



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.2.2012  
COM(2012) 56 final

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

**RELAZIONE INTERMEDIA**

**sui progressi compiuti dalla Romania secondo il meccanismo di cooperazione e verifica**

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## RELAZIONE INTERMEDIA

### sui progressi compiuti dalla Romania secondo il meccanismo di cooperazione e verifica

#### 1. INTRODUZIONE

La presente relazione intermedia secondo il meccanismo di cooperazione e verifica ("MCV")<sup>1</sup> fornisce un aggiornamento tecnico sugli sviluppi rilevanti verificatisi in Romania negli ultimi sei mesi dopo l'ultima relazione della Commissione del luglio 2011. L'aggiornamento verte sulle misure che sono già state attuate integralmente, o che sono in fase di completamento, e individua le azioni che devono ancora essere intraprese.

Le raccomandazioni dell'ultima relazione, adottata dalla Commissione il 20 luglio 2011, sono il punto di riferimento per valutare i progressi registrati rispetto ai parametri di riferimento e individuare i problemi che ancora sussistono. Nell'estate del 2012 la Commissione procederà a una valutazione globale dei progressi compiuti dalla Romania secondo l'MCV.

#### 2. RIFORMA GIUDIZIARIA E LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE: SINTESI DEGLI SVILUPPI ALLA LUCE DELLE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda la risposta della Romania alle raccomandazioni della Commissione vanno segnalati diversi sviluppi. Il nuovo codice civile è entrato in vigore senza intoppi nell'ottobre 2011 e l'entrata in vigore del codice di procedura civile è prevista per giugno 2012. L'accelerazione dei processi per corruzione ad alto livello ad opera dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha contribuito all'attuazione delle raccomandazioni della Commissione sul rischio di scadenza dei termini di prescrizione in alcuni casi di corruzione ad alto livello. Questo potrebbe avere un'incidenza a lungo termine in termini di razionalizzazione dei procedimenti giudiziari e di adozione entro i tempi previsti di decisioni definitive da parte dei tribunali. Il disegno di legge sui poteri estesi di confisca è andato avanti in Parlamento. La Direzione nazionale anticorruzione (DNA) e l'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) hanno continuato ad occuparsi di una serie di casi importanti, anche per quanto riguarda un gran numero di alti esponenti politici e funzionari. Le nuove leggi sulla riforma delle nomine presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia e sulla responsabilità disciplinare dei magistrati hanno definito quadri il cui obiettivo è introdurre maggiore chiarezza e rigore. È stata elaborata una strategia nazionale globale anticorruzione.

---

<sup>1</sup> Decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione (GU L 354 del 14.12.2006, pag. 56).

Gli sviluppi osservati in Romania negli ultimi mesi evidenziano anche una serie di settori che necessitano di ulteriori interventi in linea con le raccomandazioni della Commissione. Occorre proseguire i preparativi per l'applicazione del codice penale e del codice di procedura penale in settori quali le assunzioni mirate e il riequilibrio delle risorse tra i diversi tribunali, inserendoli in un piano di attuazione chiaro e globale. Resta tuttora preoccupazione la capacità dei vertici della magistratura di affrontare adeguatamente i problemi di integrità e responsabilità nell'apparato giudiziario. Le decisioni adottate nei casi principali dovranno contribuire ulteriormente a scoraggiare efficacemente la corruzione ad alto livello. All'accoglienza favorevole riservata al progetto di nuova strategia anticorruzione deve fare riscontro un'esplicita approvazione da parte di tutte le istituzioni onde massimizzare l'effetto leva della strategia. Occorre intensificare gli sforzi per ottenere risultati più convincenti per quanto riguarda il recupero dei proventi di reato.

Nei prossimi mesi occorrerà mantenere l'impegno per dimostrare risultati convincenti in vista della valutazione globale dei progressi compiuti dalla Romania secondo l'MCV dopo la sua adesione all'UE a cui la Commissione procederà nell'estate del 2012. La Commissione continuerà a sostenere gli sforzi della Romania a tal fine.

### 3. SITUAZIONE AGGIORNATA

#### *Riforma del settore giudiziario*

*Per il proseguimento della riforma giudiziaria, la Commissione ha raccomandato in particolare alla Romania di adottare un piano per l'attuazione del codice di procedura civile, del codice penale e del codice di procedura penale, di mettere a disposizione risorse sufficienti per la riorganizzazione dell'apparato giudiziario, di migliorare la formazione e le procedure di assunzione, di aumentare la capacità dell'Istituto nazionale della magistratura e di creare un quadro di collaborazione con la magistratura e la società civile onde monitorare i progressi della riforma giudiziaria.*

L'agevole entrata in vigore del nuovo codice civile il 1° ottobre è stata accompagnata da diverse azioni di formazione e sensibilizzazione. Sulla base degli studi di impatto completati nel novembre 2011, l'entrata in vigore del codice di procedura civile è stata recentemente annunciata per giugno del 2012. Gli altri codici entreranno in vigore nel marzo 2013, il che darà tempo di assumere un gran numero di magistrati e cancellieri e di ristrutturare i tribunali. Negli ultimi mesi sono state adottate misure relative alla normativa di attuazione del codice di procedura civile, del codice penale e del codice di procedura penale e a novembre sono stati portati a termine gli studi di impatto per tutti i codici. Ai recenti annunci relativi all'attuazione dovrebbero ora far seguito l'adozione della normativa di attuazione e il completamento di un piano di attuazione globale, a cui contribuiscano tutte le parti interessate del Parlamento, del governo, del settore giudiziario e della società civile, comprendente le misure preparatorie necessarie quali il conferimento della priorità alle assunzioni, la riorganizzazione dei tribunali e la formazione.

Dopo l'ultima relazione della Commissione la Romania ha varato un progetto volto a definire standard relativi al carico di lavoro ottimale dei tribunali, i cui primi risultati sono attesi per quest'estate. Prossimamente inizierà un riesame funzionale del sistema

giudiziario che sarà completato entro la fine del 2012. Sebbene si sia proceduto alla riassegnazione di alcuni posti vacanti presso il Consiglio superiore della magistratura, sussistono notevoli squilibri in termini di carico di lavoro tra i diversi tribunali e procure.

Una proposta volta ad armonizzare gli esami di ammissione e a migliorare la formazione iniziale dei magistrati è in attesa dell'approvazione del Consiglio superiore della magistratura. Sono state inoltre presentate proposte volte a creare posti supplementari presso l'Istituto nazionale della magistratura e a migliorare le strutture di formazione e sono stati erogati fondi per 15 tirocinanti supplementari presso l'Istituto.

*Per migliorare la responsabilità del sistema giudiziario, la Commissione ha raccomandato in particolare alla Romania di dimostrare una casistica di decisioni gestionali trasparenti e obiettive, di proseguire la riforma dell'ispettorato e di garantire la pubblicazione elettronica di tutta la giurisprudenza e la pubblicazione tempestiva delle motivazioni dei tribunali.*

Dopo l'ultima relazione della Commissione, la Romania ha adottato una normativa volta a rafforzare la responsabilità disciplinare dell'apparato giudiziario. La legge modifica lo schema delle infrazioni disciplinari, aumenta le sanzioni e rafforza l'indipendenza dell'ispettorato giudiziario, eliminando inoltre la possibilità per i magistrati di sfuggire alle sanzioni disciplinari andando in pensione nel corso di un procedimento disciplinare. A novembre il Consiglio superiore della magistratura ha adottato una strategia e un piano d'azione per migliorare l'integrità all'interno dell'apparato giudiziario. Tuttavia, a seguito di alcune recenti indagini penali riguardanti alti magistrati sono state espresse pubblicamente preoccupazioni circa la determinazione e la capacità del Consiglio di salvaguardare l'integrità e la responsabilità dell'apparato giudiziario. In un caso importante di presunta corruzione ad alto livello, le autorità giudiziarie non hanno revocato il giudice in questione, che ricopriva una carica dirigenziale. Sono state avviate indagini disciplinari che però sono state sospese perché era in corso un'indagine penale. Il caso ha evidenziato chiare lacune per quanto riguarda la capacità dei vertici della magistratura di prendere provvedimenti quando la reputazione dell'apparato giudiziario sia seriamente minacciata. Non è stato fatto molto per dare seguito alle raccomandazioni della Commissione in merito all'efficacia dell'ispettorato giudiziario.

Le nomine dell'agosto scorso presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia sono state criticate per mancanza di trasparenza e di obiettività. A dicembre, tuttavia, la Romania ha adottato una nuova legge che era stata reintrodotta dal governo per riformare le nomine presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia. La legge apporta miglioramenti sostanziali alle procedure di nomina e può dare un contributo importante alla riforma dell'Alta Corte. L'impatto della nuova legge dipenderà dall'impegno delle istituzioni competenti a garantirne un'attuazione adeguata. Ora occorre coprire rapidamente i posti vacanti, in particolare nella sezione penale, attraverso un processo di assunzioni trasparente e meritocratico. Un'ulteriore riorganizzazione dell'Alta Corte contribuirebbe ad aumentare la sua capacità di gestire efficacemente la procedura di pronuncia pregiudiziale, che sarà introdotta dai nuovi codici come strumento fondamentale per l'uniformità della giurisprudenza.

Le decisioni motivate dei tribunali non vengono ancora pubblicate online in modo completo e aggiornato. Occorre garantire la pubblicazione sistematica delle motivazioni delle decisioni dei tribunali entro i termini di legge, specialmente in determinati casi di corruzione ad alto livello in cui la pubblicazione ritardata delle motivazioni potrebbe rinviare gli appelli facendo scadere i termini di prescrizione.

### ***Lotta alla corruzione***

*Per migliorare l'efficacia dell'azione giudiziaria nei casi di corruzione ad alto livello, la Commissione ha raccomandato in particolare alla Romania di migliorare la gestione dei casi e le prassi giudiziarie nei processi sui casi di corruzione ad alto livello e di rafforzare il carattere dissuasivo e la coerenza delle sanzioni applicate dai giudici in questo campo. La Commissione ha raccomandato altresì di portare avanti la riforma dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia, di dimostrare di aver ottenuto risultati migliori per quanto riguarda le frodi negli appalti pubblici e di adottare norme procedurali per la revoca dell'immunità dei parlamentari.*

Dopo l'ultima relazione della Commissione, l'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha preso una serie di provvedimenti di carattere gestionale e amministrativo per accelerare i processi sui casi di corruzione ad alto livello, in particolare quelli per i quali si rischiava la scadenza dei termini di prescrizione. Tra queste misure figurano il conferimento della priorità ai casi per i quali stavano per scadere i termini di prescrizione e l'uso temporaneo delle aule disponibili in altri tribunali per aumentare la frequenza delle udienze. Nel novembre 2011 è stato assegnato all'Alta Corte un edificio supplementare. Queste misure hanno permesso di accelerare un numero di casi pendenti presso l'Alta Corte e di aumentare il numero delle sentenze. Nel 2011 15 casi sono stati risolti in primo grado a livello della sezione penale dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia, contro due casi nel 2010. L'Alta Corte ha pronunciato decisioni definitive in nove casi di corruzione ad alto livello.

L'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha pubblicato orientamenti sulle condanne, riguardanti determinati reati di corruzione, in base a un'analisi delle decisioni definitive dei tribunali. Gli operatori del settore hanno giudicato utili questi orientamenti, che sono stati ampliati, ulteriormente divulgati e integrati nei programmi di formazione, con un monitoraggio contestuale della loro applicazione. Dall'analisi delle condanne per corruzione ad alto livello si evince che spesso le sentenze rimangono vicine al minimo legale e che la pena viene sospesa per oltre il 60% delle condanne.

La DNA ha continuato a svolgere efficacemente le funzioni di procura nei casi di corruzione ad alto livello. Nel 2011 è stato registrato un aumento del numero di rinvii a giudizio, decisioni dei tribunali e condanne che, insieme all'accelerazione delle cause dinanzi all'Alta Corte di cassazione e di giustizia, si è riflesso principalmente nelle decisioni definitive dei tribunali: nel 2011 sono state pronunciate 158 decisioni definitive in casi di competenza della DNA, contro 85 nel 2010. Quest'attività ha continuato a interessare un gran numero di alti esponenti politici e funzionari. La Direzione generale anticorruzione del ministero dell'Amministrazione e dell'interno ha preso provvedimenti per consolidare la sua azione di lotta alla corruzione.

Dal luglio scorso sono state pronunciate 5 condanne in primo grado contro 13 imputati in casi relativi agli appalti pubblici. Per quanto riguarda i reati a danno degli

interessi finanziari dell'Unione europea, da luglio sono state pronunciate 5 condanne definitive e 4 condanne non definitive. Vista l'importanza degli appalti pubblici nell'economia rumena, occorre uno sforzo particolare per garantire una gestione rapida ed efficiente dei casi. Per garantire l'efficienza dei procedimenti giudiziari occorre tuttora migliorare le competenze finanziarie e contabili dei magistrati e aumentare la disponibilità di esperti esterni qualificati. Un approccio proattivo all'elaborazione di una giurisprudenza coerente nei processi sugli appalti pubblici contribuirebbe a garantire il corretto svolgimento dei procedimenti giudiziari.

L'Istituto nazionale della magistratura e l'Alta Corte hanno organizzato, con il sostegno della DNA, seminari, riunioni e corsi di formazione per ovviare alle carenze delle prassi giudiziarie nei processi per corruzione ad alto livello. Sarebbe utile applicare queste misure in modo più sistematico e consolidato, nell'ambito di un piano d'azione globale, per migliorare le prassi giudiziarie generali nei processi per corruzione ad alto livello. Potrebbe essere rivolta particolare attenzione al miglioramento delle norme riguardanti l'autorizzazione e il finanziamento delle perizie in tribunale e alle giustificazioni addotte per rinviare le udienze.

La Romania ha preparato un'analisi comparativa delle prassi seguite in altri Stati membri per quanto riguarda la procedura di revoca dell'immunità dei parlamentari e ha inserito la questione nel progetto di nuova strategia nazionale anticorruzione. Ora il Parlamento deve dar seguito alla questione in quanto autorità competente per l'adozione di nuove norme.

*Per migliorare l'efficacia delle strategie in materia di integrità, la Commissione ha raccomandato alla Romania di dimostrare una casistica di sanzioni in applicazione delle decisioni dell'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI), di migliorare le prassi delle commissioni d'indagine patrimoniale e di rafforzare la capacità investigativa dell'ANI e la sua collaborazione con le altre istituzioni.*

Dopo l'ultima relazione della Commissione, l'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) ha beneficiato di un considerevole incremento della sua dotazione e di un notevole afflusso di fondi UE per il miglioramento del suo sistema informatico e delle sue procedure. L'ANI ha concluso diversi accordi di cooperazione con altre istituzioni e ha svolto una prima valutazione incentrata sui rischi, contestualmente a controlli su vasta scala, per quanto riguarda il conflitto di interessi negli appalti pubblici a livello locale e regionale.

Negli ultimi mesi il bilancio dell'ANI è ulteriormente migliorato. Dal 2010 l'ANI ha individuato, nell'ambito della sua nuova base giuridica, 18 casi per un totale di 5,7 milioni di euro di potenziali patrimoni ingiustificati, 23 casi di conflitto di interessi amministrativo e 118 casi di incompatibilità. Il seguito giudiziario e amministrativo dato a questi casi non è stato uniforme. Nei primi due casi sollevati dall'ANI in base alla sua vecchia base giuridica, le decisioni definitive dell'Alta Corte hanno confermato l'esistenza di patrimoni ingiustificati e disposto la loro confisca. Le risultanze sull'incompatibilità a norma della nuova legge hanno portato alla destituzione del titolare di una carica pubblica, all'applicazione di sanzioni in altri due casi e alle dimissioni di altri sei titolari di cariche pubbliche.

Un gran numero di casi, in particolare quelli legati al conflitto di interessi, è ancora pendente dinanzi alle autorità giudiziarie. La gestione dei casi è stata resa più

complessa dalla creazione, nell'agosto 2010, delle commissioni d'indagine patrimoniale quali intermediari tra l'ANI e i tribunali. Sono in fase di elaborazione orientamenti o norme procedurali comuni volti a migliorare l'efficienza dei procedimenti e a uniformare le prassi. Negli ultimi mesi sono stati organizzati seminari di formazione per promuovere l'uso delle migliori pratiche. I tribunali devono ancora decidere una causa di prova (test case) per stabilire se l'ANI abbia il potere di impugnare le ordinanze di rigetto emanate dalle commissioni.

Il potenziale effetto deterrente dei casi dell'ANI è attenuato dai ritardi e dalla mancanza di coerenza nel seguito giudiziario e amministrativo. I tentativi di rimettere in discussione l'indipendenza giuridica e istituzionale dell'ANI hanno inoltre distolto l'attenzione dal consolidamento del bilancio dell'Agenzia. L'imminente nomina di un nuovo presidente dell'ANI sarà l'occasione di riportare l'attenzione sulla stabilità istituzionale e sull'integrità dell'Agenzia.

*Per migliorare i risultati ottenuti nella lotta alla corruzione, la Commissione ha raccomandato alla Romania di intensificare il coordinamento al massimo livello, di definire una nuova strategia pluriennale anticorruzione e di creare un apposito gruppo di monitoraggio. La Commissione ha inoltre raccomandato di dimostrare di aver ottenuto risultati convincenti per quanto riguarda il recupero dei proventi di reato e il riciclaggio del denaro, di adottare una nuova legge sui poteri estesi di confisca, di definire regole per la prevenzione dei conflitti di interessi nella gestione dei fondi pubblici e di potenziare le procedure e la capacità delle autorità competenti nel settore degli appalti pubblici.*

Dopo l'ultima relazione della Commissione, la Romania ha elaborato un progetto di nuova strategia anticorruzione che è stato accolto favorevolmente da esperti e operatori del settore. L'attuazione effettiva e l'impatto della strategia dipenderanno dal sostegno e dall'approvazione espressi a livello politico. L'adozione della strategia da parte del Parlamento costituirebbe un segnale positivo importante. Il suo impatto potrebbe essere ulteriormente accentuato creando un meccanismo di monitoraggio visibile nonché imponendo a tutti i livelli di governo di attuare la strategia nei settori di loro competenza e di riferire sui risultati ottenuti. Dall'estate scorsa, inoltre, sono stati ottenuti finanziamenti dai fondi UE per una serie di progetti anticorruzione, anche presso i ministeri dell'Istruzione, della Sanità e dell'Amministrazione e dell'interno. L'attuazione è iniziata e ora si aspettano i risultati. Per quanto riguarda l'effetto deterrente, l'esclusione di un politico dal suo partito a novembre, quando sono state avviate indagini per corruzione ad alto livello, è stata riconosciuta come un valido esempio di responsabilità pubblica effettiva. Altri sei parlamentari condannati per corruzione rimangono tuttavia in carica.

Se sarà adottato nella forma proposta, il disegno di legge sui poteri estesi di confisca attualmente all'esame in Parlamento accentuerà considerevolmente l'effetto deterrente delle sanzioni. La legge dovrebbe essere accompagnata da misure volte a garantire l'effettiva applicazione delle sentenze che impongono sanzioni finanziarie. Il paese deve ancora dimostrare di aver ottenuto risultati convincenti per quanto riguarda il recupero dei proventi di reato. Le misure adottate dal Procuratore generale hanno permesso di aumentare considerevolmente l'importo dei beni congelati nel 2011. È stata distribuita una nota orientativa destinata alle procure per incentivare la repressione del riciclaggio del denaro quale reato a sé stante.

A dicembre la Romania ha adottato un codice di condotta riguardante l'incompatibilità e il conflitto di interessi nella gestione dei fondi UE. È stato costituito un gruppo di lavoro incaricato di sviluppare meccanismi di monitoraggio per garantire l'applicazione delle disposizioni del nuovo codice.

Dopo l'ultima relazione della Commissione sono state adottate modifiche legislative e misure amministrative per rafforzare la tutela contro le irregolarità e i conflitti di interessi nella gestione dei fondi pubblici, tra cui l'elaborazione di una documentazione di gara standardizzata e il rafforzamento della capacità dell'Autorità nazionale per la regolamentazione e il controllo degli appalti pubblici (ANRMAP) di svolgere verifiche ex-ante. L'ANRMAP ha concluso accordi di cooperazione con altre istituzioni. Sono allo studio altre misure che potrebbero contribuire a rafforzare l'effettiva applicazione delle norme sugli appalti pubblici.