ulteriormente la cooperazione tra le istituzioni giudiziarie.

L'Ispettorato giudiziario ha iniziato ad essere oggetto di notevoli critiche. Una serie di indagini disciplinari è stata avviata contro i dirigenti dei principali organi giudiziarie²² e molti

¹⁸ Decisione n. 358 della Corte costituzionale, del 30 maggio 2018. La Commissione di Venezia ha inoltre segnalato alcune incoerenze nella giurisprudenza della Corte costituzionale rispetto a precedenti decisioni in cui non solo non sono stati sollevati dubbi di incostituzionalità rispetto al ruolo del Presidente nella procedura di nomina dei procuratori di grado più elevato, ma in cui è stato affermato che il ruolo del Presidente in tale procedura non poteva essere soltanto formale.

¹⁹ Cfr. anche il terzo parametro di riferimento.

²⁰ La Corte costituzionale si è pronunciata il 7 novembre 2018.

²¹ In tale contesto, va segnalata la reazione positiva dei dirigenti dell'Ispettorato giudiziario quando, nell'agosto 2017, il ministro della Giustizia ha proposto di assoggettare tale organo alla propria autorità. L'ispettorato giudiziario si è opposto alla decisione 13044/02.08.2018 del Consiglio superiore della magistratura, con cui quest'ultimo ha respinto un rapporto dell'Ispettorato giudiziario secondo cui il Procuratore generale aveva infranto il codice di deontologia professionale.

²² Sono stati avviati procedimenti disciplinari nei confronti del Procuratore generale, del Presidente dell'Alta corte di cassazione e giustizia, dell'ex Procuratore capo della Direzione nazionale anticorruzione, del vice

dei magistrati in questione sono stati presentati come voci critiche nei confronti delle procedure legislative in corso. Va osservato che sia il Consiglio consultivo dei giudici europei che la Commissione di Venezia hanno sottolineato l'importanza della possibilità per i giudici di esprimersi liberamente nei dibattiti pubblici^{23,24}. L'Ispettorato giudiziario ha anche svolto una serie di controlli presso l'ufficio del Procuratore generale e la Direzione nazionale anticorruzione. Il fatto che in almeno due casi tali informazioni siano pervenute alla stampa prima della fine del controllo è stato fonte di notevoli polemiche²⁵.

Inoltre, il Consiglio superiore non ha organizzato un concorso per nominare i nuovi dirigenti dell'Ispettorato giudiziario, anche se il mandato dei dirigenti precedenti è scaduto alla fine di agosto 2018. La decisione del governo di risolvere la situazione adottando un decreto d'urgenza per nominare gli attuali dirigenti ad interim - invece di affidare la decisione al Consiglio superiore - non ha contribuito a dissipare le preoccupazioni²⁶.

Il Consiglio superiore della magistratura non è stato in grado di assolvere efficacemente il proprio ruolo di ricerca di equilibrio per difendere l'indipendenza delle istituzioni giudiziarie sotto pressione, un importante ruolo costituzionale su cui si è soffermata la relazione del gennaio 2017. Le divisioni all'interno del Consiglio che si sono manifestate durante le riunioni con i servizi della Commissione hanno reso sempre più difficile per il Consiglio il compito di portavoce del sistema giudiziario - in particolare, quando viene consultato su questioni legislative - e di amministratore del sistema giudiziario. Anche quando ha espresso pareri unanimi, il Consiglio è stato, in alcuni casi significativi, ignorato²⁷. Sebbene nel 2018 le istituzioni giudiziarie e alcuni singoli giudici e pubblici ministeri siano stati pubblicamente oggetto di critiche particolarmente veementi da parte di rappresentanti del governo e del Parlamento, il Consiglio ha mostrato una certa riluttanza a prendere decisioni *ex officio* in risposta agli attacchi all'indipendenza della magistratura. Il rischio di tale atteggiamento è che i magistrati rinuncino a svolgere il ruolo normalmente associato alla branca dello Stato che rappresentano e che prevede l'espressione di pareri su questioni che pertengono al sistema giudiziario²⁸.

Procuratore capo della Direzione nazionale anticorruzione e del capo e del vicecapo di un dipartimento della Direzione nazionale anticorruzione.

²³ La Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato che qualsiasi impedimento volto a limitare la libertà di espressione di un giudice di alto livello richiede un esame scrupoloso e che le questioni che riguardano il funzionamento del sistema giudiziario beneficiano di un elevato livello di protezione ai sensi del diritto alla libertà di espressione. La Corte ha inoltre sottolineato l'effetto paralizzante che il timore di sanzioni esercita sull'esercizio della libertà di espressione, in particolare sugli altri giudici che desiderano partecipare al pubblico dibattito su questioni legate all'amministrazione della giustizia e alla magistratura. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza nella causa *Baka c. Ungheria*, 23 giugno 2016, ricorso n. 20261/12, punti 162-167.

²⁴ Nel suo parere relativo alle leggi sulla giustizia, la Commissione di Venezia ha inoltre espresso preoccupazione in merito alle restrizioni imposte alla libertà di espressione dei giudici e dei pubblici ministeri con la legge modificata 303/2014. Parere n. 924/2018 della Commissione di Venezia, pag. 23.

²⁵ Cfr. Relazione tecnica - SWD(2018) 551 - Raccomandazione 7, pag. 19.

²⁶ Cfr. Relazione tecnica - Raccomandazione n. 7.

²⁷ Ad esempio: pareri negativi sulle modifiche legislative alle leggi sulla giustizia in settembre e novembre 2017, parere negativo sulla revoca della nomina del Procuratore capo della Direzione nazionale anticorruzione nel marzo 2018, parere negativo sul candidato alla nomina di Procuratore capo della Direzione nazionale anticorruzione nell'ottobre 2018.

²⁸ La Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato che qualsiasi impedimento volto a limitare la libertà di espressione di un giudice di livello più elevato richiede un esame scrupoloso e che le questioni che riguardano il funzionamento del sistema giudiziario beneficiano di un elevato livello di protezione ai sensi

Indipendenza della magistratura

Raccomandazione 1: instaurare un sistema solido e indipendente per la nomina dei procuratori di grado più elevato, basato su criteri chiari e trasparenti, con il sostegno della commissione di Venezia.

Raccomandazione 2: garantire che il codice di condotta per i parlamentari attualmente in fase di elaborazione in parlamento contenga disposizioni chiare sul rispetto reciproco fra le istituzioni e sul fatto che i parlamentari e il processo parlamentare devono rispettare l'indipendenza della magistratura. Potrebbe essere adottato un codice di condotta analogo per i ministri.

Nomine

Nel gennaio 2017, la Commissione ha raccomandato nuovamente di instaurare un sistema trasparente e meritocratico per la nomina dei procuratori di grado più elevato che fornisca garanzie sufficienti contro la politicizzazione. Le successive relazioni MCV avevano evidenziato le carenze a livello del sistema di bilanciamento dei poteri nella procedura, denunciando il grado di discrezionalità del ministro della Giustizia nella selezione dei candidati, il ruolo limitato del Consiglio superiore della magistratura (CSM) e la misura in cui la stessa procedura di nomina e revoca si dovrebbe applicare, all'interno della procura, ai livelli inferiori del management.

La relazione del novembre 2017 ha constatato l'assenza di progressi, indicando che le modifiche in corso delle leggi sulla giustizia potevano costituire un'occasione per porre rimedio alla situazione. La relazione ha inoltre ribadito la necessità di chiedere il parere della Commissione di Venezia. Le autorità rumene non hanno fatto seguito a questa raccomandazione, ma alla Commissione di Venezia si è rivolta l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa²⁹. Il parere della Commissione di Venezia evidenzia in particolar modo la necessità di modifiche che garantiscano procedure di nomina e revoca imparziali e obiettive e un equilibrio tra il ruolo delle varie istituzioni³⁰. Tuttavia, le modifiche alle leggi sulla giustizia hanno indebolito il ruolo del Consiglio superiore della magistratura e il ruolo del presidente della Romania nel processo di nomina dei procuratori di grado più elevato, rafforzando al contempo il ruolo del ministro della Giustizia. L'ulteriore accentramento dei poteri nelle mani del ministro della Giustizia va nella direzione opposta rispetto a tale raccomandazione.

Codici di condotta

Dall'ultima relazione MCV, le critiche nei confronti del sistema giudiziario e dei magistrati mosse dai mezzi di comunicazione e dai rappresentanti del governo e del parlamento non sono cessate. Il 2018 è stato caratterizzato dalle critiche costanti contro la magistratura in generale - e in particolare contro le istituzioni che si occupano di corruzione ad alto livello - e contro singoli magistrati. Tale campagna comporta il rischio evidente che i cittadini perdano

del diritto alla libertà di espressione. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza nella causa Baka c. Ungheria, 23 giugno 2016

²⁹ Nell'aprile 2018, l'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha chiesto alla Commissione di Venezia un parere sulle modifiche alle tre leggi sulla giustizia.

³⁰ Parere n. 924/2018 della Commissione di Venezia, del 20 ottobre 2018. La Commissione di Venezia ha riconosciuto che le modifiche necessarie per garantire il corretto equilibrio tra i ruoli delle diverse istituzioni potrebbe richiedere una riforma costituzionale.

la fiducia nella magistratura³¹. Ciò conferma la necessità di intervenire per scoraggiare le sfide dichiarate all'indipendenza della giustizia e all'autorevolezza delle decisioni giudiziarie. Sono stati tentati ricorsi attraverso il Consiglio superiore della magistratura e singoli magistrati hanno promosso azioni a titolo personale. La raccomandazione MCV relativa al codice di condotta per i parlamentari mirava a ottenere un riconoscimento istituzionale del problema e una decisione sull'adozione di misure per risolverlo.

La relazione del novembre 2017 ha preso atto dell'adozione di un codice di condotta da parte del Parlamento e del governo. L'auspicio era che l'adozione del codice potesse trasformarsi in uno strumento pratico per risolvere il problema. Tuttavia, i dati dimostrano che, privo com'è di disposizioni esplicite sul rispetto dell'indipendenza della magistratura, il codice non svolge ancora tale funzione. La Commissione non è a conoscenza di casi di avvio di procedure in Parlamento in risposta a dichiarazioni che rappresentano tentativi di ingerenza nelle attività della magistratura.

Riforma giudiziaria

Raccomandazione 3: *la fase attuale della riforma dei codici penali rumeni dovrebbe essere conclusa, e a tal fine il parlamento dovrebbe portare avanti i suoi piani per quanto riguarda l'adozione delle modifiche presentate dal governo nel 2016 previa consultazione delle autorità giudiziarie. Il ministro della Giustizia, il Consiglio superiore della magistratura e l'Alta Corte di cassazione e di giustizia dovrebbero portare a termine la stesura di un piano d'azione per garantire il rispetto del nuovo termine fissato per l'applicazione delle disposizioni rimanenti del codice di procedura civile.*

Raccomandazione 4: *per migliorare ulteriormente la trasparenza e la prevedibilità del processo legislativo e rafforzare le garanzie interne nell'interesse dell'irreversibilità, il governo e il parlamento dovrebbero garantire una totale trasparenza e tenere debitamente conto delle consultazioni con le autorità competenti e le parti interessate nell'ambito del processo decisionale e dell'attività legislativa riguardanti il codice penale e il codice di procedura penale, le leggi sulla corruzione, le leggi sull'integrità (incompatibilità, conflitti di interessi e patrimoni ingiustificati), le leggi sulla giustizia (relative all'organizzazione del sistema giudiziario), il codice civile e il codice di procedura civile, ispirandosi alla trasparenza del processo decisionale instaurato dal governo nel 2016.*

Codice di procedura civile

La Raccomandazione 3 riguarda il completamento della riforma del codice di procedura civile ma i recenti accadimenti rivelano la mancanza di stabilità nell'elaborazione di tali atti legislativi fondamentali. Nel dicembre 2016 è stato fissato un nuovo termine (gennaio 2019) per l'applicazione delle disposizioni rimanenti del codice. Nel novembre 2017 la relazione MCV ha rilevato che venivano approntate alcune misure per fornire l'infrastruttura necessaria in vista del nuovo sistema. In giugno, tuttavia, il Parlamento ha adottato alcune modifiche sostanziali al codice di procedura civile, tra cui l'eliminazione della fase della camera di consiglio nella procedura civile. Alcune di queste modifiche sono state impugnate con successo dinanzi alla Corte costituzionale dall'Alta Corte di cassazione e di giustizia. La legge deve quindi essere rivista in Parlamento e la relativa procedura dovrebbe tenere conto in particolare del carico di lavoro dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia.

³¹ Cfr. la raccomandazione CM/Rec (2010)12 del Consiglio d'Europa, sui giudici: indipendenza, efficienza e responsabilità, punto 18: "Nei commenti sulle decisioni dei giudici, il potere esecutivo e il potere legislativo dovrebbero evitare le critiche che potrebbero minare l'indipendenza della magistratura o la fiducia dei cittadini nella magistratura".

Codici penali

Secondo la relazione MCV del novembre 2017 la raccomandazione di concludere la fase attuale della riforma dei codici penali rumeni non è ancora stata attuata. La raccomandazione era basata sul fatto che vi era stato un graduale processo di elaborazione delle modifiche tramite un esercizio di consultazione e tenendo conto della necessità di adeguarsi alle recenti decisioni della Corte costituzionale e del recepimento delle direttive UE³². Il governo ha adottato un progetto di legge nel novembre 2017. Tuttavia, quando il dibattito è iniziato nell'aprile 2018 in sede di commissione parlamentare, i documenti proposti erano versioni completamente nuove e con un numero elevatissimo di emendamenti ed è su questi documenti che si basa la bozza definitiva adottata dal Parlamento in giugno e luglio.

Le modifiche costituiscono una profonda revisione dei codici di condotta del 2014, che concerne anche alcuni aspetti procedurali delle indagini e dei processi penali e l'equilibrio tra l'interesse pubblico a sanzionare gli episodi criminali, i diritti delle vittime e i diritti degli indagati. Le modifiche riducono inoltre il campo di applicazione del reato di corruzione. Se tale riduzione venisse confermata quando le leggi tornano al Parlamento dopo la sentenza della Corte di Cassazione, sarebbe necessario procedere ad una nuova valutazione dei progressi finora compiuti in base all'MCV³³.

Le modifiche non sono ancora entrate in vigore, in quanto sono state impugnate dinanzi alla Corte costituzionale. In ottobre, la Corte costituzionale ha dichiarato che un numero significativo di tali modifiche è anticostituzionale³⁴. Oltre ai problemi di costituzionalità, tali modifiche hanno sollevato molte preoccupazioni di natura giuridica e politica, evidenziate dalle autorità di contrasto e dalla società civile all'interno della Romania, nonché da numerosi partner esteri³⁵.

Il 20 ottobre, la commissione di Venezia ha adottato un parere sulle modifiche del codice penale e del codice di procedura penale³⁶. Le conclusioni del parere della Commissione di Venezia sono molto critiche e insistono sulle preoccupazioni che suscita a livello di Stato di diritto il fatto di lasciare impuniti alcuni reati, sulla mancanza di qualità legislativa, sulle carenze nella preparazione delle normative, così come sulle contraddizioni emerse con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e con gli obblighi internazionali assunti dal paese, in particolare per quanto riguarda la lotta contro la corruzione. La Commissione di Venezia raccomanda pertanto che le autorità rumene procedano ad un riesame completo delle modifiche ai codici penale e di procedura penale, attraverso un processo di consultazione esaustivo ed efficace, al fine di elaborare una proposta legislativa solida e coerente, che possa contare su un ampio consenso all'interno della società rumena e tenga pienamente conto delle norme applicabili.

³² Ad esempio, le direttive UE sulla presunzione di innocenza e sul congelamento e la confisca dei proventi di reati.

³³ Cfr. anche il terzo parametro di riferimento.

³⁴ Sentenza sul Codice di procedura penale del 12 ottobre e sentenza sul Codice penale del 25 ottobre 2018. Le motivazioni delle sentenze non sono ancora state pubblicate.

³⁵ Il 4 ottobre, la Commissione europea ha scritto al governo rumeno, invitandolo ad esprimersi su una serie di questioni riguardanti la compatibilità con il diritto dell'UE e il 5 novembre ha ricevuto una risposta relativa al seguito che sarà dato alla sentenza della Corte costituzionale.

³⁶ Parere n. 930/2018 della Commissione di Venezia.

Trasparenza e prevedibilità del processo legislativo per la legislazione sulla riforma giudiziaria e la lotta alla corruzione

La relazione del novembre 2017 aveva sottolineato l'importanza del fatto che la Commissione parlamentare speciale sulla sistematizzazione, l'uniformazione e la garanzia della stabilità legislativa nel settore giudiziario avesse la possibilità di introdurre una procedura di modifica che fosse prevedibile e che presupponesse un dibattito e una consultazione pubblica.

La commissione si è occupata delle riforme delle leggi sulla giustizia e dei codici penali. Alcuni aspetti della procedura legislativa elaborata dalla commissione potrebbero essere considerati progressi rispetto al passato: i dibattiti vengono trasmessi, i progetti delle modifiche sono di solito messi a disposizione del pubblico e le istituzioni giudiziarie sono invitate a presenziare ai dibattiti e ad esprimere il proprio parere. Tuttavia la scelta delle procedure d'urgenza ha fortemente limitato l'efficacia e la credibilità di tali aperture e rimane difficile comprendere le ragioni oggettive del ricorso a tali procedure, così come i motivi del fatto che la situazione di urgenza non sia stata successivamente riesaminata, considerato che i progetti di modifica avevano suscitato notevoli dubbi. Tali dubbi sono stati espressi da alcune istituzioni rumene, ad esempio dall'Alta Corte di cassazione e di giustizia, e da alcuni partner esterni, quali la Commissione europea e altri Stati membri. La mancanza di dibattito è risultata particolarmente sorprendente, considerato che, a causa delle procedure accelerate applicate in sede di commissione, anche nelle due camere del Parlamento il tempo dedicato al confronto su tali questioni di rilevante interesse pubblico è stato nullo o limitatissimo. Anche una volta completato l'iter legislativo relativo alle leggi sulla giustizia, in ottobre il governo ha introdotto ulteriori modifiche mediante un decreto d'urgenza che ha comportato possibilità di consultazione ancora più esigue. Tale procedura creerebbe un grosso problema di attuazione per le autorità giudiziarie e rappresenterebbe un rischio concreto per l'esercizio della giustizia, aspetti che non risultano essere stati presi in debita considerazione durante l'iter legislativo.

I membri del Parlamento hanno sostenuto che l'iter legislativo è trasparente e tiene conto del parere della magistratura. È vero che le leggi comprendono alcune modifiche proposte dai magistrati ma non è questo il caso della maggior parte delle disposizioni più controverse, che sono state adottate con scarsi - o senza - chiarimenti sui motivi per cui i pareri della magistratura sono stati respinti. La portata delle questioni sollevate dalla Corte costituzionale - soltanto in materia costituzionale - sottolinea ancora una volta la scarsa preparazione degli emendamenti e le conseguenze negative del rifiuto di avvalersi delle competenze degli organi giudiziari basilari. Come hanno sottolineato anche la Commissione di Venezia e il gruppo GRECO, qualora si progettino tali radicali modifiche legislative, il Parlamento dovrebbe avviare un dibattito credibile sulle esigenze della società e sull'impatto delle modifiche, basato su un'ampia consultazione: si tratta di politiche pubbliche e le questioni di costituzionalità sottoposte alla Corte costituzionale non possono essere considerate le sole questioni rilevanti. Il fatto che il parere della Commissione di Venezia sulle leggi sulla giustizia abbia rilevato il permanere di gravi problemi nelle leggi e le preoccupazioni per la possibilità che le modifiche del codice penale e del codice di procedura penale risultino incompatibili con gli obblighi giuridici della Romania, a livello dell'UE e internazionale, sono esempi dei rischi insiti nel ricorso a procedure accelerate. Tale procedura non può essere considerata in linea con la raccomandazione.

Raccomandazione 5: *il governo dovrebbe elaborare un piano d'azione adeguato per affrontare la questione dell'esecuzione delle decisioni giudiziarie e dell'applicazione della giurisprudenza dei tribunali da parte della pubblica amministrazione, comprendente un meccanismo che fornisca statistiche affidabili ai fini di un futuro monitoraggio. Il governo dovrebbe inoltre predisporre un sistema di monitoraggio interno che coinvolga il Consiglio superiore della magistratura e la Corte dei conti per garantire la corretta attuazione del piano d'azione.*

Raccomandazione 6: *i responsabili strategici della gestione del sistema giudiziario, cioè il ministro della Giustizia, il Consiglio superiore della magistratura, l'Alta Corte di cassazione e di giustizia e il Procuratore generale, dovrebbero garantire l'attuazione del piano d'azione adottato e rendere conto periodicamente ai cittadini su tale attuazione, comprese le soluzioni ai problemi di carenza di cancellieri, carico di lavoro eccessivo e ritardi nella motivazione delle decisioni.*

Rispetto delle decisioni giudiziarie

Come indicato nel primo parametro di riferimento, il rispetto e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie sono parte integrante dell'efficienza del sistema giudiziario³⁷. A seguito di una condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2016, la Romania ha proposto al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa un piano d'azione per porre rimedio ai problemi strutturali di mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie contro lo Stato³⁸. Tale piano d'azione e le misure supplementari richieste dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa hanno una rilevanza diretta sulla valutazione del seguito dato alla raccomandazione.

Sono in corso iniziative per compiere progressi in merito al piano d'azione e a settembre è stato presentato al governo un elenco delle misure da adottare. Le proposte comprendono alcune modifiche del quadro giuridico volte a garantire la tempestiva esecuzione e l'introduzione di un meccanismo per controllare ed evitare i ritardi di esecuzione delle sentenze in cui lo Stato risulta debitore. Il ministero della Giustizia e il Consiglio superiore della magistratura stanno inoltre procedendo nei lavori di introduzione di un registro informatico delle decisioni dei tribunali in cui lo Stato risulta debitore o creditore³⁹.

Riforme strutturali del sistema giudiziario

La relazione del novembre 2017 riporta che il piano d'azione globale che definisce le riforme strutturali da adottare entro il 2020 per lo sviluppo del sistema giudiziario, approvato nel 2016⁴⁰, era in fase di attuazione e che avrebbe dovuto essere utilizzato per apportare significativi vantaggi agli utenti del sistema giudiziario e per aumentare la fiducia dei cittadini. Il piano d'azione, sviluppato e adattato nel corso del 2018, può contare sul sostegno finanziario dei fondi strutturali dell'UE⁴¹, sulla base delle decisioni adottate nel quadro delle riunioni del Consiglio per la gestione strategica del sistema giudiziario. Il piano d'azione

³⁷ Guida relativa all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Diritto a un equo processo (parte civile), http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf

³⁸ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>

³⁹ Cfr. Relazione tecnica - Raccomandazione n. 5.

⁴⁰ Piano d'azione per l'attuazione della strategia sullo sviluppo del settore giudiziario 2015-2020, approvato con decisione governativa n. 282/2016.

⁴¹ Il Consiglio superiore della magistratura, l'Istituto nazionale della magistratura, la Scuola nazionale per i cancellieri e l'Ispettorato giudiziario hanno presentato con successo domanda per progetti nell'ambito dell'obiettivo specifico 2.3 del Programma operativo di capacità amministrativa. Il Pubblico ministero sta inoltre attuando diversi progetti finanziati nell'ambito del medesimo obiettivo strategico.

riguarda inoltre questioni quali la creazione di un meccanismo permanente di dialogo tra i rappresentanti dei tre poteri dello Stato e l'aggiornamento del sistema informatico in termini di protezione dei dati.

Tuttavia, il Consiglio per la gestione strategica del sistema giudiziario non si è trasformato in un forum in grado di affrontare le importanti questioni strategiche che riguardano il sistema giudiziario. Ad esempio, non risulta che esso abbia partecipato al dibattito sulle modifiche alle leggi sulla giustizia e ai codici civile e penale, che saranno tuttavia dense di conseguenze per il funzionamento e l'organizzazione del sistema giudiziario. Come osservato in precedenza, l'attuazione delle leggi sulla giustizia è stata realizzata mediante decreti d'urgenza unilaterali piuttosto che adottando decisioni consensuali nell'ambito del Consiglio per la gestione strategica del sistema giudiziario⁴².

Raccomandazione 7: *il nuovo Consiglio superiore della magistratura dovrebbe preparare un programma collettivo per il suo mandato, comprendente misure volte a migliorare la trasparenza e la responsabilità. Il programma dovrebbe includere una strategia di sensibilizzazione, prevedendo periodicamente riunioni aperte con assemblee di giudici e pubblici ministeri a tutti i livelli, con la società civile e con le organizzazioni professionali, e la presentazione di una relazione annuale da discutere durante le assemblee generali dei tribunali e delle procure.*

Trasparenza e responsabilità del Consiglio superiore della magistratura

Secondo la relazione del novembre 2017, il Consiglio superiore della magistratura aveva definito le priorità del proprio mandato (2017-2022), fissando un punto di partenza per promuovere la responsabilità dell'istituzione. Sempre secondo la relazione, nonostante le circostanze problematiche, il Consiglio era stato in grado di adottare decisioni difficili, ad esempio respingendo alcune proposte di modifica delle leggi sulla giustizia. La conclusione della relazione era la seguente: "Il Consiglio dovrebbe continuare a consolidare il proprio operato per difendere la reputazione della magistratura in modo coerente ed efficace, contribuendo inoltre a un dialogo costruttivo e trasparente con governo e parlamento".

Da allora, le circostanze hanno reso sempre più difficile per il Consiglio mantenere l'approccio insito nelle sue priorità, e una serie di suoi pareri è stata respinta dal governo⁴³. Il Consiglio si è inoltre spaccato sulle modalità di reagire alle raccomandazioni della Commissione di Venezia e del gruppo GRECO sulla leggi sulla giustizia, anche in settori di interesse più manageriale, come l'analisi dell'impatto delle modifiche relative al regime di pensionamento anticipato e al posticipo dell'accesso alla professione.

Sulle modifiche dei codici penali, il Consiglio è stato invitato a esprimere un punto di vista⁴⁴. A tal fine, ha consultato tutti i tribunali e le procure e ha condiviso con la commissione parlamentare una sintesi del parere. I membri del Consiglio hanno partecipato ai dibattiti in Parlamento, proponendo modifiche e formulando osservazioni. Tuttavia, dopo l'adozione

⁴² Decreto d'urgenza n. 90/2018, del 10 ottobre 2018, sulle misure per l'attivazione della Direzione per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario; decreto d'urgenza n. 92/2018, del 16 ottobre 2018, che modifica la legge sullo statuto dei magistrati e decreto d'urgenza n. 77/2018 del 5 settembre 2018, relativo alla nomina di un gruppo temporaneo di gestione dell'Ispettorato giudiziario.

⁴³ Cfr. nota 27.

⁴⁴ I membri del CSM hanno informato la missione MCV che un "punto di vista" non è un parere e non richiede una decisione da parte del CSM in assemblea plenaria.

delle leggi da parte del parlamento, il Consiglio non ha espresso pareri sulle modifiche, né ha valutato l'impatto delle modifiche sul sistema giudiziario.

Nella relazione del gennaio 2017 si è sottolineato in particolare il valore delle dichiarazioni pubbliche del Consiglio in merito ad azioni che ha intrapreso per difendere l'indipendenza della giustizia e per tutelare la reputazione, l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati. Tuttavia, il Consiglio non è stato in grado di assumere una posizione forte in questa circostanza, nonostante un contesto generale caratterizzato da critiche pubbliche nei confronti dei magistrati e delle istituzioni giudiziarie.

Nel gennaio 2017 la Commissione ha valutato i risultati relativi al primo parametro di riferimento con il giudizio "notevoli progressi". La situazione attuale è che, pur essendo stati registrati progressi a livello della raccomandazione 5 (esecuzione delle sentenze), altre misure adottate dalla Romania sono andate in senso contrario ai progressi compiuti o hanno messo questi ultimi in discussione. Le raccomandazioni 1, 3 e 4 non sono state seguite. Per quanto riguarda le raccomandazioni 2, 6 e 7 non si sono registrati progressi verso risultati significativi. Più in generale, le modifiche legislative che minacciano le garanzie dell'indipendenza della magistratura e concentrano maggiori poteri nelle mani del ministro della Giustizia e la serie di misure che hanno sottoposto a pressione alcune istituzioni giudiziarie basilari costituiscono un'inversione di marcia da parte delle autorità rumene rispetto ai dati su cui si è basata la valutazione del gennaio 2017. Le modifiche, attualmente in corso, del codice penale e del codice di procedura penale comportano inoltre gravi rischi di regresso. Pertanto, la Commissione ritiene che il primo parametro di riferimento non possa essere considerato soddisfatto e che per conseguire tale obiettivo siano necessarie le ulteriori raccomandazioni di cui alle conclusioni della presente relazione.

3.2. Secondo parametro di riferimento: quadro per l'integrità e Agenzia nazionale per l'integrità

Raccomandazione 8: *garantire l'entrata in funzione del sistema PREVENT. L'Agenzia nazionale per l'integrità e l'Agenzia nazionale per gli appalti pubblici dovrebbero prevedere la presentazione di relazioni sui controlli ex ante delle procedure nel settore degli appalti pubblici e sul relativo follow-up, compresi i controlli ex post, nonché sui casi di conflitti di interessi o di corruzione individuati, organizzando inoltre dibattiti pubblici affinché il governo, le autorità locali, gli organi giudiziari e la società civile possano esprimere la loro posizione.*

Raccomandazione 9: *il parlamento dovrebbe dar prova di trasparenza nel suo processo decisionale per quanto riguarda il seguito dato alle decisioni definitive e irrevocabili su incompatibilità, conflitti di interessi e patrimoni ingiustificati emesse nei confronti dei suoi membri.*

Il sistema PREVENT

Scopo del sistema PREVENT è prevenire tutti i conflitti di interessi nelle procedure di appalto pubblico predisponendo un meccanismo di verifiche ex ante e permettendo alle amministrazioni aggiudicatrici di ovviare a eventuali problemi prima dell'aggiudicazione dell'appalto. Il sistema è ora pienamente operativo e l'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) segnala risultati positivi⁴⁵. Oltre ad avere inviato le segnalazioni, il sistema PREVENT ha

⁴⁵ Dall'inizio delle operazioni, nel giugno 2017, fino al 1° settembre 2018, il sistema PREVENT ha esaminato 16 210 procedure di appalti pubblici, per un valore complessivo di circa 15 470 milioni di EUR. L'8 % delle

sensibilizzato le amministrazioni aggiudicatrici. Nel complesso, risulta che l'approccio preventivo stia dando i suoi frutti e la volontà della maggior parte delle amministrazioni aggiudicatrici di eliminare i potenziali conflitti di interessi prima della firma dei contratti ne dimostra il valore. È stata introdotta una modifica legislativa che prevede la possibilità di infliggere un'ammenda a un'amministrazione aggiudicatrice per mancata risposta ad una segnalazione da parte del sistema PREVENT, il cui valore aggiunto non è tuttavia ancora chiaro⁴⁶.

Più in generale, i risultati che l'agenzia ha ottenuto nelle indagini sui casi di incompatibilità e di conflitti di interessi amministrativi sono rimasti costanti⁴⁷. Tuttavia, la stabilità del quadro giuridico in materia di integrità continua ad essere problematica. In luglio il parlamento ha adottato due proposte legislative nonostante il parere negativo dell'ANI. La prima proposta prevede un termine di prescrizione di tre anni per le situazioni che determinano l'esistenza del conflitto di interessi o dell'incompatibilità⁴⁸. La seconda proposta consiste nella modifica del regime sanzionatorio relativo ai conflitti di interessi riguardanti i funzionari eletti a livello locale⁴⁹. Entrambe le proposte sono state impugnate presso la Corte costituzionale⁵⁰. Ulteriori proposte sono all'esame del parlamento.

Un altro aspetto problematico riguarda le risorse finanziarie dell'ANI. Dopo la drastica riduzione della dotazione di bilancio del 2017, le ulteriori riduzioni rischiano di lasciare l'ANI in difficoltà finanziarie tali da compromettere la possibilità di pagare i salari e i contraenti⁵¹. È fondamentale che l'agenzia possa disporre delle risorse necessarie per continuare a svolgere i propri compiti in conformità con il secondo parametro di riferimento.

Seguito dato alle decisioni giudiziarie concernenti i membri del Parlamento

Le precedenti relazioni MCV hanno evidenziato i ritardi e le evidenti incoerenze nell'applicazione delle sanzioni contro i parlamentari per i quali sono state accertate l'incompatibilità o l'esistenza di un conflitto di interessi in seguito a una decisione giudiziaria definitiva riguardante una segnalazione dell'agenzia. La Commissione aveva pertanto raccomandato di garantire una maggiore trasparenza nel processo decisionale, formulando alcune proposte concrete in tal senso nella relazione del novembre 2017. Dall'ottobre 2016 i giudici hanno adottato 5 decisioni definitive e irrevocabili nei confronti di membri del Parlamento. In due casi, così come in altri due casi relativi alle elezioni del dicembre 2016⁵², il Parlamento ha scritto all'ANI dichiarando che non sarebbe stata applicata alcuna sanzione

procedure analizzate riguardavano fondi UE. L'ANI ha inviato 57 segnalazioni relative all'integrità, alcune delle quali riguardanti appalti di valore estremamente elevato. L'importo totale del valore delle procedure di appalto per le quali è stata emessa una segnalazione è pari a 112 milioni di EUR. In 48 casi, le amministrazioni aggiudicatrici hanno eliminato il potenziale conflitto di interessi. In 9 casi il potenziale conflitto di interessi non è stato risolto. In due di questi casi, l'ANI ha avviato un'indagine per conflitto di interessi.

⁴⁶ Decreto d'urgenza n. 98/2017, del 14 dicembre 2017. Cfr. Relazione tecnica - Raccomandazione 8, pag. 22.

⁴⁷ Cfr. Relazione tecnica - Secondo parametro di riferimento, pag. 21.

⁴⁸ Legge che modifica la legge n. 176/2010 in materia di integrità dei funzionari pubblici.

⁴⁹ Legge che modifica la legge n. 393/2004 sullo statuto dei funzionari eletti a livello locale.

⁵⁰ La Corte costituzionale si è pronunciata su una delle leggi il 16 ottobre 2018 e sull'altra il 6 novembre 2018, dichiarando in un comunicato stampa che la prima proposta legislativa è incostituzionale.

⁵¹ Dai circa 33 milioni di lei del 2016 ai 22,5 milioni di lei del 2017. Nel 2018, la dotazione di bilancio è stata ulteriormente ridotta a 18 milioni di lei (l'integrazione di 1,5 milioni di lei richiesta dall'ANI non è stata approvata).

⁵² Tali casi, tre in totale, sono stati menzionati nella relazione del novembre 2017 COM (2017) 751, pag. 9.

disciplinare⁵³. Per gli altri casi, il Parlamento non si è ancora espresso. Sebbene tali lettere rappresentino un passo avanti in termini di trasparenza, gli argomenti adottati dal parlamento rischiano di vanificare l'effetto deterrente delle sanzioni. Secondo l'argomentazione del parlamento, infatti, non è stata intrapresa alcuna azione in quanto i problemi di integrità in questione si riferivano a mandati o incarichi precedenti. Fino ad oggi, un'interpretazione di questo tipo non era mai stata applicata dai tribunali o da altri enti pubblici. Episodi di questo tipo indicano che vi è bisogno di chiarezza sulle regole relative alle incompatibilità e ai conflitti di interessi per rispettare il parametro di riferimento MCV di garantire "l'emissione di decisioni vincolanti sui cui basare eventuali sanzioni dissuasive".

La Commissione ritiene che i progressi significativi relativi al secondo parametro di riferimento registrati nel novembre 2017 abbiano subito una battuta d'arresto. La raccomandazione 8 risulta soddisfatta fintantoché il sistema PREVENT viene usato sistematicamente e funziona in modo efficace come strumento di prevenzione. Affinché vengano riconosciuti progressi relativamente alla raccomandazione 9 è necessario porre rimedio all'attuale mancanza di chiarezza sulle norme.

3.3 Terzo parametro di riferimento: combattere la corruzione ad alto livello

Sostenibilità della Direzione nazionale anticorruzione e irreversibilità della lotta contro la corruzione

Secondo la relazione del gennaio 2017 i progressi realizzati nella lotta contro la corruzione ad alto livello erano stati notevoli ma le misure volte a indebolire o a ridurre la perseguibilità della corruzione, o tali da compromettere l'indipendenza o l'efficacia della direzione anticorruzione, avrebbero rappresentato un regresso. Gli eventi intervenuti dopo la relazione MCV del novembre 2017 hanno indotto la Commissione a riesaminare la sua valutazione. La tendenza ad esercitare pressioni sulle principali istituzioni anticorruzione ha creato crescenti preoccupazioni sulla capacità di queste ultime di continuare ad eseguire adeguatamente il proprio mandato e quindi sul carattere irreversibile della lotta alla corruzione.

La Direzione nazionale anticorruzione (DNA) è oggetto di pressioni particolari, che rischiano di comprometterne l'indipendenza. Alla stregua delle aspre critiche pubbliche di esponenti politici di alto rango e rilanciate dai media, il fatto che sia la revoca dell'incarico del Procuratore capo della DNA che la proposta di nomina di un nuovo Procuratore capo siano state effettuate ignorando il parere negativo del Consiglio superiore della magistratura ha sollevato notevoli dubbi (vedi sopra). Il ministro della Giustizia ha inoltre avviato le procedure di nomina dei nuovi vicedirettori e dei nuovi capi settore utilizzando lo stesso iter. Le modifiche apportate alle leggi sulla giustizia possono inoltre creare difficoltà per i dipendenti, che potrebbero vedersi costretti a lasciare la DNA. In ottobre il governo ha adottato un nuovo decreto d'urgenza che potrebbe modificare i requisiti di anzianità dei procuratori della DNA e che potrebbe avere un ulteriore impatto negativo sulla capacità operativa della DNA.

La pressione ha interessato anche l'Alta Corte di cassazione e di giustizia, in particolare i giudici della sezione penale. Come indicato, il governo ha deferito l'Alta Corte di cassazione e giustizia alla Corte costituzionale. Tale azione va a sommarsi alle pressioni già esistenti all'interno del sistema giudiziario e le polemiche non sono mancate quando il Consiglio superiore della magistratura non ha rinnovato il mandato del presidente della sezione penale

⁵³ Con riferimento alle decisioni del febbraio 2018 dell'Ufficio permanente della Camera dei deputati. Cfr. Relazione tecnica - Raccomandazione n. 9.

dell'Alta Corte di cassazione e giustizia, che si stava occupando di numerosi casi di corruzione ad alto livello, o quando l'operato dello stesso Presidente dell'Alta corte di cassazione e giustizia è stato denunciato all'Ispettorato giudiziario (cfr. sopra).

Le misure adottate dal governo possono inoltre essere all'origine dell'evidente riduzione della cooperazione con la DNA. Secondo quanto riferito, in effetti, molti enti pubblici quali alcuni ministeri, la Corte dei conti e altri organismi di controllo sarebbero più riluttanti a segnalare casi sospetti di frode e di corruzione⁵⁴.

L'istituzione, prevista dalle modifiche alle leggi sulla giustizia, della nuova direzione incaricata di indagare sui reati commessi dai magistrati solleva timori concreti per quanto riguarda la lotta contro la corruzione, in quanto una struttura nuova potrebbe essere più vulnerabile, in termini di indipendenza, rispetto alla DNA e potrebbe essere utilizzata come un ulteriore strumento di pressione e di intimidazione dei magistrati. Inoltre, non soltanto, trattandosi di una direzione a vocazione generalista incaricata di occuparsi di tutti i reati commessi dai magistrati, essa non disporrebbe dell'esperienza e delle competenze necessarie per indagare i reati specifici di corruzione, ma l'impatto della sua istituzione sarebbe accentuato dalla possibilità che le indagini condotte su tutte le persone impegnate in un caso in cui è coinvolto un magistrato vengano sottratte alla competenza della DNA. Per quanto riguarda il quadro giuridico, anche le modifiche del codice penale e del codice di procedura penale adottate dal parlamento prima dell'estate potrebbero nuocere all'efficacia della lotta contro la corruzione (cfr. sopra). Le numerose critiche che si sono levate all'indirizzo delle modifiche hanno sottolineato l'impatto sulla corruzione. Oltre ad intralciare seriamente lo svolgimento delle indagini, le azioni giudiziarie e l'irrogazione delle sanzioni, le modifiche prevedono anche la limitazione del campo d'applicazione di vari reati di corruzione. Tali aspetti, sull'importanza dei quali ha insistito anche la Commissione di Venezia nel suo parere sui codici⁵⁵, possono inoltre sollevare interrogativi sulla compatibilità con le convenzioni internazionali ratificate dalla Romania. La Commissione di Venezia ha dichiarato che anche prese singolarmente, ma soprattutto in funzione del loro effetto cumulativo, molte modifiche "nuoceranno gravemente all'efficacia del sistema giudiziario penale rumeno nell'ambito della lotta a varie forme di criminalità, tra cui i reati legati alla corruzione, i reati violenti e la criminalità organizzata". Non risulta che la questione della compatibilità con gli obblighi assunti a livello internazionale sia stata oggetto di dibattito in sede di governo e di parlamento. Alcune di queste modifiche sono state dichiarate incostituzionali⁵⁶.

Raccomandazione 10: *adottare criteri obiettivi per decidere e motivare la revoca dell'immunità dei membri del parlamento e prendere disposizioni per contribuire a impedire che l'immunità venga utilizzata per evitare indagini e azioni penali sui reati di corruzione. Il governo potrebbe inoltre vagliare l'opportunità di modificare la legge per limitare l'immunità dei ministri alla durata del mandato. Questi provvedimenti potrebbero essere sostenuti dalla commissione di Venezia e dal gruppo GRECO⁵⁷. Il parlamento dovrebbe istituire un sistema di rendicontazione periodica sulle decisioni adottate dalle camere in merito alle richieste di revoca dell'immunità e potrebbe organizzare un dibattito pubblico per dare al Consiglio superiore della magistratura e alla società civile la possibilità di rispondere.*

⁵⁴ Cfr. Relazione tecnica - Terzo parametro di riferimento.

⁵⁵ Parere n. 930/2018 della Commissione di Venezia.

⁵⁶ Decisioni della Corte costituzionale sulla legge speciale anticorruzione n. 78/2000, del 25 settembre 2018, e sul codice penale, del 25 ottobre 2018.

⁵⁷ Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) è stato istituito nel 1999 dal Consiglio d'Europa per verificare la conformità con le norme anticorruzione di questa organizzazione.

La raccomandazione 10 riguarda la responsabilità del parlamento per quanto riguarda le sue decisioni in seguito a richieste della procura di autorizzare misure preventive quali perquisizioni o arresti e a richieste di autorizzare indagini su parlamentari qualora questi siano o siano stati ministri. Si tratta di un potere previsto dalla Costituzione che rispecchia molti sistemi parlamentari in cui vigono meccanismi di immunità destinati a proteggere i membri del parlamento nell'esercizio del loro mandato elettivo. La raccomandazione non riguarda il fatto che tale potere esista, ma il modo in cui viene esercitato. Le precedenti relazioni MCV hanno evidenziato l'importanza di disporre di criteri trasparenti che aiutino il parlamento a dimostrare che le modalità dell'esercizio di tale potere sono obiettive. Ciò contribuirebbe inoltre a dimostrare che il rifiuto delle richieste della procura è giustificato dall'esigenza di proteggere i membri del Parlamento nell'esercizio del loro mandato elettivo e non dalla volontà di limitare o evitare le indagini e le azioni penali relative ai reati di corruzione.

Nella relazione del novembre 2017 è stato valutato positivamente il fatto che era stata debitamente considerata la necessità di dare maggiore visibilità al seguito dato alle richieste della procura. Tuttavia, nella relazione si sosteneva che era necessario un maggiore impegno relativamente alla raccomandazione 10 e si ribadiva l'invito a richiedere l'assistenza della Commissione di Venezia e del gruppo GRECO. La commissione giuridica della Camera dei deputati ha manifestato la propria disponibilità a fare riferimento ai criteri esistenti stabiliti dalla Commissione di Venezia ma a tutt'oggi ciò non si è verificato⁵⁸ nella pratica né è stato formalizzato nel regolamento della Camera o del Senato.

Nel 2018 non è stato dato alcun seguito all'invito rivolto al governo di valutare la possibilità di modificare la legge per chiarire che l'immunità ministeriale riguarda soltanto le attività svolte dai ministri nel corso del loro mandato. Nei dodici mesi fino tra agosto 2017 ed agosto 2018, il Presidente rumeno ha accolto due richieste di avviare procedimenti penali contro ex ministri che non sono membri del parlamento.

La raccomandazione sottolineava inoltre l'importanza della comunicazione relativa alle decisioni e dell'organizzazione di un dibattito pubblico. Un primo passo in questa direzione è rappresentato dal fatto che i dibattiti in sede di commissione parlamentare e in seduta plenaria sono trasmessi in diretta e possono essere seguiti online in un secondo momento.

Sulla base di un'analisi del terzo parametro di riferimento, la Commissione può confermare le sue conclusioni del novembre 2017 secondo cui è necessario compiere ulteriori sforzi per dare un seguito alla raccomandazione 10. Inoltre, la base della valutazione positiva del gennaio 2017 relativa al terzo parametro di riferimento è stata riaperta dalla Romania. Pertanto, la raccomandazione 10 non può più essere ritenuta sufficiente per considerare soddisfatto il terzo parametro di riferimento. A tal fine, ulteriori raccomandazioni sono state inserite nelle conclusioni della presente relazione.

⁵⁸ Nel periodo settembre 2017 - agosto 2018 è stata formulata una richiesta di autorizzare l'avvio di un'indagine penale su un ex ministro, attualmente membro del Parlamento. La Camera dei deputati ha respinto la richiesta senza tenere conto dei suddetti criteri.

3.4 Quarto parametro di riferimento: combattere la corruzione a tutti i livelli

Raccomandazione 11: *continuare ad attuare la strategia nazionale anticorruzione, rispettando i termini fissati dal governo nell'agosto 2016. Il ministero della Giustizia dovrebbe istituire un sistema di rendicontazione sull'effettiva attuazione della strategia nazionale anticorruzione (comprendente statistiche sui problemi di integrità nella pubblica amministrazione, dati precisi sulle procedure e sulle sanzioni disciplinari e informazioni sulle misure strutturali applicate negli ambiti vulnerabili).*

Raccomandazione 12: *garantire la piena ed effettiva operatività dell'Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati affinché possa presentare una prima relazione annuale contenente dati statistici affidabili sulla confisca dei proventi di reato. L'agenzia dovrebbe predisporre un sistema di rendicontazione periodica sullo sviluppo della capacità amministrativa, sui risultati delle confische e sulla gestione dei proventi di reato.*

Strategia nazionale anticorruzione

Lo scorso anno si sono registrati alcuni progressi costanti nell'attuazione della strategia nazionale anticorruzione e nel marzo 2018, il Segretariato tecnico istituito presso il ministero della Giustizia ha pubblicato la sua prima relazione di monitoraggio⁵⁹. Il Segretariato tecnico ha continuato ad organizzare valutazioni tematiche degli enti pubblici, al fine di verificare il modo in cui tali enti definiscono i rischi di corruzione in settori chiave e quali sono le misure adottate per prevenire gli incidenti. L'UE finanzia valutazioni inter pares. L'attuazione della strategia sembra aver compiuto progressi in alcuni importanti settori vulnerabili, in particolare per quanto riguarda l'istruzione e il ministero dell'Interno e a livello locale, ma in misura meno evidente nel settore della sanità.

Uno degli obiettivi della strategia consiste nel migliorare i risultati della lotta contro la corruzione mediante l'applicazione di sanzioni penali e amministrative. Nel corso dell'ultimo anno, l'Agenzia nazionale per l'integrità e la Direzione nazionale anticorruzione hanno proseguito le loro attività, mentre la Procura generale ha continuato a perseguire i reati di corruzione non rientranti nell'ambito di competenza della DNA⁶⁰. Tuttavia, come indicato in precedenza, l'efficacia di tali istituzioni basilari è stata messa in discussione e numerose iniziative legislative in corso sollevano preoccupazioni quanto al loro potenziale impatto sull'attuazione della strategia ed inviano segnali contraddittori in termini di sostegno politico alla prosecuzione della prevenzione e della repressione della corruzione. Tra tali iniziative figurano le modifiche del codice penale e del codice di procedura penale e del quadro in materia di integrità, che comportano un rischio di ripercussioni su tutti i livelli della pubblica amministrazione.

Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati

L'Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati (ANABI) è ormai pienamente operativa e continua a espletare i suoi compiti, come descrivono chiaramente le sue relazioni annuali. L'agenzia ha inoltre ottenuto progressi in termini di elaborazione di un sistema integrato di monitoraggio delle misure adottate dalle autorità per ciascuna fase della procedura di recupero dei beni. Tuttavia, l'agenzia ANABI ha ulteriori potenzialità di sviluppo, ad esempio per quanto riguarda le attività relative al riutilizzo sociale e pubblico dei

⁵⁹ Relazione sui progressi compiuti nel 2017 nell'attuazione della strategia nazionale anticorruzione 2016-2020 <https://sna.just.ro/Rapoarte+de+monitorizare>

⁶⁰ I risultati conseguiti dalle istituzioni sono descritti nella relazione tecnica.

beni confiscati, nei casi in cui la legislazione consente di fornire un sostegno a progetti della società civile, ad esempio per quanto riguarda la formazione giuridica, la prevenzione della criminalità, l'assistenza alle vittime ed altri progetti di interesse pubblico. A causa dell'insufficiente capacità amministrativa, l'agenzia non è stata finora in grado di organizzare un invito a presentare proposte in tal senso. Nell'ottobre 2018, l'agenzia si avvaleva di un organico di sole 20 persone, rispetto alle 35 previste, circostanza che la costringeva a limitare la propria azione alle sole attività di base⁶¹.

Sulla base di un'analisi del quarto parametro di riferimento, la Commissione può confermare le sue conclusioni del novembre 2017 secondo cui è necessario compiere ulteriori sforzi per progredire verso il conseguimento del parametro. La prevenzione della corruzione è ostacolata dagli sviluppi politici, che compromettono la credibilità dei progressi (raccomandazione 11). Per quanto riguarda la raccomandazione 12, la Commissione può concludere che essa risulta soddisfatta, sebbene sia importante garantire che l'agenzia ANABI disponga di sufficienti risorse umane.

4. CONCLUSIONI

Nel corso dei dodici mesi dal novembre 2017, la Romania ha adottato alcune misure volte ad attuare le raccomandazioni contenute nella relazione del gennaio 2017. In linea con la valutazione riportata nella presente relazione, la Commissione ritiene che le raccomandazioni 8 e 12 possano essere considerate soddisfatte e che siano stati compiuti ulteriori progressi per quanto riguarda le raccomandazioni 5 e 9.

Tuttavia, le valutazioni della relazione del gennaio 2017 erano subordinate alla condizione di evitare misure negative che rimettessero in discussione i progressi compiuti negli ultimi 10 anni. L'entrata in vigore delle modifiche delle leggi sulla giustizia, le pressioni esercitate sull'indipendenza del sistema giudiziario in generale e sulla Direzione nazionale anticorruzione in particolare, così come altre misure che compromettono la lotta contro la corruzione hanno invertito l'andamento dei progressi o rimesso in discussione il carattere irreversibile dei progressi compiuti, in particolare per quanto riguarda il primo e il terzo parametro di riferimento.

Di conseguenza, le dodici raccomandazioni di cui alla relazione del gennaio 2017 non sono più sufficienti per chiudere il processo MCV, conformemente all'obiettivo fissato dal Presidente Juncker. Affinché il processo possa essere chiuso, sarà necessario tenere conto delle ulteriori raccomandazioni che figurano nella presente relazione. A tal fine, le istituzioni chiave della Romania dovranno dimostrare un forte impegno a favore dell'indipendenza del sistema giudiziario e della lotta contro la corruzione, che sono considerate condizioni irrinunciabili, e ripristinare la capacità di intervento delle salvaguardie e del sistema di bilanciamento dei poteri qualora si palesino rischi di regresso.

Per porre rimedio alla situazione attuale si raccomanda di:

Leggi sulla giustizia

- Sospendere immediatamente l'attuazione delle leggi sulla giustizia e dei successivi decreti d'urgenza.

⁶¹ Recentemente sono state autorizzate alcune procedure di assunzione.

- Rivedere le leggi sulla giustizia tenendo pienamente conto delle raccomandazioni formulate nel quadro dell'MCV e delle raccomandazioni della Commissione di Venezia e del gruppo GRECO.

Nomine e revoca delle nomine all'interno del sistema giudiziario

- Sospendere immediatamente tutte le attuali procedure di nomina e di revoca delle nomine dei magistrati di grado più elevato delle procure.
- Rilanciare la procedura di nomina di un Procuratore capo della DNA con comprovata esperienza nel perseguimento dei reati di corruzione, accompagnata da un mandato chiaro che autorizzi la DNA a continuare ad indagare i casi di corruzione in modo professionale, imparziale e indipendente.
- Affidare al Consiglio superiore della magistratura il compito di nominare immediatamente un gruppo temporaneo di gestione dell'Ispettorato giudiziario e di nominare entro tre mesi, nel quadro di un concorso, un nuovo gruppo di gestione.
- Rispettare i pareri negativi adottati dal Consiglio superiore della magistratura in tema di nomina o di revoca dei procuratori in posizioni manageriali, fino al momento in cui non sarà entrato in vigore un nuovo quadro legislativo, conformemente alla raccomandazione 1 del gennaio 2017.

Codici penali

- Congelare l'entrata in vigore delle modifiche del codice penale e del codice di procedura penale.
- Riavviare la revisione del codice penale e del codice di procedura penale tenendo pienamente conto dell'esigenza di compatibilità con il diritto dell'UE e con gli strumenti internazionali di lotta contro la corruzione, nonché delle raccomandazioni formulate nell'ambito dell'MCV e del parere della Commissione di Venezia.

La Commissione continuerà a seguire da vicino e valuterà la situazione prima della fine del suo attuale mandato. L'attuazione immediata delle misure supplementari è essenziale per rimettere in carreggiata il processo di riforma e per riprendere il cammino verso la conclusione del processo MCV, come indicato nella relazione del gennaio 2017.