



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 1° ottobre 2020
(OR. en)

11225/20
ADD 23

JAI 751
FREMP 81
AG 45
POLGEN 168

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	30 settembre 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	SWD(2020) 322 final
----------------	---------------------

Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Relazione sullo Stato di diritto 2020 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania che accompagna il documento COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Relazione sullo Stato di diritto 2020 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea
----------	--



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.9.2020
SWD(2020) 322 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Relazione sullo Stato di diritto 2020
Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania**

che accompagna il documento

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Relazione sullo Stato di diritto 2020
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

Si

trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2020) 322 final.

All.: SWD(2020) 322 final

SINTESI

Dall'ingresso della Romania nell'Unione europea, nel 2007, le riforme adottate dal paese in materia di giustizia e anticorruzione sono state seguite dalla Commissione attraverso il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) quale quadro significativo dei progressi compiuti per raggiungere i parametri fissati.

Nel 2020 il governo ha riaffermato il suo impegno a ripristinare il percorso di riforme nel settore della giustizia dopo l'inversione di tendenza del periodo 2017-2019. Ciò ha permesso di ridurre notevolmente le tensioni con la magistratura. Le recenti nomine di nuovi dirigenti a capo delle principali procure potrebbero creare le condizioni per proseguire in modo più efficiente l'azione penale. Tuttavia, il lavoro di modifica della normativa in materia è stato posticipato a causa della pandemia di COVID-19, associata alle prossime elezioni politiche. Continuano ad applicarsi le misure controverse che influiscono negativamente sull'indipendenza della magistratura: resta operativa, ad esempio la sezione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario, incaricata esclusivamente di perseguire i reati commessi da giudici e pubblici ministeri. Il fatto che tali misure rimangano valide, e in particolare il loro effetto combinato, contribuisce ad accrescere l'incertezza circa il funzionamento del sistema giudiziario. Inoltre, alcune di queste misure potrebbero ripercuotersi negativamente sulle risorse umane che operano in seno al sistema giudiziario, compromettendo l'efficienza del sistema stesso.

La Romania ha un quadro strategico nazionale anticorruzione di vasta portata, che si basa su un'ampia partecipazione di attori istituzionali nazionali e locali. Nonostante i progressi compiuti e i risultati ottenuti dalla Romania nella lotta alla corruzione nell'ultimo decennio, le sfide affrontate dalla magistratura nel periodo 2017-2019 hanno sollevato questioni in merito alla sostenibilità delle riforme anticorruzione. Sebbene il confronto sia meno aspro nell'attuale contesto politico, istituzioni cruciali si trovano ad operare in un ambiente difficile, che incide sull'attuazione del quadro giuridico e sulla capacità istituzionale. Anche se le principali istituzioni competenti hanno proseguito la loro attività, è difficile mantenere i buoni risultati ottenuti in termini di procedimenti penali e sentenze giudiziarie di condanna nei casi di corruzione ad alto livello. Le previste modifiche del codice penale e del codice di procedura penale sollevano incertezze in merito all'efficacia del quadro giuridico anticorruzione; è quindi importante individuare soluzioni giuridiche e politiche che corrispondano a decisioni fondamentali della Corte costituzionale. Il governo attualmente in carica ha mostrato un rinnovato impegno a compiere progressi di natura preventiva adottando una strategia nazionale anticorruzione globale.

Le garanzie giuridiche relative alla libertà dei media e al pluralismo sono in vigore, ma emergono problemi relativi all'attuazione e all'applicazione del quadro legislativo esistente. La trasparenza della proprietà dei media appare incompleta e l'autorità nazionale di regolamentazione dei media audiovisivi non dispone delle risorse necessarie a esercitare pienamente i propri compiti. I media potrebbero essere soggetti a pressioni politiche, in quanto mancano in gran parte garanzie giuridiche specifiche per l'indipendenza editoriale, fatta eccezione per qualche forma di autoregolamentazione a livello di redazioni o editori.

La procedura ordinaria di redazione e promulgazione delle leggi è ben regolamentata e comprende un sistema istituzionale esteso di bilanciamento dei poteri; la sua efficacia, tuttavia, è variabile. Si continua a ricorrere ampiamente a decreti governativi di emergenza e il succedersi di modifiche legislative non coordinate tra loro influisce sulla qualità della legislazione e sulla certezza del diritto, anche per il contesto imprenditoriale. È in vigore un quadro legislativo favorevole alla società civile, che rappresenta una forza attiva e si è

dimostrata in grado di reagire a tentativi di limitare le sue attività. La società civile ha svolto un ruolo significativo nella difesa dello Stato di diritto in Romania.

Una peculiarità della Romania, come della Bulgaria, consiste nel meccanismo di cooperazione e verifica (MCV), istituito al momento dell'adesione del paese 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. In virtù della decisione che istituisce il meccanismo, l'MCV giungerà a termine non appena tutti i parametri che si applicano alla Romania saranno stati rispettati². Nelle relazioni del gennaio 2017, la Commissione ha adottato una valutazione globale dei progressi compiuti dalla Romania durante i dieci anni dell'MCV. Ha altresì avviato un percorso verso la conclusione del meccanismo, basato su 12 raccomandazioni fondamentali finali che, qualora venissero osservate, sarebbero sufficienti a garantire il raggiungimento degli obiettivi dell'MCV. A causa dei successivi sviluppi in Romania, nel novembre 2018 la Commissione ha formulato altre otto raccomandazioni. Nell'ultima relazione dell'MCV, adottata nell'ottobre 2019, la Commissione ha concluso che la Romania doveva compiere ulteriori progressi relativamente alle raccomandazioni contenute nelle relazioni di gennaio 2017 e novembre 2018. Nel 2019, gli organi giurisdizionali rumeni hanno trasmesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea numerose domande di pronuncia pregiudiziale relative agli obblighi imposti alla Romania dall'MCV e al seguito dato alle raccomandazioni dell'MCV³. Le cause sono ancora in corso.

I. SISTEMA GIUDIZIARIO

Il sistema giudiziario rumeno è articolato in quattro gradi di giudizio, sia civili che militari: gli organi giurisdizionali di primo grado, i tribunali ordinari e specializzati, le corti d'appello⁴ e l'Alta Corte di cassazione e di giustizia. L'Alta Corte di cassazione e di giustizia è competente in primo grado e in appello per i reati penali commessi da talune categorie di persone⁵, e in appello per talune cause civili e amministrative. Un compito fondamentale di tale Corte è garantire l'interpretazione e l'applicazione uniformi della legge da parte degli altri organi giurisdizionali. Il Consiglio superiore della magistratura, che ha compiti di garanzia dell'indipendenza della magistratura, è articolato in due sezioni, relative rispettivamente ai giudici e ai pubblici ministeri. Ciascuna sezione ha competenza esclusiva in materia di assunzione dei giudici e dei pubblici ministeri, rispettivamente, e gestione della loro carriera, e funge da tribunale disciplinare per le questioni disciplinari. A capo dell'ufficio della procura è il procuratore generale della procura presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia. L'ufficio della procura comprende strutture specializzate con giurisdizione e organizzazione speciali, la Direzione nazionale anticorruzione (DNA) e la Direzione per l'indagine e il contrasto della criminalità organizzata e il terrorismo (DIICOT), guidata da procuratori capo,

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) 928].

² Conclusioni del Consiglio sul meccanismo di cooperazione e verifica, 12 dicembre 2017: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/it/pdf>. I quattro parametri di riferimento per la Romania sono definiti nella decisione sull'MCV. L'ultima relazione sull'MCV è disponibile a questo indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/technical-report-romania-2019-swd-2019-393_en.pdf.

³ Si vedano le conclusioni presentate il 23 settembre 2020 dall'avvocato generale Bobek nelle cause riunite C-83/19, C-127/19 e C-195/19, nelle cause C-291/19 e C-355/19 e nella causa C-397/19.

⁴ Le Corti d'appello sono competenti sia in primo grado (per procedimenti più complessi), sia in secondo grado per i ricorsi avverso le decisioni emesse dagli organi giurisdizionali di grado inferiore.

⁵ La sezione penale dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia, quale organo giurisdizionale di primo grado, giudica i casi che riguardano reati commessi da senatori, deputati e membri del Parlamento europeo rumeni, membri del governo, giudici della Corte costituzionale, membri del Consiglio superiore della magistratura, giudici dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia e membri della procura presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia.

e, dal 2018, la sezione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (SIIJ)⁶. Vi sono anche procure militari. Il procuratore generale e i procuratori capo delle strutture specializzate DNA e DIICOT sono nominati dal presidente della Repubblica su proposta del ministro della Giustizia, previo parere non vincolante del Consiglio superiore della magistratura⁷. L'Unione nazionale rumena degli ordini degli avvocati è una persona giuridica che esercita funzioni di interesse pubblico e comprende tutti i 41 ordini degli avvocati della Romania. La Corte costituzionale è responsabile del controllo di conformità costituzionale delle leggi e della risoluzione dei conflitti di natura costituzionale tra le autorità pubbliche.

Indipendenza

Le numerose modifiche apportate nel 2018 e nel 2019 alle leggi sulla giustizia continuano a destare preoccupazioni per l'impatto che possono esercitare sull'indipendenza della magistratura. Le leggi sulla giustizia disciplinano lo status di giudici e procuratori, l'organizzazione del sistema giudiziario e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. Gli emendamenti sono entrati in vigore a luglio e ottobre 2018 e sono stati ulteriormente modificati da vari decreti di emergenza del governo. Queste misure hanno generato preoccupazioni, in particolare poiché il loro effetto combinato è stato considerato gravemente rischioso per l'indipendenza della magistratura da numerosi portatori di interessi nazionali e internazionali⁸. Sono stati individuati problemi di grave entità per quanto riguarda la creazione di una sezione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (SIIJ), il regime di responsabilità civile di giudici e procuratori, i regimi di pensionamento anticipato, l'accesso alla professione, e lo status e la nomina di procuratori di alto livello. Sin dall'inizio, l'attuazione di tali misure ha confermato le preoccupazioni in merito a una possibile pressione esercitata su giudici e procuratori, nonché sull'indipendenza, sull'efficienza e sulla qualità della magistratura⁹. Inoltre, l'applicazione continuativa delle leggi ha evidenziato nuove difficoltà in aggiunta ai problemi individuati in precedenza¹⁰.

L'attuazione prolungata delle leggi sulla giustizia modificate accresce l'incertezza sul funzionamento del sistema giudiziario. L'attuale governo abbia espresso la disponibilità a intrattenere un dialogo con la magistratura e i partiti politici per abolire le misure controverse, ma ha altresì sottolineato che l'attuale situazione politica non offre le condizioni giuste per ottenere un ampio consenso e la maggioranza parlamentare necessaria a garantire il sostegno a riforme globali¹¹. È improbabile che le riforme siano intraprese prima dello svolgimento delle nuove elezioni parlamentari. Il fatto che tali modifiche restino in vigore crea incertezza relativamente al funzionamento del sistema giudiziario nel suo complesso e ai singoli magistrati per quanto attiene, in particolare, alla loro indipendenza, al loro statuto e alla loro

⁶ Le procure presso le corti di appello sono dirette da procuratori generali, e le procure presso gli organi giurisdizionali di primo grado sono dirette da procuratori capo.

⁷ Il procuratore capo della sezione per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario è nominato attraverso una procedura speciale che prevede la partecipazione dei soli membri del Consiglio superiore della magistratura.

⁸ Pareri della commissione di Venezia CDL-PI(2018)007 e CDL-AD(2019)014.

⁹ Relazione dell'MCV 2018 e 2019. La Commissione ha raccomandato alla Romania di rivedere con urgenza le leggi sulla giustizia modificate tenendo pienamente conto delle raccomandazioni formulate nell'ambito dell'MCV, nonché nei pareri della commissione di Venezia e del Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO). Tale raccomandazione dell'MCV è ancora pendente.

¹⁰ In particolare in relazione alle norme sulle nomine in seno all'Alta Corte di cassazione e di giustizia, all'ispettorato giudiziario e all'accesso alla professione in generale.

¹¹ Informazioni ottenute in occasione della visita nel paese.

carriera. L'incertezza è acuita dalle forti divisioni all'interno del sistema giudiziario circa le soluzioni da proporre per modificare le leggi sulla giustizia. In tale contesto i recenti lavori del Consiglio superiore della magistratura, che pure in base alle sue funzioni dovrebbe assumere un ruolo di guida e contribuire alla creazione del consenso, sono stati caratterizzati da divisioni interne e controversie.

La percezione dell'indipendenza della magistratura da parte dei cittadini è bassa e registra una tendenza alla diminuzione negli ultimi anni. Il livello di indipendenza percepita della magistratura tra i cittadini rimane basso (37 %) ed è diminuito¹². Fra le imprese, tale livello è medio (53 %)¹³. In entrambi i casi, la motivazione più frequentemente invocata per la percezione di una scarsa indipendenza del sistema giudiziario si riferisce alle ingerenze o alle pressioni esercitate dal governo o dal mondo politico¹⁴. Il dibattito pubblico sulla magistratura è stato contrassegnato da forti tensioni e da attacchi pubblici rivolti alla magistratura da parte del mondo politico e dei media¹⁵; tali tensioni, tuttavia, sono diminuite in modo significativo da quando è in carica l'attuale governo. Sebbene il Consiglio superiore della magistratura abbia dato seguito ad alcune denunce sottoposte alla sua attenzione e riguardanti l'indipendenza, la reputazione e l'imparzialità dei magistrati, complessivamente la sua attività in tale ambito è stata limitata¹⁶.

La sezione della procura per le indagini sui reati all'interno del sistema giudiziario (SIIJ) rimane attiva, nonostante le critiche diffuse. La sezione¹⁷ ha l'incarico esclusivo di perseguire i reati commessi da magistrati e procuratori. Inoltre è competente per perseguire i casi relativi ad altre persone indagate insieme ai giudici o ai magistrati interessati¹⁸. La commissione di Venezia ha evidenziato che l'istituzione di tale sezione non appare giustificata da evidenze fattuali¹⁹, e che la sua creazione e le sue attività sono state oggetto di critiche sia per le conseguenze sull'indipendenza dei magistrati, sia per gli effetti negativi che

¹² Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 44. Il livello di indipendenza della magistratura percepita è classificato nel modo seguente: molto basso (il livello di indipendenza della magistratura è considerato piuttosto soddisfacente e molto soddisfacente da meno del 30 % degli intervistati); basso (dal 30-39 %), medio (dal 40-59 %), alto (dal 60-75 %), molto alto (da più del 75 %).

¹³ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 46.

¹⁴ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici 45 e 47.

¹⁵ Le successive relazioni dell'MCV hanno riferito di attacchi pubblici a giudici e pubblici ministeri da parte del mondo politico e dei media (si veda ad es. la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2019) 499 final). Da un'indagine condotta tra i giudici nel 2019 è emerso che oltre il 50 % di essi ha registrato una mancanza di rispetto per la loro indipendenza da parte del governo e dei media (rete europea dei Consigli di giustizia, contributo alla consultazione online dei portatori di interessi per la relazione sullo Stato di diritto 2020). L'indagine ha interessato 21 Stati membri dell'UE (rete europea dei Consigli di giustizia (2020) - Indipendenza e responsabilità della magistratura - Indagine dell'ENCJ sull'indipendenza dei giudici 2019, grafici 43 e 45).

¹⁶ Commissione europea, Relazione tecnica sulla Romania 2019 (SWD (2019) 393 final), pag. 18. Relazioni sui progressi compiuti nell'ambito dell'MCV presentate delle autorità rumene, febbraio 2020 e giugno 2020. Inoltre, nei casi in cui il Consiglio ha accertato violazioni dell'indipendenza o della reputazione di un giudice o di un procuratore a causa di dichiarazioni dei media o campagne diffamatorie, raramente vi è stato un seguito da parte del Consiglio nazionale per gli audiovisivi nonostante quest'ultimo abbia siglato un protocollo di collaborazione con il Consiglio superiore della magistratura (<https://www.cna.ro/Protocol-de-colaborare-dintre.html>).

¹⁷ Nel 2018 è stata creata una direzione separata all'interno dell'ufficio della procura, incaricata di trattare i reati commessi dai magistrati.

¹⁸ Legge sull'organizzazione della magistratura n. 304/2004, art. 88, paragrafi 1 e 2.

¹⁹ Solo un numero minimo di reati di corruzione è, di fatto, commesso da magistrati: sei casi sui 997 su cui ha indagato la Direzione anticorruzione nel 2017; cfr. a titolo esemplificativo commissione di Venezia (CDL-AD(2018)017), punto 84.

potrebbe avere in termini di efficacia dell'azione penale²⁰. Inoltre, l'idea che la pressione esercitata da questa sezione possa influenzare l'indipendenza della magistratura si ripercuote negativamente anche sull'immagine di indipendenza, che è di per sé un requisito essenziale dell'indipendenza della magistratura²¹. L'attuale ministro della Giustizia ha avviato consultazioni su un progetto di proposta volto a sciogliere questa sezione e ripristinare il precedente modello organizzativo delle procure²², ma sia la pandemia di COVID-19, sia la situazione politica hanno ostacolato tali azioni e la direzione rimane operativa. Il 21 luglio 2020 il parlamento ha respinto un progetto di iniziativa presentato da un gruppo di parlamentari che prevedeva lo scioglimento della sezione, che aveva altresì ricevuto un parere consultivo negativo da parte del Consiglio superiore della magistratura²³. Sebbene le autorità e i portatori di interessi riferiscano che da ottobre 2019 la sezione ha posto fine alla pratica di ritirare i ricorsi e il numero di cause avviate nei confronti di magistrati è diminuito, permane il timore che possa essere utilizzata come strumento per esercitare pressione sui magistrati. Nel 2019 gli organi giurisdizionali rumeni hanno presentato alla Corte di giustizia dell'Unione europea diverse domande di pronuncia pregiudiziale, contestando la compatibilità della creazione della sezione con il diritto dell'Unione, in particolare con l'articolo 19, paragrafo 1, del TUE e con l'articolo 47 della Carta²⁴. Le cause sono ancora in corso.

Nel 2019 sono stati nominati nuovi responsabili delle procure, ma permangono preoccupazioni di lunga data relative alle procedure di nomina e revoca di procuratori di alto livello. A ottobre 2019 non era stato nominato alcun responsabile delle procure²⁵. Una delle prime iniziative dell'attuale ministro della Giustizia è stata quella di organizzare procedure di selezione improntate a una maggiore trasparenza e procedere alla nomina dei responsabili delle procure²⁶. Tuttavia, mentre il procuratore capo della DNA è stato nominato a seguito di un parere positivo del Consiglio superiore della magistratura, il procuratore generale e il procuratore capo della DIICOT sono stati nominati nonostante il parere negativo

²⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2019) 499 final; GRECO (2019), Quarto ciclo di valutazione – Second interim compliance report Romania; GRECO (2019) Follow-up Report to the Ad hoc Report on Romania (Rule 34); Parere della commissione di Venezia (CDL-AD(2019)014); Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) (2019), parere dell'ufficio del CCJE in risposta a una richiesta avanzata dall'Associazione del forum dei giudici rumeni relativa alla situazione dell'indipendenza della magistratura in Romania; Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), parere dell'ufficio di presidenza del CCPE in risposta a una richiesta avanzata dal Movimento rumeno a difesa dello status dei procuratori relativamente alla situazione dell'indipendenza dei procuratori in Romania.

²¹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, 55391/13, 57728/13 e 74041/13, punto 149.

²² A febbraio 2020, a seguito di un sondaggio condotto fra tutti i tribunali e le procure, il ministero della Giustizia ha avanzato una proposta di consultazione per lo scioglimento della sezione per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario, interrotta a causa della pandemia da COVID-19. L'11 giugno è stato rinnovato l'invito a presentare proposte e il 24 giugno si è tenuto un dibattito pubblico in seguito alla richiesta avanzata da una ONG.

²³ Il Consiglio superiore della magistratura in seduta plenaria ha espresso dieci voti contrari alla proposta, otto favorevoli e un'astensione.

²⁴ Si vedano le conclusioni presentate il 23 settembre 2020 dall'avvocato generale Bobek nelle cause riunite C-83/19, C-127/19 e C-195/19, e nelle cause C-291/19 e C-355/19.

²⁵ Il procuratore capo della DNA era in carica *ad interim* da luglio 2018, il procuratore generale era andato in pensione ad aprile 2019 e il procuratore capo della DIICOT aveva presentato le dimissioni a ottobre 2019.

²⁶ I criteri di selezione, i nomi dei candidati e le procedure sono stati pubblicati sul sito web del ministero della Giustizia e i colloqui sono stati trasmessi in streaming. Il procuratore capo della SIIJ viene nominato mediante una procedura diversa, gestita dal Consiglio superiore della magistratura. Nonostante numerosi tentativi, il Consiglio superiore della magistratura non è riuscito a completare la procedura di nomina di un procuratore capo, il che ha acuito le divisioni interne relative all'esistenza della sezione.

del Consiglio. Tale situazione ha messo in evidenza le carenze di lunga data precedentemente evidenziate dalla Commissione, la quale, nel contesto dell'MCV, ha sottolineato la necessità di una procedura di nomina più solida e indipendente e raccomandato di individuare una soluzione sostenibile con l'appoggio della commissione di Venezia²⁷.

La revoca dell'incarico **dell'ex-procuratore capo della direzione anticorruzione nel 2018 è stata oggetto della revisione della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)**. La Romania è stata riconosciuta responsabile di una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 ("Diritto a un equo processo"), e dell'articolo 10 ("Libertà di espressione") della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella vicenda della revoca dell'incarico dell'ex procuratore capo della DNA²⁸. La CEDU ha ritenuto che l'ex-procuratore capo non fosse stato in grado di contestare efficacemente in tribunale i motivi della sua destituzione²⁹. In tale contesto, la CEDU ha richiamato l'attenzione sulla crescente importanza attribuita all'intervento di un'autorità indipendente dall'esecutivo e dal legislatore per quanto riguarda le decisioni relative alla nomina e alla revoca dei procuratori³⁰. Per quanto riguarda la libertà di espressione, la CEDU ha altresì sottolineato che il licenziamento potrebbe avere un effetto dissuasivo, scoraggiando altri procuratori e giudici dal partecipare al dibattito pubblico sulle riforme legislative che interessano il sistema giudiziario e, più in generale, su questioni relative all'indipendenza della magistratura³¹. Per quanto riguarda la partecipazione dei magistrati al dibattito pubblico, le relazioni dell'MCV hanno espresso preoccupazione relativamente alla prassi dell'ispettorato giudiziario³² di avviare procedimenti disciplinari nei confronti di giudici e procuratori sulla base delle loro dichiarazioni pubbliche sulle riforme giudiziarie³³.

Le modifiche alla legge sullo statuto dei giudici e dei procuratori hanno cambiato le norme che disciplinano la responsabilità civile dei giudici³⁴. Le nuove norme consentono al ministero delle Finanze di valutare se un errore giudiziario sia stato commesso in malafede o per negligenza grave e, successivamente, di avviare azioni di recupero nei confronti dei

²⁷ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2019) 499 final. Nelle relazioni dell'MCV è stato raccomandato il riavvio della procedura di nomina di un procuratore capo e il rispetto dei pareri negativi espressi dal Consiglio superiore sull'opportunità di procedere a nomine o revoche di procuratori che occupano posizioni dirigenziali finché sarà istituito un nuovo quadro normativo in linea con la raccomandazione 1 del gennaio 2017.

²⁸ Il licenziamento è avvenuto nel 2018 su proposta del ministro della giustizia. Poiché la sezione Procuratori del Consiglio della magistratura si è rifiutata di approvare la proposta, il presidente della Repubblica si è rifiutato di firmare il decreto di revoca, il che ha indotto il primo ministro a rivolgersi alla Corte costituzionale, che ha infine ordinato al presidente di firmare il decreto.

²⁹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 5 maggio 2020, *Kövesi vs. Romania*, 3594/19, punto 157.

³⁰ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 5 maggio 2020, *Kövesi vs. Romania*, 3594/19, punto 156. Cfr. altresì CCPE (2014), Parere n. 9 del Consiglio consultivo dei procuratori europei al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle norme e i principi europei relativi ai procuratori, punto XII e nota esplicativa n. 73.

³¹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 5 maggio 2020, *Kövesi vs. Romania*, 3594/19, punto 209.

³² L'ispettorato giudiziario è un organo statutario del sistema giudiziario, che funge da struttura autonoma all'interno del Consiglio superiore della magistratura e ha competenza nel disporre ed effettuare indagini disciplinari ai fini dell'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati.

³³ Relazioni dell'MCV 2018 e 2019. Le preoccupazioni riguardavano in particolare il ruolo della direzione dell'ispettorato giudiziario durante tale periodo. La nuova nomina dello stesso ispettore capo nel maggio 2019 non ha dissipato le preoccupazioni.

³⁴ Art. 1, paragrafo 151, della legge n. 242/2018 che modifica l'articolo 96 della legge n. 303/2004.

giudici per i danni causati dalle loro sentenze. Secondo il nuovo regime, per accertare la responsabilità civile di un giudice, dapprima un organo giurisdizionale deve dimostrare che la sentenza di cui trattasi contiene un errore giudiziario e che la parte lesa deve essere risarcita, senza che il giudice che ha pronunciato la decisione contestata sia coinvolto in questo primo procedimento giudiziario. In seguito il ministero delle Finanze può avviare un'azione di recupero in tribunale contro il giudice, sulla base della propria valutazione del fatto che l'errore giudiziario derivasse dall'esercizio di doveri e prerogative in malafede o per negligenza grave³⁵. Sebbene il ministero abbia l'obbligo di consultare l'ispettorato giudiziario al riguardo, il parere di quest'ultimo non è vincolante. Il Consiglio d'Europa ha riconosciuto che, sebbene possa essere legittimo prevedere la responsabilità personale di un giudice per i danni causati da una sentenza pronunciata in malafede o per negligenza grave, tale possibilità deve essere circoscritta con chiare salvaguardie³⁶ al fine di proteggere i giudici dagli abusi e impedire che l'esecutivo eserciti pressioni indebite su di loro. A tale riguardo, sono state espresse preoccupazioni in merito al potere conferito al ministero delle Finanze³⁷. Il Consiglio d'Europa ha preso atto del potenziale effetto dissuasivo che questo nuovo regime potrebbe avere sui giudici e sui procuratori, in particolare in concomitanza con l'istituzione della nuova sezione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (SIJ)³⁸. Una domanda di pronuncia pregiudiziale relativa al nuovo regime di responsabilità civile dei magistrati è attualmente pendente dinanzi alla Corte di giustizia³⁹.

Qualità

La carenza di risorse umane nel sistema giudiziario è aumentata. Nel dicembre 2019, oltre il 12 % dei posti di giudice⁴⁰ e quasi il 20 % dei posti di procuratore erano vacanti⁴¹. Si teme che il personale giudiziario possa diventare sempre più insufficiente una volta entrato in vigore il nuovo regime di prepensionamento⁴² per i giudici di grado elevato⁴³. Sebbene l'entrata in vigore del regime di prepensionamento sia stata posticipata⁴⁴, si tratta di una soluzione temporanea che non affronta pienamente le preoccupazioni⁴⁵. Inoltre, è probabile che anche gli organi giurisdizionali di grado inferiore risentano di carenze di personale, in quanto nuove disposizioni hanno prolungato il periodo di formazione e tirocinio per aspiranti

³⁵ Art. 96, paragrafo 8, della legge n. 303/2004.

³⁶ Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 66.

³⁷ In particolare, il parere della commissione di Venezia (CDL-AD (2018) 017), la relazione ad hoc del GRECO sulla Romania (articolo 34) AdHocRep(2018) 2), il CCJE (parere dell'ufficio di presidenza del CCJE a seguito di una richiesta dell'Associazione rumena del Forum dei giudici per quanto riguarda la situazione relativa all'indipendenza della magistratura in Romania) e il CCPE (parere dell'ufficio di presidenza del CCPE a seguito di una richiesta del Movimento rumeno per la difesa dello status dei procuratori per quanto riguarda la situazione relativa all'indipendenza dei procuratori in Romania).

³⁸ Parere della commissione di Venezia (CDL-AD(2018)017), punti 117 e 164.

³⁹ Si vedano le conclusioni presentate il 23 settembre 2020 dall'avvocato generale Bobek nella causa C-397/19.

⁴⁰ Su un totale di 5 068 posti di giudice, 4 415 erano occupati e 653 vacanti.

⁴¹ Su un totale di 3 029 posti di procuratore, 2 492 erano occupati e 587 vacanti.

⁴² Modifiche del 2018 alla legge n. 303/2004.

⁴³ La modifica prevede che i magistrati possano andare in pensione dopo 20 anni di servizio senza alcun limite di età, con pensioni che potrebbero ammontare al 75 % dell'ultima retribuzione lorda, il che costituirebbe un incentivo per i giudici e i procuratori a richiedere il pensionamento. Secondo le stime del GRECO, in base a tale regime potrebbero andare in pensione da 1 500 a 2 000 magistrati.

⁴⁴ Ai sensi della legge n. 239/2019 del 19 dicembre 2019, l'entrata in vigore delle modifiche all'articolo 82, paragrafo 3, della legge n. 303/2004 è stata rinviata al 1° gennaio 2022.

⁴⁵ In particolare, la commissione di Venezia ha raccomandato alla Romania di riconsiderare il regime di prepensionamento, di effettuare una valutazione d'impatto e, in mancanza di argomentazioni particolarmente convincenti a favore di tale regime, di sostituire il prepensionamento con altri incentivi e benefici adeguati per i magistrati in servizio. Parere della commissione di Venezia (CDL-AD(2018)017-e), punto 155.

giudici⁴⁶, la pandemia di COVID-19 ha ritardato le nuove procedure di assunzione e il Consiglio superiore della magistratura non ha presentato strategie in materia di risorse umane. In aggiunta, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la disposizione che affida al Consiglio superiore della magistratura il compito di approvare il regolamento sull'organizzazione e lo svolgimento del concorso per l'ammissione alla magistratura⁴⁷, il che può comportare ulteriori ritardi nelle nuove assunzioni⁴⁸.

La creazione del gruppo di responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario non ha prodotto i risultati attesi. Nel 2017 è stato istituito un gruppo di responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario composto dalle principali istituzioni responsabili del funzionamento del sistema giudiziario, con l'obiettivo di affrontare importanti questioni strategiche per tale sistema⁴⁹. L'obiettivo era inoltre garantire l'attuazione del piano d'azione della strategia per lo sviluppo del sistema giudiziario 2015-2020⁵⁰, che sarebbe divenuto il motore principale della riforma giudiziaria, assorbendo lo slancio di riforma dell'MCV. Il piano d'azione comprendeva soluzioni ai problemi di carenza di cancellieri, carico di lavoro eccessivo e dei ritardi nella motivazione delle decisioni. Tuttavia, dopo la sua istituzione, la gestione giudiziaria strategica non è diventata operativa come previsto e il piano d'azione rimane in gran parte inattuato.

La Romania presenta nel complesso un buon livello di digitalizzazione della giustizia e continua a impegnarsi per incrementarlo. Attualmente è possibile trasmettere le istanze e monitorare le fasi del procedimento online e presentare una causa per via elettronica nella maggior parte dei tribunali⁵¹. Tuttavia, solo alcune sentenze sono accessibili online⁵². Sono in corso iniziative per migliorare il sistema di gestione delle cause, che sarà utilizzato per calcolare il numero di sentenze definitive nell'ambito delle quali le istituzioni pubbliche figurano come debitori o creditori. Attualmente è in fase di elaborazione un'analisi per individuare le misure necessarie per modernizzare il sistema, comprese caratteristiche quali l'accessibilità elettronica dei documenti procedurali, l'archiviazione elettronica e la firma elettronica. L'analisi dovrebbe concludersi entro la fine del 2020.

Efficienza

Nel complesso, il sistema giudiziario gestisce il carico di lavoro in modo efficiente. Nel 2018 il tempo necessario per definire i contenziosi civili e commerciali in primo grado è

⁴⁶ La formazione iniziale e pratica dei nuovi assunti è aumentata a sei anni complessivi (rispetto ai quattro previsti dalle norme attuali). Contributo MEDEL alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

⁴⁷ Decisione n. 121/2020 relativa all'eccezione di incostituzionalità delle disposizioni dell'articolo 106, lettere a) e d), della legge n. 303/2004 sullo status dei giudici e dei procuratori, del 9 giugno 2020. A seguito di tale decisione, il 22 giugno il ministero della Giustizia ha presentato all'opinione pubblica il disegno di legge sull'ammissione all'Istituto nazionale della magistratura: <http://www.just.ro/ministerul-justitiei-supune-dezbaterii-publice-proiectul-de-lege-privind-concursul-de-admitere-la-institutul-national-al-magistraturii/>. Nel settembre 2020, il ministero della Giustizia ha annunciato il completamento della fase di consultazione pubblica e la preparazione del processo di adozione da parte del governo e la successiva trasmissione al parlamento.

⁴⁸ Secondo la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 35, è opportuno assegnare ai tribunali un numero sufficiente di giudici e personale di sostegno adeguatamente qualificato.

⁴⁹ I responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario sono il ministro della Giustizia, il presidente del Consiglio superiore della magistratura, il presidente dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia e il procuratore generale della procura presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia.

⁵⁰ Piano d'azione approvato con decisione governativa n. 282 del 2016.

⁵¹ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 27.

⁵² Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 28.

leggermente diminuito rispetto al 2017⁵³, mentre è rimasto pressoché invariato per le cause amministrative⁵⁴. Il tasso di ricambio è aumentato ed è ora superiore al 100 %⁵⁵, il che significa che il sistema giudiziario è in grado di definire un numero maggiore di cause rispetto a quelle avviate. In generale, la durata dei procedimenti relativi a settori specifici del diritto dell'UE è relativamente bassa⁵⁶, fatta eccezione per i casi di riciclaggio⁵⁷.

Le modifiche legislative che incidono sulle risorse umane possono ostacolare gli sforzi della Romania per la riduzione della durata dei procedimenti giudiziari. Numerose modifiche legislative del 2018 potrebbero mettere a rischio gli sforzi volti a ridurre l'eccessiva durata delle cause civili e penali⁵⁸. Le disposizioni del codice di procedura civile sui procedimenti delle camere di consiglio, volte a migliorare l'efficienza del trattamento delle cause, sono state eliminate⁵⁹. Tuttavia, la principale preoccupazione deriva dalle modifiche delle leggi sulla giustizia che rischiano di contribuire ad aumentare il deficit di risorse umane (cfr. sezione precedente), ma richiedono anche giudici supplementari in alcuni collegi⁶⁰ o un'anzianità superiore nelle procure specializzate. I portatori di interessi esprimono anch'essi preoccupazione per quanto riguarda l'efficienza del sistema giudiziario⁶¹. In risposta a tali preoccupazioni, il Consiglio superiore della magistratura ha avviato due progetti volti a individuare gli strumenti necessari per sviluppare il sistema giudiziario e ad affrontare le cause del sovraccarico dei tribunali⁶².

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

In Romania il quadro legislativo e istituzionale anticorruzione è sostanzialmente in vigore. È in corso di attuazione la strategia nazionale anticorruzione per il periodo 2016-2020. Il coordinamento dell'attuazione di tale strategia è assicurato dal ministero della Giustizia. La procura anticorruzione specializzata, la Direzione nazionale anticorruzione (DNA), è competente in materia di indagini sui casi di corruzione di medio e alto livello, mentre l'ufficio del procuratore generale indaga su tutti gli altri casi di corruzione. Presso il ministero dell'Interno esiste una direzione specializzata anticorruzione, competente per le questioni relative all'integrità e alla corruzione che riguardano il personale dipendente dal ministero, compresa la polizia. L'agenzia nazionale per l'integrità (ANI) è responsabile del monitoraggio e della verifica delle dichiarazioni patrimoniali, dei conflitti di interessi e delle

⁵³ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 6.

⁵⁴ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 8.

⁵⁵ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 10.

⁵⁶ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici 16, 17, 18, 19 e 20.

⁵⁷ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 21.

⁵⁸ La Romania è risultata aver agito in violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti civili o penali in un numero significativo di cause; il paese ha successivamente apportato soluzioni strutturali a tale problema. Ad esempio, sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 26 novembre 2013, *Vlad c. Romania* (ricorso n. 40756/06) è la causa fondamentale per 30 cause successive riguardanti l'eccessiva durata dei procedimenti civili e penali e la mancanza di un ricorso effettivo, che rimane sotto la supervisione rafforzata del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

⁵⁹ L'entrata in vigore della rispettiva disposizione del codice di procedura civile è stata ritardata a più riprese e infine abrogata.

⁶⁰ L'entrata in vigore delle disposizioni relative alla composizione dei collegi di 3 giudici (anziché 2 giudici) è stata rinviata al 2021 (la legge n. 239/2019 ha approvato il decreto governativo di emergenza n. 92/2018 per la modifica e il completamento di alcuni atti normativi nel settore della giustizia).

⁶¹ Contributo MEDEL alla consultazione online dei portatori di interessi per la relazione sullo Stato di diritto 2020.

⁶² Contributo del Consiglio superiore della magistratura alla consultazione online dei portatori di interessi per la relazione sullo Stato di diritto 2020.

incompatibilità, anche di tutti i funzionari eletti. L'agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati (ANABI) assicura la gestione dei proventi di reato sequestrati e confiscati.

Nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International, la Romania ha ottenuto un punteggio di 44/100 e si colloca al 19° posto nell'Unione europea e al 70° posto a livello mondiale⁶³. L'83 % degli intervistati rumeni ritiene che la corruzione sia diffusa nel proprio paese (media UE: 71 %), mentre il 64 % si sente personalmente colpito dalla corruzione nella propria vita quotidiana (media UE: 26 %)⁶⁴. Per quanto riguarda le imprese, il 97 % di esse ritiene che la corruzione sia diffusa (media UE 63 %) e il 88 % ritiene che la corruzione rappresenti un problema nello svolgimento dell'attività imprenditoriale (media UE 37 %). Al contempo, il 58 % degli intervistati ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficiente per dissuadere dalle pratiche di corruzione (media UE: 36 %), mentre il 37 % delle imprese ritiene che le persone e le imprese che corrompono un alto funzionario siano punite adeguatamente (media UE 31 %)⁶⁵.

La Romania ha un quadro strategico nazionale anticorruzione di vasta portata, che si basa su un'ampia partecipazione di attori istituzionali nazionali e locali. L'attuale strategia nazionale anticorruzione, relativa al periodo 2016-2020, prevede la partecipazione volontaria di un'ampia parte della pubblica amministrazione, ivi comprese amministrazioni locali e imprese pubbliche, nonché le autorità di contrasto, la procura, gli organi giurisdizionali e la società civile. Gli strumenti di prevenzione si basano su piani di prevenzione della corruzione, elaborati da ciascuna istituzione partecipante attraverso attività di autovalutazione e valutazioni dei rischi, nonché metodologie comuni e valutazioni condotte mediante *peer review*. L'efficacia della strategia dipende fortemente dall'impegno politico e la sua attuazione è proseguita alquanto a rilento nel periodo 2017-2019, nonostante le scadenze fissate dal governo ad agosto 2016. Nel 2019, l'impegno espresso dall'attuale governo di contrastare la corruzione si è tradotto in un rinnovato slancio nell'attuazione della strategia nazionale preventiva anticorruzione. Il livello di attuazione della strategia è aumentato e alle azioni preventive hanno fatto seguito misure a livello sia nazionale, sia locale. Attualmente, il ministero della Giustizia sta altresì conducendo una valutazione della strategia allo scopo di elaborare la strategia successiva⁶⁶.

La pressione sul quadro giuridico e istituzionale ha esercitato un impatto significativo sull'efficacia delle indagini e sulle sanzioni applicate ai reati di corruzione. Nel periodo 2013-2017, i risultati ottenuti dalle istituzioni coinvolte nelle indagini, nelle azioni penali e nelle sentenze in materia di corruzione ad alto e medio livello sono stati significativi e costanti. Nel 2018 e nel 2019, mentre le istituzioni hanno continuato a indagare e sanzionare i reati di corruzione ad alto livello, le relazioni dell'MCV hanno evidenziato la tendenza a un certo livello di pressione sulle principali istituzioni anticorruzione, con crescenti preoccupazioni circa l'impatto negativo causato da tale pressione costante. Sia la DNA che il procuratore generale⁶⁷ hanno riferito un arretramento nei risultati ottenuti nella lotta contro la corruzione nel 2019. La leadership *ad interim* per un periodo prolungato ha influito sulla loro capacità di far fronte alla pressione costante e alle ripetute sfide. Le disposizioni potenzialmente negative delle leggi sulla giustizia modificate in materia di risorse umane

⁶³ Transparency International (2020), Indice di percezione della corruzione 2019.

⁶⁴ Speciale Eurobarometro 502 (2020).

⁶⁵ Flash Eurobarometro 482 (2019): Businesses' attitudes towards corruption in the EU.

⁶⁶ Accanto alla valutazione interna, la strategia nazionale anticorruzione è attualmente oggetto di valutazione anche da parte di una società esterna.

⁶⁷ Informazioni ottenute in occasione della visita nel paese.

hanno altresì ulteriormente compromesso la loro capacità istituzionale⁶⁸. Anche la costituzione della sezione per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (SIJ) ha avuto ripercussioni sui risultati della lotta contro la corruzione ad alto livello⁶⁹. Inoltre, una serie di decisioni della Corte costituzionale ha inciso in modo particolare sui casi di corruzione ad alto livello, specialmente sulle decisioni relative alle pratiche per istituire i collegi penali a tre e cinque giudici presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia⁷⁰, sui metodi di controllo tecnico (intercettazioni)⁷¹ e sul reato di abuso d'ufficio connesso alla corruzione⁷². Secondo la DNA, le implicazioni combinate di tali decisioni sono particolarmente gravi e comportano l'abbandono di indagini e l'annullamento di cause in tribunale, l'annullamento di decisioni giudiziarie definitive e la riapertura dei processi nel merito sui casi in questione, con il rischio potenziale di consentire di eludere la responsabilità penale per i reati di corruzione. Nei primi mesi del 2020, la situazione appare migliorata grazie a una minore pressione politica e alla nomina di gruppi di gestione stabili. Ciononostante, permane incertezza in merito alle indagini in corso e ai procedimenti giudiziari per casi di corruzione ad alto livello. Nel periodo 2015-2019, la Romania ha registrato il secondo maggior numero di indagini dell'OLAF concluse con una raccomandazione finanziaria (40) tra gli Stati membri⁷³.

⁶⁸ Ad esempio, innalzamenti improvvisi dei requisiti di anzianità per i procuratori o nuove regole per le delegazioni. Anche l'impatto della carenza di personale è divenuto più consistente, poiché, allo stesso tempo, le procure sono state costrette a sviluppare una capacità interna per le misure di sorveglianza e le intercettazioni.

⁶⁹ Per i casi che coinvolgono un giudice o un procuratore, la sezione mantiene i poteri di azione penale nei confronti di tutte le altre persone potenzialmente coinvolte. Una serie di casi complessi di corruzione ad alto livello sui quali indaga la DNA e di indagini su funzionari pubblici eletti è stata quindi trasferita alla nuova sezione, che disponeva di un organico e di competenze insufficienti. Da quando è diventata operativa nell'ottobre 2018, la sezione ha emesso un numero trascurabile di rinvii a giudizio. Ha inoltre ritirato i ricorsi relativi a diversi casi di corruzione ad alto livello precedentemente presentati dalla DNA. Cfr. anche la relazione sui progressi nell'ambito dell'MCV del 2019.

⁷⁰ Corte costituzionale della Romania, decisioni n. 685/2018 e n. 417/2019. La Corte costituzionale ha stabilito che la prassi di nominare membri *de iure* — uno per collegio (il presidente o il vicepresidente della Corte suprema) — nella composizione dei collegi di cinque giudici dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia era contraria alla regola secondo cui tutti i membri devono essere estratti a sorte. Ha altresì stabilito che, contrariamente alla normativa applicabile, l'Alta Corte non aveva istituito collegi specializzati composti da tre giudici, incaricati di trattare in primo grado i reati di corruzione. Le sentenze della Corte costituzionale implicano la possibilità di riaprire i procedimenti d'appello o di far riesaminare le cause in primo grado, a determinate condizioni indicate nelle rispettive decisioni della Corte costituzionale. Diverse domande di pronuncia pregiudiziale concernenti gli effetti giuridici di tali sentenze della Corte costituzionale e la loro compatibilità con il diritto dell'UE sono attualmente pendenti dinanzi alla Corte di giustizia (cause riunite C-357/19 e C-547/19, causa C-379/19 e cause riunite C-811/19 e C-840/19).

⁷¹ Alcune decisioni sono state emesse nel periodo 2016-2020. In base alle sentenze della Corte costituzionale, in tutti i procedimenti futuri la procura non dovrebbe più utilizzare le risorse tecniche e umane dei servizi di intelligence per raccogliere prove da utilizzare nei procedimenti penali e dovrebbe dotarsi di risorse proprie.

⁷² Corte costituzionale della Romania, decisione del 2016. L'incertezza nella definizione del reato ha portato all'archiviazione delle indagini o all'annullamento dei procedimenti in tribunale. È necessario che il legislatore chiarisca la definizione nel codice penale, come avviene per una serie di decisioni della Corte costituzionale.

⁷³ L'OLAF rivolge raccomandazioni finanziarie alle istituzioni dell'UE o alle autorità nazionali che forniscono o gestiscono fondi dell'UE con l'obiettivo di ottenere il recupero, per il bilancio dell'UE, dei fondi dell'UE oggetto di frode. Le raccomandazioni finanziarie dell'OLAF nei due principali settori di gestione concorrente (Fondi strutturali e di investimento europei e agricoltura) per il periodo 2015-2019 hanno rappresentato lo 0,35 % del totale dei pagamenti alla Romania per il periodo 2015-2019 (la media dell'UE-27 è pari allo 0,36 %). L'incidenza finanziaria delle irregolarità rilevate dalla Romania è stata tuttavia superiore (2,92 %) (relazione OLAF 2019, tabella 6).

La persistente incertezza in merito alle modifiche del codice penale e del codice di procedura penale mette a repentaglio la lotta alla corruzione. Sono da tempo attese modifiche del codice penale e del codice di procedura penale⁷⁴. Tali modifiche dovrebbero soprattutto permettere di trovare soluzioni giuridiche e politiche a una serie di decisioni di ampia portata emesse dalla Corte costituzionale a partire dal 2014, che hanno annullato disposizioni dei codici e hanno inciso, in particolare, sulla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata⁷⁵. Nel mese di aprile 2019, tuttavia, il parlamento ha adottato alcune modifiche del codice penale, del codice di procedura penale e della legge speciale sulla corruzione attraverso procedure d'urgenza, con potenziali conseguenze negative per la lotta contro la criminalità in generale e la corruzione in particolare. Tali modifiche, che hanno fatto seguito a un primo tentativo infruttuoso di indebolire i codici penali nel 2018⁷⁶, sono state oggetto di ampie critiche e sono state dichiarate incostituzionali nel luglio 2019⁷⁷. Pertanto, non sono entrate in vigore. Resta in sospeso l'allineamento del codice penale e del codice di procedura penale a tutte le decisioni della Corte costituzionale. Permangono quindi l'incertezza giuridica e i rischi per la sostenibilità della lotta alla corruzione.

Permangono altri ostacoli all'efficacia dell'azione penale. Un problema specifico riguarda l'obbligo del parlamento di rendere conto delle sue decisioni relative alle richieste della procura di autorizzare misure preventive, quali perquisizioni o arresti, e alle domande di autorizzazione di indagini su parlamentari che siano o siano stati ministri. In risposta alle raccomandazioni dell'MCV e del GRECO⁷⁸, nel 2019 la Camera dei deputati ha modificato il proprio regolamento interno facendo riferimento ai criteri stabiliti dalla commissione di Venezia. La nuova procedura non è ancora stata sperimentata, e il Senato non dispone di una procedura analoga. Nel 2019 sono state respinte due richieste avanzate dalla procura, relative all'avvio di indagini a carico di due ex-ministri e membri del parlamento.

L'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) continua a produrre risultati, ma l'efficacia del suo funzionamento è compromessa dall'indebolimento del suo quadro legislativo e della riduzione delle risorse. L'ANI ha il compito di esaminare i casi di conflitti di interessi

⁷⁴ Le relazioni dell'MCV avevano costantemente raccomandato di migliorare la stabilità dei codici, limitando le modifiche a quanto specificamente richiesto dalle decisioni della Corte costituzionale e dal recepimento delle direttive dell'UE. Nella relazione dell'MCV del 2017, la Commissione ha raccomandato che fosse completata la riforma del codice penale e del codice di procedura penale e che il parlamento attuasse gli emendamenti presentati dal governo.

⁷⁵ Si veda il paragrafo precedente. Diversi progetti di legge e decreti di emergenza sono stati adottati dai governi successivi, ma la maggior parte di essi è ancora pendente in parlamento.

⁷⁶ Un primo tentativo infruttuoso di indebolire i codici penali si è avuto nel 2018. Le modifiche legislative apportate il 24 aprile 2018 al codice penale e al codice di procedura penale mediante procedura di emergenza sono state pesantemente criticate. Nell'ottobre 2018 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di molte disposizioni. Di conseguenza, la relazione dell'MCV del novembre 2018 (COM (2018) 851) ha formulato un'ulteriore raccomandazione affinché le autorità procedessero a un riesame delle modifiche dei due codici, tenendo pienamente conto della necessità di compatibilità con il diritto dell'UE e gli strumenti internazionali anticorruzione, nonché con le raccomandazioni formulate nell'ambito dell'MCV e del parere della commissione di Venezia (CDL-AD (2018) 021).

⁷⁷ Corte costituzionale della Romania, decisione n. 466 del 29 luglio 2019.

⁷⁸ Raccomandazione MCV n. 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 trovare il sostegno della commissione di Venezia e del 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". GRECO, Quarto ciclo di valutazione.

amministrativi, incompatibilità e patrimoni ingiustificati e ha sviluppato una solida casistica in merito. Il sanzionamento dei casi di incompatibilità e conflitto di interessi è un elemento importante nella prevenzione della corruzione. L'ANI ha altresì sviluppato efficaci strumenti di prevenzione dei casi di conflitto di interessi in ambito amministrativo, in particolare per quanto riguarda gli appalti pubblici, e campagne generali di sensibilizzazione, anche in relazione alle elezioni nazionali e locali. Le relazioni dell'MCV hanno evidenziato sfide costanti relative al quadro giuridico sull'integrità e all'esigenza di stabilità e chiarezza, nonché di sviluppare un quadro solido e stabile⁷⁹. Diverse modifiche legislative entrate in vigore nel 2019 hanno indebolito il regime applicabile ai casi di incompatibilità e conflitto di interessi⁸⁰. Di conseguenza, l'ANI è stata costretta a chiudere un numero significativo di indagini in corso, mentre altri procedimenti sono stati annullati in tribunale. L'ANI segnala altresì un aumento dei ricorsi relativi all'applicazione di sanzioni a seguito di decisioni giudiziarie definitive per i funzionari eletti alle elezioni locali, con la conseguente mancata applicazione delle sanzioni per incompatibilità o conflitto di interessi e possibili ripercussioni sull'applicazione delle norme di integrità per le elezioni. L'Agenzia ha proposto di collaborare con il ministero della Giustizia e i portatori di interessi per rivedere le leggi sull'integrità e definire un quadro giuridico coerente e consolidato. Sebbene il carico di lavoro dell'Agenzia aumenti in modo consistente in tempo di elezioni, il suo bilancio è stato ridotto.

Negli ultimi anni sono stati introdotti codici etici e di condotta per i membri del parlamento⁸¹ e del governo⁸², in aggiunta a quelli già esistenti per la funzione pubblica. Resta però da dimostrare l'efficacia del meccanismo di applicazione del codice di condotta dei parlamentari, poiché finora sono pochi i casi in cui membri del parlamento sono stati oggetto di misure disciplinari⁸³.

L'Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati (ANABI) è pienamente operativa. La missione dell'ANABI è garantire un tasso efficace di esecuzione degli ordini di confisca pronunciati in materia penale, grazie a una gestione efficiente dei beni confiscati distribuiti all'Agenzia da procuratori e giudici. L'Agenzia ha inoltre progredito nell'elaborazione di un sistema integrato di monitoraggio delle misure adottate dalle autorità in ciascuna fase della procedura di recupero dei beni. A dicembre 2019, più di 30 organizzazioni non governative hanno chiesto al governo di ristabilire le disposizioni del mandato dell'ANABI in materia di

⁷⁹ Le relazioni dell'MCV hanno deplorato l'assenza di un quadro per l'integrità sostenibile (cfr. ad esempio COM (2017) 44).

⁸⁰ Una preoccupazione particolare riguarda una disposizione che fissa un termine di prescrizione di tre anni a partire da quando sono stati commessi gli atti che determinano lo stato di conflitto di interessi o incompatibilità. Tale disposizione ha costretto l'ANI a chiudere circa 200 indagini e ha comportato l'annullamento di cause in tribunale; di conseguenza, adesso non è chiaro se una sanzione possa ancora essere applicata dopo una decisione definitiva del tribunale, qualora tale decisione (piuttosto che la relazione della stessa ANI) giunga successivamente al termine del periodo di tre anni.

⁸¹ Parlamento rumeno, decisione n. 77/2017 sul codice di condotta per deputati e senatori.

⁸² Codice di condotta per i membri del governo: <http://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/cod-de-conduita-al-membrilor-guvernului>.

⁸³ GRECO, Quarto ciclo di valutazione. La relazione 2019 dell'MCV rileva altresì che la mancanza di disposizioni esplicite sul rispetto dell'indipendenza della magistratura non permette di appurare se i codici di condotta siano in grado di fungere da strumenti efficaci di responsabilità.

"riutilizzo per finalità sociali"⁸⁴, che avrebbero garantito che parte dei proventi di reato fosse utilizzata per finanziare progetti di prevenzione della criminalità visibili ai cittadini⁸⁵.

Dal 2004 la Romania ha una legge specifica sulla protezione di chi segnala irregolarità.

Le attività di lobbying sono disciplinate da norme non vincolanti e, in particolare, dall'istituzione di un registro volontario per la trasparenza. Gli aspetti relativi alle cosiddette "porte girevoli" sono disciplinati da disposizioni di legge specifiche⁸⁶. Altre disposizioni garantiscono la protezione dei dipendenti che segnalano violazioni della legge dalle autorità pubbliche, dalle istituzioni pubbliche e da altri soggetti⁸⁷. Molte istituzioni hanno adottato procedure operative per attuare la legislazione sugli informatori e altri strumenti in materia di integrità. Tuttavia, la legislazione vigente non si applica al settore privato.

III. PLURALISMO DEI MEDIA

La Costituzione sancisce il diritto alla libertà di espressione e il diritto di accesso a qualsiasi informazione di interesse pubblico. La legge sugli audiovisivi stabilisce la missione e la composizione dell'autorità di regolamentazione dei media e impone a quest'ultima di garantire la trasparenza dell'organizzazione, del funzionamento e del finanziamento dei mass media nel settore audiovisivo⁸⁸.

L'autorità di regolamentazione nel settore dei media audiovisivi è il Consiglio nazionale per gli audiovisivi (CNA).

La sua missione è definita dalla legge sugli audiovisivi⁸⁹. Il CNA è un'autorità pubblica autonoma sotto il controllo parlamentare e funge da garante dell'interesse pubblico nel settore della comunicazione audiovisiva⁹⁰. Le decisioni e i pareri del CNA sono consultabili sul suo sito internet⁹¹. Il Consiglio è composto da 11 membri nominati dal parlamento (dalla maggioranza dei senatori e deputati presenti, per un mandato di 6 anni) su proposta del Senato (3 membri), della Camera dei deputati (3 membri), del presidente della Romania (2 membri) e del governo (3 membri). L'Osservatorio del pluralismo dei media (MPM 2020) valuta a basso rischio l'indipendenza e l'efficacia dell'autorità per i media. Rileva, tuttavia, la limitata competenza di alcuni dei membri nominati e la mancanza di consenso sulle norme⁹². La visita nel paese ha evidenziato che il bilancio stanziato dallo Stato per finanziare le attività del CNA è stato pregiudicato dalla crisi sanitaria da COVID-19 e che l'autorità dispone di un organico insufficiente, in particolare in considerazione dei compiti aggiuntivi connessi all'ambiente digitale⁹³.

⁸⁴ Nel 2018 il governo ha adottato un decreto di emergenza che ha abolito il riutilizzo per finalità sociali. L'art. 60 del decreto governativo di emergenza n. 114/2018 ha abrogato l'art. 37 della legge n. 318/2015.

⁸⁵ Centro di risorse giuridiche: <http://www.crj.ro/apel-pest-30-de-onguri-solicita-guvernului-romaniei-inlaturarea-efectelor-destructive-ale-oug-114-2018-in-privinta-reutilizarii-sociale-a-sumelor-confiscate-din-infracțiuni/>.

⁸⁶ Legge n. 161/2003; decreto governativo di emergenza n. 66/2011 e legge n. 98/2016.

⁸⁷ <https://www.whistleblowing.it/Romanian%20Law%20571-2004%20-%20whistleblowingEN.pdf>.

⁸⁸ Reporter senza frontiere (2020), World Press Freedom Index: la Romania occupa la 48^a posizione a livello mondiale: <https://rsf.org/en/ranking>.

⁸⁹ Legge n. 504/2002.

⁹⁰ Contributo della Romania alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

⁹¹ Sito web del Consiglio nazionale per gli audiovisivi della Romania: <http://www.cna.ro/-Informa-ii-privind-licen-ele-.html>.

⁹² Osservatorio del pluralismo dei media 2020.

⁹³ In tale contesto, va ricordato che la direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi (AVMSD) prevede garanzie specifiche sull'indipendenza e sull'efficacia delle autorità nazionali di regolamentazione dei media. Le autorità rumene hanno elaborato un primo progetto di legge che recepisce la AVMSD riveduta.

In termini di autoregolamentazione nel settore della stampa, le norme professionali sono stabilite a livello delle redazioni o degli editori. L'MPM 2020 ritiene preoccupante la mancanza di garanzie specifiche in materia di indipendenza editoriale e norme professionali, previste dalla legislazione o dall'autoregolamentazione.

La trasparenza della proprietà dei media risulta incompleta. In virtù della legge sugli audiovisivi⁹⁴ il Consiglio è tenuto a garantire la trasparenza dell'organizzazione, del funzionamento e del finanziamento dei mezzi di comunicazione di massa nel settore audiovisivo. Anche il diritto societario comprende norme che disciplinano la trasparenza della proprietà dei media⁹⁵.

La pubblicità di Stato sarebbe utilizzata come metodo di ingerenza da parte dello Stato. L'MPM 2020 segnala un rischio elevato per il pluralismo dei media a tale riguardo. I portatori di interessi indicano che la legislazione presenta lacune per quanto riguarda gli obblighi di informativa, il che è considerato un fattore che contribuisce alla mancanza di trasparenza e al rischio di abusi⁹⁶. Inoltre, la distribuzione discrezionale dei fondi per la pubblicità di Stato è utilizzata dalle autorità statali per esercitare ingerenze nei media, in particolare a livello locale⁹⁷.

Sebbene la Costituzione sancisca la libertà di espressione⁹⁸ e l'accesso alla professione giornalistica non sia limitato, si segnalano alcuni problemi derivanti dall'attuazione del quadro giuridico. L'MPM 2020 segnala problemi relativi alla tutela della libertà di espressione, considerando che sono tendenzialmente correlati a questioni di attuazione e non al quadro legislativo stesso. Le norme intese a tutelare la dignità e la reputazione delle persone impongono di bilanciare tali interessi con la libertà di espressione. L'MPM 2020 rileva incongruenze nell'interpretazione della legge e nella gravità delle sanzioni applicate nei confronti dei giornalisti in tale contesto⁹⁹. Tuttavia, la "diffamazione" e l'"insulto" sono stati depenalizzati in occasione della revisione del codice penale del 2014.

L'applicazione del diritto costituzionale di accesso a qualsiasi informazione di interesse pubblico è ostacolata. L'MPM 2020 evidenzia problemi legati all'applicazione di tale diritto per quanto riguarda l'accesso ai documenti in possesso di enti pubblici. I portatori di interessi riferiscono che le risposte sono spesso tardive¹⁰⁰ e/o incomplete. Ciononostante, l'MPM 2020 riferisce anche che in tutti i casi controversi relativi a questioni quali l'accesso giornalistico ai documenti e il loro uso da parte della stampa o la protezione delle fonti, le decisioni sono emesse dagli organi giurisdizionali conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁰¹. Vari portatori di interessi¹⁰² hanno riferito denunce di abusi della

⁹⁴ Legge sugli audiovisivi n. 504/2002 (*Legea audiovizualului*).

⁹⁵ Legge n. 31/1990.

⁹⁶ Contributo della Federazione europea dei giornalisti alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

⁹⁷ Risultati dell'Osservatorio del pluralismo dei media del 2020, confermati e chiariti durante la visita nel paese.

⁹⁸ Costituzione rumena, art. 30.

⁹⁹ La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 28 luglio 2020, *Monica Macovei vs. Romania* (ricorso n. 53028/14) ha rilevato una violazione del diritto alla libertà di espressione e ha dichiarato che la riparazione - risarcimento dei danni e condanna a far pubblicare a proprie spese la sentenza definitiva nei giornali - hanno avuto un effetto dissuasivo sulla libertà di espressione della ricorrente.

¹⁰⁰ Il termine per la risposta è stato esteso da 30 a 60 giorni. Cfr. <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449380>. Tale proroga è tuttavia temporanea, come stabilito dal decreto presidenziale n. 195/2020, articolo 56, allegato 1, la cui applicazione è limitata al periodo di emergenza.

¹⁰¹ Dichiarazione del rappresentante dell'OSCE:
<https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449380>.

legislazione in materia di protezione dei dati finalizzate a limitare la libertà dei media. Le deroghe al trattamento dei dati personali a fini giornalistici sono limitate nella legge rumena sulla protezione dei dati¹⁰³. L'MPM 2020 ha ritenuto che la "versione nazionale del regolamento generale sulla protezione dei dati" non prevedesse una protezione adeguata per il lavoro giornalistico e ha segnalato un caso in cui l'autorità rumena per la protezione dei dati (DPA) avrebbe chiesto a un organo di stampa di divulgare le sue fonti.

Si segnalano minacce subite da giornalisti rumeni a causa delle loro attività professionali. Nel 2019 e nel 2020 la piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha pubblicato quattro segnalazioni riguardanti la Romania, di cui due relative a cause abusive per diffamazione, una a minacce di morte nei confronti di un giornalista d'inchiesta¹⁰⁴ e una alla sospensione delle emissioni di una stazione televisiva¹⁰⁵.

IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI

La Romania è una repubblica democratica rappresentativa semipresidenziale. Il parlamento rumeno è bicamerale e comprende il Senato (la camera alta) e la Camera dei deputati (la camera bassa). Il diritto di iniziativa legislativa spetta al governo, ai deputati, ai senatori o a un gruppo di non meno di 100 000 cittadini¹⁰⁶. La Corte costituzionale è garante della supremazia della Costituzione ed è responsabile del controllo delle leggi¹⁰⁷.

Il processo di elaborazione e promulgazione delle leggi è ben regolamentato, in particolare grazie a un assetto istituzionale esteso per il bilanciamento dei poteri. Secondo la Costituzione il parlamento è l'autorità legislativa, mentre il governo dispone solo di poteri delegati nel processo legislativo. La procedura legislativa ordinaria prevede che il progetto di legge sia approvato dalle autorità pubbliche responsabili della sua applicazione e sottoposto a consultazione pubblica¹⁰⁸. Inoltre il Consiglio legislativo, un organo consultivo del parlamento composto di esperti, fornisce un parere su tutti i nuovi disegni di legge, assicura l'unificazione e il coordinamento sistematici dell'intero corpus legislativo e tiene il registro ufficiale della legislazione rumena¹⁰⁹. Quando l'iniziativa legislativa è esercitata dal governo, il disegno di legge deve essere presentato al parlamento ed essere discusso e adottato da entrambe le camere. Il presidente della Romania promulga le leggi, ma ha la prerogativa di rinviarle al parlamento, per una volta, affinché le riesamini¹¹⁰. Un controllo di costituzionalità *ex ante* può essere richiesto dal presidente della Camera dei deputati, dal presidente del Senato, dal governo, da un gruppo di membri del parlamento, dall'Alta Corte di cassazione e di giustizia, dal presidente della Romania o dal difensore civico.

¹⁰² Informazioni ottenute in occasione della visita in Romania.

¹⁰³ Legge n. 190/2018, articolo 7.

¹⁰⁴ L'indagine sul caso è in corso.

¹⁰⁵ Consiglio d'Europa, Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti. Pubblicato altresì sulla piattaforma Mapping Media Freedom.

¹⁰⁶ Costituzione rumena, art. 74. I cittadini che esercitano il diritto di iniziativa legislativa devono appartenere ad almeno un quarto delle contee del paese, mentre in ciascuna di tali contee o nel comune di Bucarest dovrebbero essere registrate almeno 5 000 firme a sostegno dell'iniziativa.

¹⁰⁷ Costituzione rumena, art. 142.

¹⁰⁸ Il relatore di un atto giuridico ha l'obbligo di pubblicare il disegno di legge con almeno 30 giorni di anticipo affinché sia sottoposto all'analisi, all'approvazione e all'adozione.

¹⁰⁹ Costituzione rumena, art. 79.

¹¹⁰ Costituzione rumena, art. 77, paragrafo 2.

Il processo legislativo ordinario è spesso accantonato a causa dell'uso frequente dei decreti governativi di emergenza¹¹¹. La Costituzione ammette l'adozione dei decreti governativi di emergenza solo in casi eccezionali e motivati di urgenza, e la esclude per determinate categorie di leggi, quali leggi costituzionali o leggi che incidono sui diritti fondamentali. Tuttavia, più governi successivi si sono avvalsi di decreti governativi di emergenza per legiferare in molti settori, tra cui la giustizia e le questioni elettorali, e in campi che riguardano i diritti fondamentali, sollevando preoccupazioni in merito alla qualità della legislazione, alla certezza del diritto e al rispetto della separazione dei poteri¹¹². L'adozione dei decreti governativi di emergenza, contrariamente alla procedura legislativa ordinaria, non prevede alcun obbligo di consultazione né l'esercizio dei controlli istituzionali¹¹³. Sebbene il difensore civico (*Avocatul Poporului*) possa impugnare il ricorso ai decreti governativi di emergenza dinanzi alla Corte costituzionale, tale prerogativa è stata raramente utilizzata. In un referendum consultivo organizzato nel maggio 2019 su iniziativa del presidente della Repubblica¹¹⁴, la maggioranza dei cittadini si è dichiarata favorevole a vietare l'adozione di decreti governativi di emergenza nel settore della giustizia, nonché a estendere ad altre autorità, oltre al difensore civico, il diritto di impugnare i decreti direttamente dinanzi alla Corte costituzionale.

Nel contesto della pandemia da COVID-19 è stato dichiarato lo stato di emergenza. Lo stato di emergenza è stato dichiarato dal presidente della Repubblica il 16 marzo, con l'approvazione del parlamento¹¹⁵. In tale contesto, la Romania ha notificato al Consiglio d'Europa una deroga agli obblighi derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹¹⁶. A seguito di una domanda del difensore civico relativa alle sanzioni che potrebbero essere applicate, tra l'altro, per il mancato rispetto delle norme di quarantena¹¹⁷, la Corte costituzionale ha statuito che le disposizioni contestate erano incostituzionali, in quanto limitavano o mettevano a rischio i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini e delle

¹¹¹ I decreti governativi di emergenza hanno forza di legge non appena vengono pubblicati nella Gazzetta ufficiale. Sebbene debbano essere confermati, in definitiva, come leggi dal parlamento, non è fissata alcuna scadenza per questa conferma.

¹¹² Relazione dell'MCV, gennaio 2017; relazione dell'MCV, novembre 2017; relazione dell'MCV, novembre 2018; relazione dell'MCV, ottobre 2019; parere della commissione di Venezia (CDL-AD(2018)021); parere della commissione di Venezia (CDL-AD(2019)014), GRECO (2018), Ad-hoc Report on Romania, e GRECO (2016), Quarto ciclo di valutazione, Evaluation Report.

¹¹³ Possono essere emessi solo pareri non vincolanti (ad esempio, il parere del Consiglio legislativo).

¹¹⁴ I quesiti posti con il referendum sono stati i seguenti: "1. Siete favorevoli a vietare l'amnistia e la grazia per i reati di corruzione?; 2. Siete favorevoli a vietare l'adozione, da parte del governo, di decreti di emergenza in materia di reati, pene e organizzazione giudiziaria, e ad estendere il diritto di impugnare i decreti direttamente dinanzi alla Corte costituzionale?".

¹¹⁵ Decreto di istituzione dello stato d'emergenza nel territorio della Romania del 16 marzo 2020. Lo stato d'emergenza è stato inizialmente dichiarato per un periodo di 30 giorni e successivamente prorogato di ulteriori 30 giorni. A seguito delle sentenze della Corte costituzionale che hanno messo in discussione la base giuridica dello stato di emergenza e il ruolo del parlamento nella decisione, il parlamento ha adottato la legge 55/2020 che stabilisce quali diritti civili possono essere limitati durante una pandemia. Dopo la fine della seconda fase dello stato di emergenza, dal 15 maggio la Romania si trova in uno stato di pericolo.

¹¹⁶ Rappresentanza permanente della Romania presso il Consiglio d'Europa (2020), note del verbale JJ9014C del 18 marzo 2020. La Romania ha ritirato la deroga in data 15 maggio 2020 (Rappresentanza permanente della Romania presso il Consiglio d'Europa (2020), note del verbale JJ9051C del 15 maggio 2020).

¹¹⁷ La domanda si riferiva al decreto governativo di emergenza n. 34/2020. Il difensore civico ha invocato la mancanza di chiarezza e prevedibilità del testo giuridico, che non conteneva una descrizione rigorosa di un reato e consentiva di stabilire sanzioni mediante ordinanze militari.

istituzioni fondamentali dello Stato, e dovevano essere adottate mediante una legge, come atto formale del parlamento, e non attraverso un decreto governativo di emergenza¹¹⁸.

Le modifiche legislative mancano spesso di prevedibilità e qualità e suscitano preoccupazioni per quanto riguarda l'interesse pubblico. I portatori di interessi istituzionali riferiscono che la legislazione fondamentale viene modificata troppo frequentemente, mentre l'obiettivo delle modifiche è spesso poco chiaro e le leggi che ne derivano possono essere contraddittorie¹¹⁹. I cambiamenti repentini della legislazione mediante decreti governativi di emergenza e la mancanza di certezza del diritto sono dannosi anche per gli investimenti¹²⁰. In vari settori strategici, negli ultimi tre anni il parlamento ha avviato e adottato numerose modifiche delle stesse leggi, alcune in contraddizione tra loro. Nel corso del processo legislativo, il Consiglio legislativo esercita spesso la sua prerogativa di sottolineare la natura contraddittoria dei progetti di modifica e le possibili incompatibilità con la Costituzione, ma i suoi pareri sono solo consultivi. Gran parte dei disegni di legge approvati dal parlamento sono impugnati dinanzi alla Corte costituzionale prima della loro promulgazione.

Nonostante il quadro normativo sia in vigore, non si registra un ricorso sufficiente alle valutazioni d'impatto e alle consultazioni pubbliche. Sebbene i progetti di atti normativi siano sottoposti all'analisi e all'approvazione delle autorità pubbliche interessate solo dopo la conclusione della consultazione pubblica, quest'ultima è considerata formale¹²¹. Del resto, molte autorità locali e centrali non pubblicano il disegno di legge a fini di discussione pubblica e adducono spesso motivi di emergenza o di sicurezza nazionale per limitare la trasparenza¹²².

Il governo ha adottato misure per migliorare la trasparenza e la responsabilità. Queste misure, a livello nazionale e locale, mirano ad aumentare la trasparenza dell'amministrazione adottando principi e iniziative per un governo aperto. Il governo ha inoltre messo a disposizione un'apposita piattaforma contenente una serie di dati disponibili al pubblico¹²³. Nel quadro di valutazione della Commissione per la pubblica amministrazione e la governance, la Romania registra un punteggio molto basso per quanto riguarda la qualità dei dati sugli appalti e la trasparenza negli appalti pubblici¹²⁴.

Il governo si è impegnato a realizzare un piano d'azione per affrontare il problema dell'esecuzione delle decisioni giudiziarie e dell'applicazione della giurisprudenza da parte della pubblica amministrazione. In seguito alla constatazione di una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per la mancata esecuzione o l'esecuzione tardiva, da parte dello Stato o di soggetti giuridici sotto la responsabilità dello Stato, delle decisioni definitive degli organi giurisdizionali nazionali¹²⁵, la Romania è tenuta ad adottare le misure strutturali necessarie per garantire l'esecuzione di

¹¹⁸ Decisione n. 152/2020/UE del 6 maggio 2020.

¹¹⁹ Tra i portatori di interessi istituzionali che esprimono tale preoccupazione, menzionati nelle precedenti relazioni dell'MCV, figurano l'Alta Corte di cassazione e di giustizia, la DNA e l'ANI.

¹²⁰ La mancanza di certezza giuridica è stata sottolineata anche nel contesto del semestre europeo: si veda la relazione sulla Romania nell'ambito del semestre europeo 2020.

¹²¹ Public administration characteristics and performance in EU28: Romania, 2018, pag. 868.

¹²² Public administration characteristics and performance in EU28: Romania, 2018, pag. 872.

¹²³ Portale dati del governo: <http://data.gov.ro/>.

¹²⁴ Commissione europea (2019), Assessment framework for Public Administration and Governance: 2,4 punti su 10.

¹²⁵ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 6 settembre 2005, *Săcăleanu group vs. Romania* (ricorso n 73970/01).

sentenze pecuniarie e non pecuniarie da parte della pubblica amministrazione. La Romania è sottoposta al controllo rafforzato del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per l'esecuzione di questa sentenza¹²⁶. Il 3 aprile 2019 il governo rumeno ha approvato un memorandum su misure volte a garantire l'esecuzione delle sentenze nei confronti di un debitore pubblico, conformemente alla giurisprudenza della CEDU sulla mancata esecuzione o l'esecuzione tardiva delle sentenze pronunciate nei confronti di un debitore pubblico. Il piano comprende un meccanismo in grado di fornire statistiche precise per consentire il futuro monitoraggio.

Le autorità indipendenti svolgono un ruolo nella salvaguardia dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto. L'Istituto rumeno per i diritti umani è un membro associato non accreditato della rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani¹²⁷, ha un mandato di promozione e si occupa di un'ampia gamma di diritti umani in Romania. Nel 2020 è stata avviata una procedura legislativa per chiarire il mandato e le attribuzioni dell'Istituto, attribuendo ad esso la competenza di formulare pareri, su richiesta delle commissioni parlamentari, su progetti o altre questioni relative ai diritti umani che sono esaminati in parlamento¹²⁸. Il difensore civico¹²⁹ è incaricato di difendere i diritti e le libertà degli individui nei loro rapporti con le autorità pubbliche. È un'autorità pubblica, autonoma e indipendente. Tra le sue prerogative figura il rinvio delle leggi e dei decreti governativi, compresi i decreti governativi di emergenza, alla Corte costituzionale per la revisione costituzionale *ex post*¹³⁰.

La società civile rumena è attiva nella difesa dello Stato di diritto e ha reagito ai tentativi di limitare le attività delle organizzazioni non governative. La libertà di associazione è sancita dalla Costituzione e l'ordinanza governativa 26/2000 stabilisce le norme che disciplinano la costituzione di associazioni e fondazioni¹³¹. Tale legge stabilisce il quadro per garantire l'accesso delle associazioni e delle fondazioni alle risorse private e pubbliche, nonché il partenariato tra le autorità pubbliche e le persone giuridiche di diritto privato senza scopo patrimoniale. La forte mobilitazione della società civile per la lotta alla corruzione è stata fondamentale per incoraggiare le riforme. Tra il 2017 e il 2019 la società civile ha criticato attivamente le riforme controverse¹³² esprimendo un forte sostegno allo Stato di diritto. I portatori di interessi riferiscono che vi sono stati diversi tentativi di ingerenza nelle attività delle organizzazioni non governative¹³³, ma la reazione unanime della società civile ha impedito loro di concretizzarsi¹³⁴. In particolare, i portatori di interessi hanno espresso preoccupazione per il fatto che il recepimento nel diritto rumeno delle norme

¹²⁶ Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (2019), decisione CM/Del/Dec (2019) 1340/H46-15.

¹²⁷ Era stato precedentemente accreditato con lo status C, che non è attualmente più uno status di accreditamento valido. L'Istituto rumeno ha presentato domanda di accreditamento nel 2020.

¹²⁸ Contributo della rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

¹²⁹ Il difensore civico non è membro della rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani e non è accreditato. Ha presentato domanda di accreditamento nel 2020.

¹³⁰ Art. 15, lettere h) e i), della legge n. 35/1997, del 13 marzo.

¹³¹ Nel periodo di riferimento (2019-aprile 2020) erano iscritte al registro ufficiale 4 173 federazioni, associazioni, fondazioni, sindacati e persone giuridiche straniere.

¹³² Cfr. sezione I.

¹³³ Lo spazio della società civile è considerato ridotto (nella classificazione di CIVICUS, basata su una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso).

¹³⁴ Contributo di Funky Citizens alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

dell'UE in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo¹³⁵ potrebbe avere un impatto sulle organizzazioni non governative, obbligandole a pubblicare nel registro del ministero della Giustizia tutti i beneficiari delle loro attività o tutti i loro donatori, pubblicazione a cui le organizzazioni della società civile si sono opposte¹³⁶.

¹³⁵ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione.

¹³⁶ Contributo di Funky Citizens alla relazione sullo Stato di diritto 2020. Contributo della rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico*.

* *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto 2020 è disponibile all'indirizzo (sito web della Commissione).*

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2020), Presentazione alla Commissione europea nel contesto della preparazione della prima relazione annuale sullo Stato di diritto.

CEPEJ (2018), European judicial systems: efficiency and quality of justice.

CIVICUS (2020), Romania country profile. <https://monitor.civicus.org/country/romania/>.

Commissione di Venezia (2012), "Opinion on the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania in respect of other State institutions and on the Government emergency ordinance on amendment to the Law N° 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court and on the Government emergency ordinance on amending and completing the Law N° 3/2000 regarding the organisation of a referendum of Romania", CDL-AD (2012) 026.

Commissione di Venezia (2019), "Opinion on Emergency Ordinances GEO No. 7 and GEO No. 12 amending the Laws of Justice".

Commissione europea (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020), Quadro di valutazione UE della giustizia.

Commissione europea (2017), Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania in base al meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2017) 44 final

Commissione europea (2017), Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania in base al meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2017) 751 final

Commissione europea (2017), Relazione tecnica sulla Romania 2019 SWD(2017) 25 final.

Commissione europea (2017), Relazione tecnica sulla Romania 2019 SWD(2017) 701 final.

Commissione europea (2018), Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2018) 851 final

Commissione europea (2018), Relazione tecnica sulla Romania 2019 SWD(2018) 551 final.

Commissione europea (2019), Quadro di valutazione per la pubblica amministrazione e la governance.

Commissione europea (2019), Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2019) 499 final.

Commissione europea (2019), Relazione tecnica Romania 2019 (SWD(2019) 393 final.

Commissione europea (2020), Relazione OLAF 2019.

Commissione europea (2020), Relazione per paese del semestre europeo sulla Romania.

Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) (2019), parere dell'ufficio di presidenza del CCJE a seguito di una richiesta dell'Associazione rumena del Forum dei giudici per quanto riguarda la situazione relativa all'indipendenza della magistratura in Romania.

Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE) (2019), parere dell'ufficio di presidenza del CCPE a seguito di una richiesta del Movimento rumeno per la difesa dello status dei procuratori per quanto riguarda la situazione relativa all'indipendenza dei procuratori in Romania.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2010), Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2016), raccomandazione CM/Rec (2016) 4 sulla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e di altri operatori dei media.

Consiglio superiore della magistratura (2020), Contributo alla consultazione online dei portatori di interessi per la relazione sullo Stato di diritto 2020.

Corte di giustizia dell'Unione europea, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, causa C-64/16, sentenza del 27 febbraio 2018.

Direzione generale della Comunicazione (2016, 2017, 2018, 2019, 2020), Eurobarometro: percezione dell'indipendenza del sistema giudiziario nazionale dell'UE tra i cittadini.

Eurocommerce (2020), Single Market Barriers Overview.

Funky Citizens (2020), Contributo alla consultazione online dei portatori di interessi per la relazione sullo Stato di diritto 2020.

Governo rumeno (2020), Contributo scritto alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

GRECO (2014), Quarto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione "Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Romania".

GRECO (2019), "Follow-up Report to the Ad hoc Report on Romania (Rule 34)".

GRECO (2019), Quarto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione "Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Compliance report - Romania".

MEDEL (2020), Contributo alla consultazione online dei portatori di interessi per la relazione sullo Stato di diritto 2020.

Rete europea dei Consigli di giustizia (2020), "Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges, 2019"

Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (2020), Contributo della rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

Unione nazionale dei giudici rumeni e a. (2020), Relazione sulla situazione del sistema giudiziario e dello Stato di diritto in Romania.

Visita virtuale in Romania nel contesto della relazione sullo Stato di diritto 2020.

Allegato II: Visita in Romania

I servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali nel giugno 2020 con:

- Associazione dei giudici rumeni
- Associazione "Mișcarea pentru apărarea Statutului procurorilor"
- Centro per il giornalismo indipendente
- Expert Forum
- Freedom House
- Funky citizens
- Alta Corte di cassazione e di giustizia
- Iniziativa per l'associazione "Giustizia"
- Commissione giuridica della Camera dei deputati
- Consiglio legislativo
- Associazione dei media — Cluj
- Ministero della Giustizia
- Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati
- Direzione nazionale anticorruzione
- Strategia nazionale anticorruzione
- Consiglio nazionale per gli audiovisivi
- Agenzia nazionale per l'integrità
- Unione nazionale dei giudici rumeni
- Difensore civico
- Organized crime and corruption reporting project (OCCRP)
- Procura presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia
- Forum dei giudici rumeni
- Segretariato generale del governo
- Consiglio superiore della magistratura

* La Commissione ha inoltre incontrato le seguenti organizzazioni in una serie di riunioni orizzontali:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conferenza delle chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Centro europeo per la libertà di stampa e dei media
- Forum civico europeo
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Commissione internazionale di giuristi (International Commission of Jurists)
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- International Press Institute
- Piattaforma per l'apprendimento permanente
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter senza frontiere
- Transparency International EU