



Bruxelles, 22.10.2019
COM(2019) 499 final

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

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

{SWD(2019) 393 final}

1. INTRODUZIONE

Il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV), istituito al momento dell'adesione della Romania all'Unione europea nel 2007 quale misura transitoria per facilitare il proseguimento degli sforzi della Romania per riformare il suo sistema giudiziario e intensificare la lotta alla corruzione¹, rappresentava un impegno congiunto dello Stato rumeno e dell'UE. In linea con la decisione che istituisce il meccanismo, e come sottolineato dal Consiglio, l'MCV giungerà a termine quando tutti i parametri di riferimento applicabili alla Romania saranno stati adeguatamente soddisfatti².

L'MCV è operativo dal 2007 con lo scopo di incoraggiare e seguire il processo di riforma negli ambiti citati. Nel gennaio 2017 la Commissione ha intrapreso una valutazione globale dei progressi compiuti nell'arco dei dieci anni di vita del meccanismo³, che ha consentito di avere un quadro più chiaro dei progressi compiuti dal momento dell'adesione e ha permesso alla Commissione di formulare dodici raccomandazioni la cui realizzazione sarebbe sufficiente per porre fine al processo MCV e che potrebbero essere attuate durante il mandato dell'attuale Commissione. Per porre fine al processo MCV è necessario che le raccomandazioni siano attuate in modo irreversibile ma anche che gli sviluppi futuri non siano tali da invertire chiaramente i progressi in corso.

Da allora la Commissione ha effettuato due valutazioni dei progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni. Nel novembre del 2017⁴ la Commissione ha rilevato progressi in relazione a una serie di raccomandazioni, ma ha anche riscontrato che lo slancio riformatore era venuto meno nel corso del 2017 e aveva messo in guardia contro il rischio di dover riaprire capitoli che la relazione del gennaio 2017 aveva considerato chiusi. Tali preoccupazioni sono state ribadite dal Consiglio⁵.

Nella relazione di novembre 2018⁶ la Commissione aveva concluso che gli sviluppi avevano invertito o messo in discussione l'irreversibilità del processo. Di conseguenza, poiché le dodici raccomandazioni contenute nella relazione del gennaio 2017 non erano più sufficienti per chiudere il processo MCV, è stato necessario formulare otto raccomandazioni supplementari. La relazione invitava le principali istituzioni della Romania a dimostrare un forte impegno a favore dell'indipendenza del sistema giudiziario e della lotta contro la corruzione, considerate condizioni irrinunciabili, e a ripristinare a livello nazionale la capacità di intervento delle salvaguardie e del sistema di bilanciamento dei poteri qualora si palesassero rischi di regresso. Sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno appoggiato questa posizione. Il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione che esortava alla

¹ A seguito 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) 44 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_en.

⁴ COM(2017) 751 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_en.

⁵ Conclusioni del Consiglio sul meccanismo di cooperazione e verifica, 12 dicembre 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf.

⁶ COM(2018) 851 final - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_en.pdf

cooperazione e indicava i rischi per lo Stato di diritto⁷. Le conclusioni del Consiglio del dicembre 2018 invitavano specificamente la Romania ad attuare le raccomandazioni supplementari⁸.

La presente relazione fa il punto della situazione a partire dal novembre 2018. Nel periodo in esame la Commissione ha dovuto in più occasioni esprimere preoccupazioni in relazione allo Stato di diritto e più specificamente sui regressi evidenziati rispetto agli anni precedenti. Per gran parte del periodo in esame le autorità rumene hanno dimostrato scarsa o nulla volontà di attuare le raccomandazioni supplementari di novembre 2018 – o le raccomandazioni formulate dalla Commissione di Venezia e dal Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa⁹. Gli sforzi di coloro che hanno cercato di invertire la tendenza negativa - non solo esponenti politici ma anche la società civile e i magistrati - non sono andati a buon fine, facendo emergere seri dubbi sul funzionamento del sistema di bilanciamento dei poteri riconosciuto nella relazione del gennaio 2017. Nel maggio 2019 la Commissione ha inviato alle autorità rumene una lettera in cui sosteneva che i recenti sviluppi avevano ulteriormente aggravato i problemi esistenti in materia di rispetto dello Stato di diritto in generale, prospettando la possibilità di adottare misure nell'ambito del "quadro per lo Stato di diritto" qualora la situazione non fosse migliorata¹⁰. Nel giugno 2019, in una riunione con il presidente Juncker e il primo vicepresidente Timmermans, il primo ministro rumeno si è impegnato a non perseguire le controverse riforme giudiziarie e a riprendere immediatamente il dialogo nell'ambito dell'MCV al fine di realizzare progressi nella riforma giudiziaria e nella lotta alla corruzione. Questo nuovo atteggiamento era inoltre in linea con i risultati di un referendum, promosso dal presidente della Romania e tenutosi nel maggio del 2019, in cui una vastissima maggioranza di cittadini rumeni si era espressa a favore delle proposte volte a rafforzare le salvaguardie contro la corruzione e l'uso arbitrario dei decreti d'urgenza¹¹.

⁷ Risoluzione non legislativa del Parlamento europeo sullo Stato di diritto in Romania del 13 novembre 2018, P8_TA-PROV(2018)0446. La risoluzione invitava il parlamento e il governo rumeni ad affrontare tali aspetti sulla base di un processo trasparente e inclusivo e di cooperare con la Commissione europea, il gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) e la Commissione di Venezia, e di attuarne integralmente le raccomandazioni, astenendosi da realizzare riforme che comportassero rischi per lo Stato di diritto, compresa l'indipendenza della magistratura.

⁸ Le conclusioni del Consiglio del 12 dicembre 2018 indicavano la necessità che la Romania "ripristini lo slancio positivo delle riforme e agisca rapidamente, in particolare per quanto riguarda le ulteriori raccomandazioni fondamentali formulate dalla Commissione relativamente all'indipendenza della magistratura e alla riforma giudiziaria, alla lotta contro la corruzione a tutti i livelli e alle altre questioni connesse all'integrità evidenziate nella relazione" (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf).

⁹ In particolare, i pareri della Commissione di Venezia 924/2018 sulle modifiche alle leggi sulla giustizia e 930/2018 sulle modifiche dei codici penali. GRECO AdHocRep(2018) 2 sulle modifiche alle leggi sulla giustizia. 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.

¹⁰ Il quadro per lo Stato di diritto è stato istituito dalla Commissione nel 2014 al fine di prevenire eventuali minacce sistemiche per lo Stato di diritto, che richiederebbero l'avvio della procedura di cui all'articolo 7 del TUE. Esso prevede un processo di dialogo in più fasi con uno Stato membro, strutturato con pareri e raccomandazioni della Commissione. L'ambito di applicazione del quadro per lo Stato di diritto è più ampio dei parametri di riferimento dell'MCV e interessa tutti gli aspetti dello Stato di diritto.

¹¹ Il referendum sulla giustizia promosso dal presidente della Romania si è tenuto il 26 maggio e ha visto un tasso di partecipazione superiore al 40 %. Oltre l'80 % degli elettori ha votato a favore del divieto di amnistia e grazia per i reati di corruzione e l'81 % a favore del divieto di adozione da parte del governo di decreti d'urgenza in materia di reati, pene e organizzazione giudiziaria, nonché dell'estensione del diritto di impugnare i decreti direttamente dinanzi alla Corte costituzionale.

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 da altri Stati membri, dalla società civile e da altri portatori di interessi.

2. SITUAZIONE GENERALE

La relazione del gennaio 2017 ha constatato l'esistenza di più ampi 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 incorporato i principi volti a una migliore regolamentazione, un clima conflittuale tra diversi organi dello Stato e il contesto mediatico. Successive relazioni hanno confermato che questi fattori esercitano un chiaro impatto negativo sull'avanzamento della riforma del sistema giudiziario e della lotta alla corruzione.

Gli sviluppi intervenuti dopo l'ultima relazione hanno dimostrato ancora una volta che alcune modifiche legislative di rilievo, anche al di fuori dell'ambito giudiziario, approvate mediante procedure d'urgenza con livelli di consultazione minimi, hanno inciso negativamente sia sulla qualità della legislazione sia sulla fiducia dei cittadini nella definizione delle politiche. I giudici e i pubblici ministeri hanno continuato ad essere oggetto di notizie tendenziose e di inaccettabili attacchi personali nei media, a fronte di insufficienti meccanismi di ricorso, con ripercussioni negative sulla reputazione e la credibilità del sistema giudiziario nel suo complesso. Diversi organi dello Stato sono entrati in conflitto tra loro e tali contrasti sono stati portati dinanzi alla Corte costituzionale, incrementando ulteriormente le tensioni ed evidenziando la mancanza di una leale cooperazione.

Le discussioni sugli accordi di cooperazione tra le istituzioni giudiziarie e i servizi rumeni di intelligence ("protocolli segreti")¹² continuano ad essere fonte di divisioni. Benché una decisione della Corte costituzionale abbia posto le premesse per consentire ai tribunali di trattare le cause pendenti e future, permane l'incertezza quanto al suo impatto effettivo. La Commissione può soltanto ribadire che l'obiettivo dovrebbe essere l'istituzione di un quadro giuridico in cui i servizi di intelligence siano sottoposti ad un'appropriata supervisione democratica, 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. La Commissione ribadisce quanto già suggerito in precedenza, ovvero che le esperienze degli altri Stati membri potrebbero essere utili per rafforzare il sistema di misure tecniche di sorveglianza utilizzato dal pubblico ministero e le modalità di collaborazione tra quest'ultimo e i servizi di intelligence, fattori essenziali per il perseguimento delle forme gravi di criminalità, quali il terrorismo e la criminalità informatica¹³.

L'approccio dell'UE allo Stato di diritto, oltre l'ambito di applicazione dell'MCV, influenza inoltre il contesto generale a livello UE. L'articolo 19, paragrafo 1, del TUE impone una tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti in quanto espressione concreta del valore dello Stato di diritto, come confermato dalla giurisprudenza recente della

¹² Si veda la relazione 2018 sui progressi compiuti, pag. 2.

¹³ Il funzionamento dei servizi di intelligence non è una questione di competenza dell'UE e non rientra nell'ambito di applicazione dei parametri di riferimento MCV.

Corte di giustizia. La comunicazione della Commissione del luglio 2019¹⁴ elenca azioni concrete volte a rafforzare la capacità dell'Unione di promuovere e sostenere lo Stato di diritto, evitare l'insorgere di problemi per lo Stato di diritto mediante un ciclo di esame dello stesso per monitorarne l'andamento negli Stati membri e garantire una risposta efficace. Negli orientamenti politici per la prossima Commissione è stata formulata l'intenzione di attuare un meccanismo globale per lo Stato di diritto applicabile a tutta l'UE che preveda la redazione di relazioni obiettive per tutti gli Stati membri¹⁵. L'intensificazione di questi processi orizzontali di monitoraggio dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri e la prospettiva di una loro ulteriore evoluzione evidenziano la natura specifica dell'MCV in quanto processo di monitoraggio limitato sia in termini di Stati membri interessati che di aspetti trattati. Tali processi orizzontali di monitoraggio dello Stato di diritto in tutti gli Stati membri dovrebbero fornire una base per un ulteriore sostegno dell'UE alle riforme in Romania, una volta che la Commissione abbia riscontrato che sono stati fatti progressi sufficienti per rispettare gli impegni assunti da tale paese al momento dell'adesione all'UE. Nel frattempo gli aspetti inerenti allo Stato di diritto, ma che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'MCV, verrebbero trattati nell'ambito del nuovo meccanismo.

3. VALUTAZIONE DEI PROGRESSI COMPIUTI NELL'ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI

La presente sezione valuta i progressi compiuti nell'attuazione delle 12 raccomandazioni del gennaio 2017 e delle otto raccomandazioni supplementari del novembre 2018. L'attuazione di queste raccomandazioni supplementari resta essenziale per riavviare il processo di riforma, rimediare agli effetti negativi dei regressi riscontrati nel novembre 2017 e nel novembre 2018 e riprendere il cammino verso il completamento dell'MCV.

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

3.1.1. Le raccomandazioni di novembre 2018: riavviare il processo di riforma

Leggi sulla giustizia e garanzie giuridiche dell'indipendenza della magistratura

La relazione del novembre 2018 rilevava che le modifiche alla legge sulla giustizia, entrate in vigore nei mesi di luglio e ottobre 2018, potrebbero esercitare pressione sui giudici e i pubblici ministeri e, in ultima analisi, minare l'indipendenza, l'efficienza e la qualità della magistratura. Anziché affrontare le questioni sollevate nelle precedenti relazioni sull'MCV, le leggi hanno creato nuovi rischi, in particolare con l'istituzione della sezione speciale incaricata di indagare sui magistrati e il regime disciplinare e di responsabilità. Per questo la Commissione ha concluso che le leggi in questione rappresentavano un passo indietro rispetto alla valutazione del gennaio 2017 e ha proposto una pausa di riflessione mediante congelamento dell'entrata in vigore delle modifiche.

¹⁴ Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione Programma d'azione, COM/2019/343 final. Ciò permetterà di integrare il quadro per lo Stato di diritto del 2014.

¹⁵ Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024 - "Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa" pagg. 14-15, si veda https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf.

La relazione di novembre 2018 raccomandava di:

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

Le raccomandazioni in questione non sono state attuate dalle autorità rumene, che hanno inoltre sostenuto che le leggi in materia di giustizia avevano effetti giuridici che non potevano essere bloccati.

Obiettivo della raccomandazione era affrontare nel merito i problemi creati dalle leggi, e le iniziative successive hanno esacerbato questi problemi. Oltre ai tre decreti d'urgenza adottati in settembre e ottobre 2018, all'inizio del 2019 il governo ha adottato altri due decreti di urgenza che modificano le leggi sulla giustizia¹⁶. Come in casi precedenti, la rapidità dell'adozione, la mancanza di consultazioni e la logica poco chiara alla base di questi decreti d'urgenza hanno inciso negativamente sulla certezza del diritto e la prevedibilità del procedimento giudiziario. Le modifiche volte ad accelerare l'istituzione della sezione speciale per indagare sui reati commessi dai magistrati ed estenderne le competenze o le successive modifiche ai requisiti e alle norme procedurali per la nomina dei procuratori (compresa la gestione) della Direzione nazionale anticorruzione (DNA) hanno ulteriormente aumentato le preoccupazioni e la sfiducia in queste modifiche¹⁷. In particolare, sembra che alcune delle modifiche siano state adottate per modificare le leggi nell'interesse di persone specifiche^{18,19}. I decreti d'urgenza hanno suscitato reazioni molto negative che hanno a loro volta contribuito alle reazioni dell'opinione pubblica - manifestatesi nel referendum del 26 maggio 2019 - alle modifiche apportate alle leggi sulla giustizia mediante i decreti d'urgenza.

L'attuazione delle leggi modificate sulla giustizia ha inoltre confermato nella pratica le preoccupazioni sollevate nella relazione di novembre per quanto riguarda i danni arrecati al sistema giudiziario. In particolare, il funzionamento della sezione speciale incaricata di indagare sui reati commessi dai magistrati ha confermato i timori, espressi sia in Romania che al suo esterno, che tale sezione potrebbe essere usata come strumento di pressione politica²⁰. Vi sono diversi esempi di come la sezione speciale abbia esercitato i propri poteri per modificare il corso delle indagini penali, tali da suscitare seri dubbi quanto alla sua

¹⁶ Decreti d'urgenza n. 7/2019 del 20 febbraio 2019 e n. 12/2019 del 5 marzo 2019.

¹⁷ Per ulteriori dettagli sulle modifiche in questione si veda anche la relazione tecnica.

¹⁸ A titolo di esempio si può indicare: l'aumento retroattivo dei requisiti di anzianità per i procuratori, che ha precluso ad alcuni l'accesso a determinate funzioni; l'abbassamento dei requisiti e la modifica delle procedure di nomina per la gestione della sezione speciale, consentendo la nomina di determinate persone; e l'approvazione delle nomine dei procuratori capo da parte del plenum del Consiglio superiore della magistratura che ha permesso di evitare un parere negativo della sezione speciale di indagine.

¹⁹ Parere n. 950/2019 della Commissione di Venezia, par. 49.

²⁰ In questo contesto va inoltre menzionato che la sezione speciale ha registrato un'indagine penale nei confronti di diversi membri della Commissione e del suo personale a seguito di una denuncia presentata il 30 gennaio 2019 che li accusava di abusi nell'esercizio delle loro funzioni, comunicazione di informazioni false e istituzione di un gruppo dedito al crimine organizzato in relazione alla stesura della relazione dell'MCV del novembre 2018. L'indagine riguardava anche il procuratore generale in carica. La Commissione ricorda che, nel territorio di ciascuno Stato membro, i membri della Commissione e il suo personale beneficiano dell'immunità da procedimenti giudiziari per gli atti compiuti in veste ufficiale, in virtù del protocollo sui privilegi e le immunità allegato ai trattati. Nonostante il fatto che le autorità rumene non avessero competenza in materia, la sezione speciale ha registrato il caso l'11 febbraio e lo ha chiuso soltanto il 27 marzo adducendo la mancanza di prove. http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03.

obiettività²¹. Tali esempi comprendono casi in cui la sezione speciale ha avviato indagini nei confronti di giudici e pubblici ministeri che si erano opposti alle attuali modifiche al sistema giudiziario, come pure cambiamenti repentini delle procedure seguite nei casi pendenti, quali la revoca dei ricorsi presentati in precedenza dalla DNA in casi di corruzione ad alto livello²². Anche la gestione delle nomine per la sezione speciale è stata oggetto di controversie, tanto che molti portatori di interessi in Romania ne hanno chiesto lo scioglimento²³.

Nel giugno 2019 la Commissione di Venezia ha adottato un parere sui decreti d'urgenza²⁴, confermando le ulteriori preoccupazioni suscitate dalle nuove modifiche²⁵ e dall'operato della sezione speciale. In due nuove relazioni del giugno 2019, il GRECO ha sollevato preoccupazioni analoghe²⁶.

Nel luglio 2019 il ministro della Giustizia ha espresso la volontà di individuare soluzioni legislative adeguate, in consultazione con la magistratura e il Parlamento nell'ambito di un nuovo processo di consultazioni strutturate²⁷. Tuttavia, da successive dichiarazioni di esponenti del governo si è appreso che non sarebbero stati proposti cambiamenti in relazione alla sezione speciale. Pertanto le questioni sollevate dalla Commissione europea, dalla Commissione di Venezia e dal GRECO non hanno dato luogo a ulteriori modifiche.

Nomine all'interno del sistema giudiziario e pressioni sulle istituzioni giudiziarie

Gli sviluppi intervenuti dal novembre 2018 hanno confermato la pertinenza della raccomandazione formulata in passato dall'MCV di instaurare un sistema più solido e indipendente per la nomina dei procuratori di grado più elevato. La relazione 2018 dell'MCV ha sollevato preoccupazioni in particolare per quanto riguarda le procedure di revoca/nomina del procuratore capo della Direzione nazionale anticorruzione (DNA) e del procuratore generale.

La relazione di novembre 2018 raccomandava di:

- *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;*

²¹ Un esempio significativo è costituito dalla causa penale intentata contro l'ex procuratrice capo della direzione nazionale anticorruzione nel momento in cui era candidata alla Procura europea. La tempistica dell'avvio della causa penale e il calendario delle convocazioni sembravano scelti ad hoc per ostacolare la sua candidatura. L'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha quindi adottato una decisione sulle misure preventive applicate in cui qualificava la causa come illegittima. La registrazione di un'altra causa nei confronti del procuratore generale sembra confermare l'esistenza di un denominatore comune nelle azioni intraprese contro gli alti magistrati critici nei confronti della sezione.

²² Si veda la relazione tecnica per esempi e informazioni dettagliate.

²³ Tra questi, associazioni dei magistrati, organizzazioni della società civile e partiti di opposizione.

²⁴ Parere sui decreti d'urgenza Geo No. 7 e Geo No. 12 recanti modifica delle leggi sulla giustizia, CDL-AD(2019)014, del 21-22 giugno 2019) - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e)

²⁵ Il parere solleva seri interrogativi sulla fondatezza e la logica di alcuni cambiamenti.

²⁶ GRECO AdHocRep(2019)1 e GRECO RC4(2019)11.

²⁷ Un gruppo di lavoro del ministero della Giustizia sta lavorando a una valutazione, in consultazione con tutti gli organi giudiziari e le associazioni professionali dei magistrati. Il 17 settembre 2019 il ministero della Giustizia ha annunciato che le conclusioni raggiunte dal gruppo di lavoro mettevano in discussione il funzionamento della sezione speciale nella sua forma attuale.

- *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.*

Inizialmente non è stato dato seguito a queste raccomandazioni. L'allora ministro della Giustizia ha mantenuto la scelta del candidato al posto di procuratore capo della DNA. Nel gennaio 2019 il presidente della Romania si è rifiutato per la seconda volta di ratificare tale candidatura. Da allora la procedura è di fatto sospesa e la DNA è gestita *ad interim*. L'allora ministro della Giustizia ha inoltre dato seguito alla procedura di revoca del procuratore generale, nonostante il parere negativo del Consiglio superiore della magistratura. Nel gennaio 2019 il presidente della Romania si è rifiutato di avallare la revoca. Tuttavia, poiché il mandato doveva essere rinnovato nel maggio 2019, in aprile il ministro ha organizzato una procedura di nomina. Come era successo per la procedura di nomina del procuratore capo della DNA nel luglio 2018, il ministro ha rifiutato tutte le candidature giudicandole non idonee, nonostante il fatto che molti candidati fossero magistrati di grado elevato delle procure in attività, incluso l'allora procuratore generale. A seguito di tutto questo il procuratore generale ha deciso di andare in pensione ed ora anche questa funzione è esercitata *ad interim*²⁸. L'allora ministro aveva quindi avviato una nuova procedura di nomina del procuratore generale, che è poi stata annullata dal nuovo ministro della Giustizia, entrato in carica nell'aprile 2019. L'approccio dell'attuale ministro ha permesso di evitare un ulteriore deterioramento della situazione, creando margini di manovra per migliorare la procedura. Si tratta di una questione che dovrebbe rientrare tra le priorità del governo rumeno, in quanto l'esperienza degli ultimi anni conferma il fatto che le pressioni politiche in questo processo possono andare a detrimento della qualità delle nomine e della necessità di una soluzione sostenibile di lungo termine.

L'Ispettorato giudiziario svolge un ruolo fondamentale per garantire la fiducia dei cittadini nell'indipendenza, professionalità e integrità della magistratura. Dopo anni di valutazioni positive, la relazione del novembre 2018 ha evidenziato notevoli preoccupazioni in relazione all'Ispettorato: una serie di procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati che si oppongono pubblicamente alle modalità di riforma del sistema giudiziario, fughe di documenti - utilizzati poi dai politici per attaccare le istituzioni giudiziarie - e la proroga del gruppo di gestione da parte del governo.

La relazione di novembre 2018 raccomandava di:

- *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.*

Il Consiglio superiore della magistratura non ha nominato un nuovo gruppo di gestione *ad interim* e pertanto l'ispettore capo è rimasto *ad interim* fino al maggio 2019, quando il Consiglio superiore ha rinominato lo stesso ispettore capo, nonostante le controversie. Contemporaneamente, dalla pubblicazione dell'ultima relazione sono continuati i procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati²⁹, compresi i responsabili delle

²⁸ Il 2 ottobre 2019 il procuratore capo della Direzione investigativa per la lotta contro la criminalità organizzata ed il terrorismo (DIICOT) si è dimesso a seguito di scandali relativi alle indagini in corso e alla pressione politica. Tutte le principali funzioni relative all'esercizio dell'azione penale sono ora esercitate *ad interim*.

²⁹ Esempi di indagini disciplinari avviate a seguito di dichiarazioni pubbliche di critica delle riforme in corso: [https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a&InfoCSM](https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a&InfoCSM;); <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e&InfoCSM>,

istituzioni giudiziarie che si oppongono alla riforma della magistratura, come pure le fughe di documenti³⁰. La raccomandazione di novembre 2018 è stata pertanto superata dagli eventi, ma le preoccupazioni in essa formulate restano pienamente di attualità.

Le successive relazioni dell'MCV hanno messo in rilievo la pressione esercitata sui magistrati e sulle istituzioni giudiziarie dagli attacchi pubblici provenienti dal mondo politico e dai media. Dall'inizio del 2018 la situazione si è aggravata a seguito delle azioni avviate dalle autorità responsabili per le indagini disciplinari e penali dei magistrati. In particolare la Direzione nazionale anticorruzione e l'ufficio del procuratore generale sono da diverso tempo oggetto di tale pressione. Nel periodo di riferimento si è inoltre registrato un forte aumento della pressione esercitata sull'Alta Corte di cassazione e di giustizia che è competente per molti processi sulla corruzione ad alto livello. Due conflitti costituzionali vedono opposti il governo e l'Alta Corte per quanto riguarda l'interpretazione delle norme procedurali sulla costituzione delle commissioni dei giudici penali^{31,32}. L'Ispettorato giudiziario ha inoltre presentato una denuncia disciplinare contro il suo presidente che la sezione del Consiglio superiore formata da giudici ha invitato a revocare. Questi interventi combinati sembrano avere l'obiettivo di esercitare pressione sull'Alta Corte e quando la presidente ha annunciato l'intenzione di non presentarsi per un secondo mandato ha fatto capire chiaramente che tali conflitti ne erano il motivo³³.

Il Consiglio superiore ha nominato di recente un nuovo presidente dell'Alta Corte. Sarà particolarmente importante che sotto la nuova presidenza l'Alta Corte mantenga la sua indipendenza ed elevata professionalità anche nella lotta contro la corruzione.

Gli ultimi sviluppi confermano la valutazione fatta dalla Commissione nella relazione del novembre 2018 in cui sosteneva che il Consiglio superiore della magistratura non stava svolgendo il suo ruolo, ovvero garantire un efficace equilibrio dei poteri per difendere l'indipendenza delle istituzioni giudiziarie sotto pressione (si veda la raccomandazione 7).

Codici penali

Nel luglio 2018 il Parlamento rumeno ha adottato con procedura d'urgenza modifiche del codice penale e del codice di procedura penale, che sono state oggetto di forti critiche, anche da parte della Commissione europea e della Commissione di Venezia³⁴. Una particolare fonte di preoccupazione era il drastico cambiamento nell'equilibrio tra i diritti degli imputati, i diritti delle vittime e il dovere dello Stato di perseguire efficacemente i reati. Le modifiche erano chiaramente in contrasto con la raccomandazione dell'MCV di migliorare la stabilità dei codici e di modificarli solo qualora ciò fosse specificamente richiesto da decisioni

<http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274|InfoCSM>
http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=20000000361685&id_inst=36
<https://cursdeguvernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html>

³⁰ Un esempio recente riguarda la relazione dell'Ispettorato giudiziario sull'uso degli accordi di cooperazione tra la procura e i servizi di intelligence per le intercettazioni telefoniche. La relazione è stata fatta pervenire ai media prima che il Consiglio superiore potesse analizzarla.

³¹ In relazione a questi conflitti costituzionali il governo ha adito la Corte costituzionale, adducendo un conflitto tra il Parlamento (in quanto legislatore) e l'Alta Corte, sostenendo che quest'ultima era andata oltre le sue prerogative costituzionali nell'interpretazione della legge, sostituendosi così al legislatore.

³² Sono stati sollevati dubbi sul fatto che fosse prerogativa della Corte costituzionale statuire sull'interpretazione legale data dall'Alta Corte.

³³ <https://www.mediafax.ro/social/tarcea-despre-refuzul-de-a-mai-candida-la-inalta-curte-m-a-facut-sa-imi-fiedor-sa-traiesc-printre-oameni-cu-bun-simt-18218170>.

³⁴ Parere n. 930/2018 della Commissione di Venezia.

della Corte costituzionale e dal recepimento delle direttive UE. Molti cambiamenti appaiono incompatibili con il diritto dell'UE o con gli obblighi internazionali della Romania. Nell'ottobre 2018 la Corte costituzionale ha stabilito che molti dei cambiamenti erano incostituzionali.

La relazione di novembre 2018 raccomandava di:

- *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.*

Queste raccomandazioni non sono state seguite. Vi è stata sì una pausa, ma senza che fossero riconosciute le preoccupazioni formulate, e questo periodo non è stato utilizzato per approfondire la riflessione e le consultazioni. In aprile il Parlamento ha adottato modifiche dei due codici e la legge speciale sulla corruzione utilizzando una procedura legislativa d'urgenza. Molte modifiche continuano a destare preoccupazione in ragione del loro impatto sulla capacità delle autorità di contrasto e della magistratura di indagare e sanzionare i reati in generale e quelli legati alla corruzione in particolare. La maggioranza che in Parlamento ha votato per le modifiche ha motivato la propria scelta con la volontà di mantenere soltanto le modifiche giudicate non incostituzionali dalle decisioni della Corte costituzionale dell'ottobre 2018. I partiti di opposizione e il presidente della Romania hanno impugnato tali modifiche dinanzi alla Corte costituzionale la quale, nel luglio 2019, ha sancito che le modifiche nel loro complesso erano incostituzionali e non in linea con le sue decisioni precedenti³⁵.

Benché l'intervento della Corte costituzionale abbia effettivamente messo fine a tale processo legislativo e le modifiche non siano entrate in vigore in quanto incostituzionali, le preoccupazioni della Commissione europea e di molti altri osservatori riguardano le scelte politiche alla base di tali modifiche. Resta pertanto preoccupante il fatto che non vi sia stata una esplicita rinuncia a tali scelte politiche³⁶.

3.1.2. Le raccomandazioni di gennaio 2017: indipendenza della magistratura e riforma giudiziaria

3.1.2.1 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.

³⁵ [Le motivazioni delle sentenze non sono ancora state pubblicate.](#)

³⁶ Nell'agosto 2019 il Parlamento ha formalmente respinto una legge sull'amnistia e la grazia del febbraio 2017 che era rimasta nell'iter parlamentare.

Nomine

Nel gennaio 2017 la Commissione ha ribadito la sua raccomandazione di instaurare un sistema trasparente e meritocratico per la nomina dei procuratori di grado più elevato che fornisca garanzie sufficienti contro la politicizzazione. La relazione di novembre 2018 aveva indicato che la situazione era peggiorata e che tale tendenza proseguiva (vedi sopra)³⁷.

La trasparenza della procedura è migliorata, in particolare grazie alla pubblicazione dei criteri di selezione e valutazione da parte del ministero della Giustizia. L'attuale ministro della Giustizia ha riconosciuto la necessità di ulteriori miglioramenti. Tuttavia, il fatto che vi siano state quattro modifiche in meno di sei mesi dimostra che i miglioramenti utili a breve termine non sono comparabili a una soluzione a lungo termine. Come già indicato nelle relazioni dell'MCV, i problemi sono così annosi da rendere necessaria la ricerca di cambiamenti basati sul consenso e sanciti dalla legge. La partecipazione della Commissione di Venezia rimane il modo migliore per garantire un coinvolgimento equilibrato del governo e delle autorità giudiziarie in grado di ispirare fiducia ai cittadini.

Codici di condotta

Nel periodo di riferimento le critiche nei confronti del sistema giudiziario e dei singoli magistrati mosse dai mezzi di comunicazione e dai rappresentanti del governo e del Parlamento sono continuate con una certa frequenza.

Dalla fine del 2017 è in vigore un codice di condotta per i parlamentari. La relazione di novembre 2018 ha evidenziato che il codice, privo com'è di disposizioni esplicite sul rispetto dell'indipendenza della magistratura, non svolge ancora le funzioni previste. Successivamente alla relazione di novembre 2018, in alcuni casi la Camera dei deputati ha comminato sanzioni per violazioni del codice, che non sembrano tuttavia riguardare i casi di critica nei confronti della magistratura che potrebbero comprometterne l'indipendenza³⁸.

La Commissione aveva inoltre indicato l'utilità di un codice ministeriale e nell'aprile 2019 il governo ha modificato il codice di condotta ministeriale per includervi una menzione esplicita sulla necessità di rispettare l'indipendenza della magistratura. Non è ancora chiaro se tale codice possa fungere da efficace strumento di responsabilizzazione.

3.1.2.2 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.

³⁷ COM(2018) 851 e SWD(2018) 551. Si veda anche il parere n. 924/2018 della Commissione di Venezia del 20 ottobre 2018.

³⁸ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046>

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 che ha istituito una fase di "camera di consiglio" nella procedura civile. Nel 2018 questa riforma è stata abbandonata³⁹. Ciò implica la rinuncia a un'iniziativa finalizzata a migliorare l'efficienza della giustizia civile che, tuttavia, dovrebbe offrire un periodo di stabilità in questa branca del sistema giudiziario.

Trasparenza e prevedibilità del processo legislativo per la legislazione sulla riforma giudiziaria e le misure di lotta alla corruzione (per i codici penali si veda sopra)

La relazione del gennaio 2017 ha chiarito che il *processo* legislativo è di per sé importante. Questo aspetto continua a suscitare preoccupazioni. La procedura di modifica delle leggi sulla giustizia mediante una serie di decreti d'urgenza è stata fortemente criticata dalla Commissione di Venezia⁴⁰, dato il suo impatto sulla qualità della legislazione, la certezza del diritto, i controlli esterni sul governo e il principio della separazione dei poteri⁴¹. Analogamente, come rilevato in precedenza, il processo legislativo dell'aprile 2019 con cui il Parlamento ha modificato il codice penale e il codice di procedura penale e la legge speciale sulla corruzione è durato appena una settimana.

Si tratta di uno dei punti principali sollevati nella lettera della Commissione del maggio 2019 che formulava preoccupazioni sui rischi per lo Stato di diritto. Tale preoccupazione ha trovato espressione anche nel referendum di maggio, in cui l'opinione pubblica ha manifestato un forte sostegno per un processo legislativo più ordinato. Il primo ministro ha dichiarato che il governo ne avrebbe rispettato i risultati e si sarebbe astenuto dall'adottare decreti d'urgenza nel settore della giustizia. Nel settembre 2019 il Parlamento ha inoltre sciolto la commissione parlamentare speciale per la sistematizzazione, l'unificazione e la garanzia della stabilità legislativa nel sistema giudiziario, responsabile di alcune delle procedure meno ortodosse utilizzate.

Dopo la relazione di novembre 2018 gli sviluppi legislativi relativi al quadro giuridico per l'integrità hanno suscitato preoccupazioni simili. Le modifiche successive delle leggi

³⁹ Le leggi modificate sono entrate in vigore nel dicembre 2018. Legge 310/2018, del 17 dicembre 2018, recante modifica e integrazione della legge 134/2010 sul codice di procedura civile.

⁴⁰ Parere n. 950/2019 della Commissione di Venezia.

⁴¹ Il parere ha concluso: "è estremamente allarmante che il governo continui a presentare modifiche legislative con decreti d'urgenza. Benché la costituzione indichi chiaramente che si tratta di una misura eccezionale, la legislazione mediante i GEO è divenuta la norma. Le norme fondamentali in materia di funzionamento delle principali istituzioni statali sono cambiate troppo rapidamente e troppo spesso, senza preparazione e consultazione, sollevando interrogativi legittimi sulla fondatezza dei risultati e dei veri motivi alla base di alcune di tali modifiche. I testi legislativi che ne risultano non sono chiari. Tale pratica indebolisce i controlli esterni sul governo, è contraria al principio della separazione dei poteri e pregiudica la certezza del diritto".

sull'integrità hanno aumentato in modo significativo la mancanza di chiarezza e di certezza del diritto (si veda il secondo parametro di riferimento).

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, con il coinvolgimento del 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

Il 3 aprile 2019 il governo rumeno ha approvato un memorandum sulle "misure volte a garantire l'esecuzione delle sentenze nei confronti di un debitore pubblico, conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo per quanto riguarda la mancata esecuzione o l'esecuzione tardiva delle sentenze pronunciate nei confronti di un debitore pubblico". Si tratta del seguito del gruppo di cause "Săcăleanu/Romania" della Corte europea dei diritti umani⁴².

Le proposte contenute nel memorandum, comprese le necessarie misure di regolamentazione, sono ora oggetto di un'analisi da parte delle autorità rumene per predisporre l'attuazione. Presso il ministero della Giustizia e il Consiglio superiore della magistratura sono in corso le ultime fasi di elaborazione dell'applicazione informatica "ECRIS" che sarà utilizzata per individuare il numero di sentenze definitive in cui le istituzioni pubbliche sono debitori o creditori⁴³.

Riforme strutturali del sistema giudiziario

La gestione strategica del sistema giudiziario non ha funzionato come previsto per la maggior parte del periodo di riferimento⁴⁴. Le riunioni sono riprese nel settembre 2019 con il supporto di nuovi meccanismi di coordinamento e sforzi per costruire un dialogo con i magistrati, le associazioni professionali e la società civile⁴⁵. Dati i problemi attuali è essenziale che la gestione strategica del sistema giudiziario si trasformi in un forum capace di affrontare le

⁴² Il piano d'azione per le misure strutturali in relazione al gruppo di cause Săcăleanu è reperibile al seguente indirizzo <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>

⁴³ Si veda la relazione tecnica - Raccomandazione n. 5.

⁴⁴ La gestione strategica del sistema giudiziario riunisce il ministro della Giustizia, il Consiglio superiore, l'Alta Corte e il procuratore generale. Essa è stata istituita nel 2016 come forum per facilitare il dibattito e il processo decisionale consensuale in materia di orientamenti strategici e risorse per il sistema giudiziario. Sovraintende inoltre all'attuazione della strategia per lo sviluppo della magistratura.

⁴⁵ Il 17 settembre si è tenuta una riunione del Consiglio di gestione strategica. L'attuale ministro della Giustizia prevede di tenere riunioni ogni sei settimane. In parallelo si sono tenuti gruppi di lavoro e consultazioni relativi alla sezione speciale incaricata di indagare sui reati commessi dai magistrati e sui codici penali.

principali questioni strategiche del sistema giudiziario. In questo modo potrebbe fungere da strumento per ripristinare la fiducia tra le principali istituzioni giudiziarie e governative. Il fatto che le principali modifiche fondamentali al funzionamento e all'organizzazione del sistema giudiziario siano state attuate con decreti d'urgenza anziché mediante decisioni consensuali del gruppo di gestione strategica del sistema giudiziario può solo ridurne l'efficacia e la sostenibilità⁴⁶.

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

Mentre il Consiglio superiore della magistratura sostiene di continuare ad attuare le priorità del proprio mandato⁴⁷, il periodo successivo alla relazione del novembre 2018 è stato segnato da divisioni e controversie al suo interno. Inoltre, tale organo è stato spesso marginalizzato dal governo o dal Parlamento al momento dell'adozione di decisioni essenziali sull'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario. Le posizioni all'interno del Consiglio superiore in materie fondamentali per il funzionamento del sistema giudiziario rumeno, quali la sezione speciale incaricata di indagare sui magistrati o le nomine in posti chiave o ancora la difesa dell'indipendenza della giustizia, sollevano preoccupazioni quanto alla sua indipendenza istituzionale e autorità. Ciò è stato ulteriormente esacerbato dalle modifiche alle leggi sulla giustizia che hanno conferito a pochi membri del Consiglio superiore la possibilità di adottare decisioni su aspetti fondamentali (si veda sopra). Ciò trova conferma in dichiarazioni rilasciate a nome del Consiglio superiore ma sottoscritte soltanto da una parte dei suoi membri. E questa tendenza trova riscontro anche nella mancanza di sostegno delle associazioni professionali o di concertazione con i magistrati nei tribunali e nelle procure. Il Consiglio superiore si è diviso sulla posizione da assumere in relazione alle raccomandazioni della Commissione europea, della Commissione di Venezia e del GRECO e, più in generale, su quando intervenire in difesa dell'indipendenza della giustizia, dato che l'attuale presidente del Consiglio superiore e una parte dei suoi membri continuano a difendere i testi delle leggi sulla giustizia nella loro formulazione attuale. Il Consiglio superiore ha reagito ad alcune denunce che gli sono state presentate in relazione alla difesa della reputazione, indipendenza e imparzialità dei magistrati, ma la sua reazione sembra piuttosto modesta in relazione alla portata del problema. Laddove il Consiglio superiore ha menzionato una difesa dell'indipendenza della magistratura, ha talvolta sollevato problemi di possibile parzialità politica⁴⁸.

⁴⁶ Come i decreti d'urgenza sulle leggi in materia di giustizia adottati tra settembre 2018 e marzo 2019.

⁴⁷ Per il periodo 2017-2022.

⁴⁸ Ad esempio reazioni di condanna delle dichiarazioni del presidente del Parlamento europeo che aveva criticato le misure preventive adottate dalla sezione speciale incaricata di indagare su magistrati con cui si era impedito alla candidata alla Procura europea di partecipare all'audizione presso il Parlamento europeo; e del presidente della Romania che nell'agosto 2019 aveva respinto la nomina del candidato ministro della Giustizia proposto dal primo ministro.

Sono continuati i progressi sul primo parametro di riferimento in relazione alla raccomandazione 5 (esecuzione delle sentenze) e alla raccomandazione 3 (soltanto per quanto riguarda il codice di procedura civile). Le raccomandazioni 1, 3 e 4 non sono state attuate. Per quanto riguarda le raccomandazioni 2, 6 e 7 non si sono registrati progressi verso risultati significativi. Per quanto riguarda le raccomandazioni supplementari del novembre 2018, la situazione è peggiorata ulteriormente e un approccio positivo adottato più di recente non ha ancora dato i suoi frutti in termini di misure concrete per porre rimedio alla situazione. Sono state confermate le preoccupazioni sui rischi per l'efficacia e l'indipendenza del sistema giudiziario. Di conseguenza, la Commissione ritiene che il primo parametro di riferimento non possa essere considerato soddisfatto e che le autorità rumene debbano adottare misure per tradurre in pratica tutte le raccomandazioni di gennaio 2017 e novembre 2018.

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

Prevedibilità e certezza del diritto per quanto riguarda l'integrità del quadro giuridico

Le precedenti relazioni dell'MCV avevano messo in evidenza i problemi continui di stabilità del quadro giuridico e la necessità di stabilità e chiarezza. Negli ultimi due anni e mezzo sono state adottate cinque proposte legislative di modifica delle leggi sull'integrità. Oltre ad attenuare l'efficacia di talune disposizioni e la capacità dell'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) di continuare a svolgere il proprio lavoro, questa serie di modifiche ha ulteriormente contribuito a mantenere un panorama giuridico frammentato.

Due proposte che entreranno in vigore nel 2019 suscitano particolari preoccupazioni. La prima proposta fissa un termine di prescrizione di tre anni a partire dai fatti che determinano l'esistenza del conflitto di interessi o dell'incompatibilità. La prima ha un impatto concreto sulle cause pendenti con l'ANI che prevede di dover chiudere circa 200 inchieste entro la fine dell'anno in corso. In secondo luogo essa crea un'incongruenza con altre disposizioni del quadro per l'integrità, con il risultato che ora non è più chiaro se una sanzione possa ancora essere irrogata a seguito di una sentenza definitiva del tribunale se essa (e non tanto la relazione dell'ANI) è pronunciata dopo la fine del periodo di tre anni. La seconda proposta modifica il regime sanzionatorio relativo ai conflitti di interesse riguardanti i funzionari eletti a livello locale, introducendo un nuovo regime di sanzioni amministrative meno esigente di quello attuale e che, secondo l'ANI, non consente di comminare sanzioni dissuasive. Sanzioni sufficientemente dissuasive per i casi di incompatibilità e conflitto di interesse costituiscono un elemento importante nella prevenzione della corruzione. Le due proposte in questione aumentano l'incertezza del diritto per quanto riguarda il regime di integrità applicabile e creano un rischio di regresso per quanto riguarda il secondo parametro di riferimento qualora non possano più essere comminate "sanzioni dissuasive" (nonostante una sentenza definitiva del tribunale).

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

La relazione del novembre 2018 aveva considerato tale raccomandazione soddisfatta. Il sistema PREVENT resta pienamente operativo e l'ANI ha comunicato risultati positivi. Più in generale, i risultati che l'agenzia ha ottenuto nelle indagini sui casi di incompatibilità e di conflitto di interessi amministrativi sono rimasti costanti⁴⁹.

Seguito dato alle decisioni giudiziarie concernenti i parlamentari

La relazione di novembre 2018 ha evidenziato ritardi ed evidenti incongruenze nell'applicazione di sanzioni nei confronti dei deputati che svolgevano funzioni incompatibili o che si trovavano in situazione di conflitto di interessi a seguito di una sentenza definitiva resa da un tribunale sulla base di una relazione dell'ANI. La relazione ha evidenziato altresì una possibile interpretazione divergente delle norme (in particolare quando i problemi di integrità in questione si riferivano a mandati o incarichi precedenti). Episodi di questo tipo indicano che vi è bisogno di chiarezza sulle norme 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". Dalla relazione di novembre 2018 non si sono registrati nuovi sviluppi al riguardo. Nel luglio 2019 il ministro della Giustizia ha proposto di organizzare una riunione con tutte le autorità interessate per affrontare la questione, che potrebbe costituire un primo passo costruttivo e dovrebbe mirare a una soluzione duratura che garantisca la necessaria chiarezza.

La raccomandazione 8 continua a essere attuata. Per mettere a segno progressi relativamente alla raccomandazione 9 è necessario porre rimedio all'attuale mancanza di chiarezza sulle norme. Gli sviluppi legislativi per quanto riguarda le leggi sull'integrità dovranno essere chiariti per evitare il rischio di non poter applicare sanzioni dissuasive a seguito di una sentenza definitiva, rappresentando un regresso per quanto riguarda il secondo parametro di riferimento. Il secondo parametro di riferimento non è pertanto ancora soddisfatto.

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

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

Dalla relazione di novembre 2018, e nonostante le circostanze molto difficili, le istituzioni giudiziarie incaricate di combattere la corruzione ad alto livello hanno continuato a indagare sulle accuse e a sanzionare i reati gravi di corruzione ad alto livello.

La relazione di novembre 2018 ha evidenziato una tendenza ad esercitare pressioni sulle principali istituzioni anticorruzione, in particolare sulla Direzione nazionale anticorruzione (DNA) e sull'Alta Corte di cassazione e di giustizia, e una preoccupazione crescente sulla capacità di tali organismi di continuare a svolgere le loro funzioni e con conseguenze sul carattere irreversibile della lotta alla corruzione. Benché tali istituzioni possano tuttora vantare un bilancio positivo, vi sono segnali che la continua pressione esercitata sulle stesse abbia avuto un impatto negativo.

⁴⁹ Si veda la relazione tecnica - Secondo parametro di riferimento.

Le leggi sulla giustizia modificate hanno introdotto cambiamenti repentini dei requisiti di anzianità con ricadute negative sul funzionamento della DNA. Sul trattamento efficace dei casi di corruzione ad alto livello ha inciso negativamente in molti casi il trasferimento di competenze alla sezione speciale, che non solo è competente per le indagini sui reati commessi dai magistrati ma anche per i reati ad essi correlati commessi da altre persone. E si è concretizzato il rischio paventato nel novembre 2018, ovvero che la sezione speciale potesse essere usata come mezzo per cambiare l'andamento delle cause di corruzione ad alto livello e per esercitare pressioni sui magistrati (si veda il primo parametro di riferimento). L'interruzione della procedura di nomina ha lasciato la DNA senza procuratore capo. Benché l'attuale direzione *ad interim* abbia proseguito con successo il proprio lavoro, la natura temporanea delle nomine *ad interim* aggiunge elementi di incertezza e vulnerabilità.

Anche il fortissimo aumento della pressione esercitata sull'Alta Corte (si veda il primo parametro di riferimento) ha avuto un impatto sull'efficacia della giustizia nei casi di corruzione ad alto livello. In particolare, l'Alta Corte di cassazione e di giustizia è stata deferita alla Corte costituzionale in due procedure relative a conflitti costituzionali avviati dal governo sull'interpretazione delle norme procedurali sulla costituzione delle commissioni di ricorso composte da 5 giudici e delle commissioni composte da 3 giudici per i processi di corruzione di primo grado. Benché le sentenze della Corte costituzionale non si applichino ai procedimenti giudiziari chiusi, il seguito dato alla sentenza sulle commissioni di ricorso composte da 5 giudici ha creato una notevole incertezza. All'inizio del 2019 è stata presa in considerazione l'adozione di un decreto d'urgenza che, se adottato, avrebbe consentito di riaprire tutti i casi di corruzione ad alto livello chiusi da una sentenza definitiva dell'Alta Corte pronunciata nel 2014 da una commissione composta da 5 giudici. Benché il decreto d'urgenza non sia poi stato adottato a seguito delle critiche formulate a livello nazionale e internazionale, sarebbe importante che le autorità rumene rinunciassero a perseguire gli obiettivi di una tale misura e chiarissero che non è necessaria una legislazione con effetti sulle cause passate, a seguito delle sentenze della Corte costituzionale, oltre a ribadire il loro impegno a contrastare efficacemente la corruzione.

Le sentenze della Corte costituzionale hanno un impatto diretto sulle cause di corruzione ad alto livello attualmente in corso, comportando ritardi e la riapertura dei processi, e hanno consentito, a determinate condizioni, la riapertura di più casi che erano stati chiusi in via definitiva, con conseguenze che non si sono ancora pienamente manifestate. Questo chiaro effetto a catena sull'andamento della giustizia ha inoltre suscitato maggiori dubbi sulla sostenibilità dei progressi compiuti finora dalla Romania nella lotta alla corruzione – tanto più che ciò è avvenuto in concomitanza con le modifiche al codice penale e al codice di procedura penale che non hanno tenuto conto della raccomandazione di novembre 2018 relativa alla compatibilità con il diritto dell'UE e con gli strumenti internazionali anticorruzione (si veda anche il primo parametro di riferimento).

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 GRECO. 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.

La raccomandazione 10 riguarda la responsabilità del Parlamento per quanto riguarda le sue decisioni sulle richieste della procura di autorizzare misure preventive quali perquisizioni o arresti e le richieste di autorizzare indagini su parlamentari che siano o siano stati anche ministri. La mancanza di spiegazione delle decisioni adottate dal Parlamento — nonché il numero di volte in cui il Parlamento non ha autorizzato la prosecuzione delle indagini — ha suscitato preoccupazioni circa l'obiettività di tali decisioni.

Il 5 giugno 2019 la Camera dei deputati ha modificato il proprio regolamento interno per quanto riguarda le azioni penali nei confronti di membri o ex membri del governo che sono parlamentari. In particolare si è fatto esplicito riferimento ai criteri stabiliti nella relazione della Commissione di Venezia sugli obiettivi e la revoca dell'immunità parlamentare⁵⁰. Si tratta di un cambiamento che va accolto favorevolmente e la Commissione attende con interesse la sua effettiva attuazione, anche alla luce della raccomandazione di coinvolgere nel dibattito le autorità giudiziarie e la società civile.

Il Senato è incoraggiato ad adottare norme analoghe. All'inizio di giugno, è stata respinta la richiesta della procura di revocare l'immunità del presidente del Senato. In settembre il Senato ha respinto la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti di un senatore che era stato ministro della Sanità.

La Commissione ribadisce le conclusioni formulate nel novembre 2018, ovvero che i motivi che hanno indotto una valutazione positiva del gennaio 2017 relativa al terzo parametro di riferimento andrebbero rivisti alla luce dell'evoluzione della situazione in Romania. Nonostante il fatto che sia la DNA che l'Alta Corte di cassazione e giustizia abbiano continuato a indagare e sanzionare la corruzione ad alto livello e fatto prova di professionalità in circostanze molto difficili, gli attacchi alle loro attività, le modifiche successive del quadro giuridico applicabile e la possibile contestazione delle sentenze definitive sollevano interrogativi circa la sostenibilità dei risultati conseguiti dalla Romania nella lotta alla corruzione ad alto livello. Pertanto, nonostante alcuni recenti sviluppi positivi, la raccomandazione 10 non può più essere considerata sufficiente per considerare soddisfatto il parametro di riferimento.

⁵⁰ CDL-AD (2014) 011.

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 in 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

L'attuazione della strategia nazionale anticorruzione è proseguita a livello tecnico. Sono state avviate misure di prevenzione della corruzione, quali gli audit interni da parte di ciascuna delle istituzioni pubbliche partecipanti, e le missioni di valutazione inter pares pianificate per il 2018, sia a livello di istituzioni centrali che locali (consigli di contea e municipi). Nell'aprile 2019 si sono riunite le piattaforme di cooperazione interistituzionale. Le autorità hanno inoltre comunicato che proseguono le misure e le attività di prevenzione della corruzione nei ministeri centrali e nelle istituzioni pubbliche in settori vulnerabili, tra cui l'istruzione, il ministero degli Interni e le finanze. Tuttavia, non sembra che la prevenzione della corruzione sia considerata una priorità politica importante.

Uno degli obiettivi della strategia consiste nel migliorare i risultati della lotta contro la corruzione mediante l'applicazione di sanzioni penali e amministrative. Dalla relazione di novembre 2018 la procura generale ha proseguito un'efficace azione penale nei confronti dei reati di corruzione che non rientrano tra le competenze della DNA⁵¹. Tuttavia, la pressione su tali istituzioni chiave descritta in precedenza⁵² e le modifiche legislative in vigore o adottate dal Parlamento hanno inevitabilmente avuto un impatto negativo sulla lotta alla corruzione, non da ultimo per il fatto di avere inviato un segnale contraddittorio in termini di sostegno politico al proseguimento delle azioni per prevenire e sanzionare la corruzione. Tra tali iniziative figurano le modifiche del codice penale e del codice di procedura penale e del quadro in materia di integrità, che rischiano di avere 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. Si tratta di un esempio positivo di come la presa in considerazione delle migliori pratiche in uso in altri Stati membri (Belgio, Francia, Italia e Paesi Bassi) e altri paesi abbia contribuito a definire una strategia di successo.

Sulla base di un'analisi del quarto parametro di riferimento, la Commissione può confermare le sue conclusioni di novembre 2018, 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 concerne la raccomandazione 12, la Commissione conferma che essa viene rispettata.

⁵¹ I risultati conseguiti dalle istituzioni sono illustrati nella relazione tecnica.

⁵² Si vedano il primo e il terzo parametro di riferimento.

4. CONCLUSIONI

Dall'ultima relazione la Commissione è stata costretta a occuparsi a più riprese degli avvenimenti in Romania per quanto riguarda la riforma giudiziaria e la lotta alla corruzione. In ognuna di queste occasioni la Commissione ha confermato i passi indietro rispetto ai progressi compiuti negli ultimi anni e indicati nella relazione di novembre 2018.

L'andamento della situazione nei primi mesi del 2019 ha destato grande preoccupazione. Nel maggio 2019 la Commissione ha dovuto pertanto informare le autorità rumene che, in assenza di necessari miglioramenti a breve termine, o in caso di adozione di ulteriori misure negative, avrebbe adottato misure nel quadro per lo Stato di diritto che prevedono un dialogo per affrontare aspetti problematici relativi allo Stato di diritto (e che pertanto può andare oltre i parametri dell'MCV).

La Commissione si compiace del fatto che in giugno il governo rumeno abbia espresso il desiderio di ridefinire l'approccio seguito e si sia prodigato per elaborare nuovi meccanismi di consultazione e un dialogo con il sistema giudiziario. La Commissione attende ora che le autorità competenti rumene traducano questo impegno in concrete misure legislative o di altro tipo. Saranno necessari interventi tangibili, di tipo legislativo e amministrativo, per tradurre in pratica le raccomandazioni sintetizzate 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, considerate condizioni irrinunciabili, e garantire la capacità di intervento delle salvaguardie e del sistema di bilanciamento dei poteri qualora si palesino rischi di regresso.

Nell'ambito dell'MCV la Commissione continuerà a seguire da vicino gli sviluppi. Essa si rammarica del fatto che la Romania non abbia dato seguito alle raccomandazioni formulate nel novembre 2018 che erano pienamente in linea con le posizioni delle altre istituzioni dell'UE. Le raccomandazioni in questione devono essere attuate per riavviare il processo di riforma e riprendere il cammino verso la conclusione del processo MCV, come indicato nella relazione del gennaio 2017. La Commissione è fiduciosa che la Romania possa dare nuovo impulso al conseguimento degli obiettivi dell'MCV ed è pronta ad aiutare le autorità rumene a tal fine.