



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2021
SWD(2021) 724 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Relazione sullo Stato di diritto 2021
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 2021
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} -
{SWD(2021) 721 final} - {SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 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 in questi ambiti. L'MCV prosegue contestualmente al meccanismo europeo per lo Stato di diritto, di cui la Romania è parte integrante, come qualsiasi altro Stato membro fino all'adeguato soddisfacimento di tutti i parametri di riferimento.

Il governo propone riforme volte a dar seguito alle preoccupazioni destinate dalle modifiche delle leggi sulla giustizia del periodo 2017-2019, che hanno suscitato critiche per le loro ripercussioni sull'indipendenza, la qualità e l'efficienza della giustizia. In una pronuncia pregiudiziale del 18 maggio 2021, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha esaminato diversi aspetti di tali riforme e ha confermato le preoccupazioni, in particolare quelle relative alla sezione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario. Un progetto di legge per abolire questa sezione è all'esame del parlamento. È stata avviata una procedura legislativa per modificare le leggi sulla giustizia. La carenza di risorse umane è stata accentuata dalla mancata assunzione di nuovi magistrati, oltre che dal pensionamento di un numero considerevole di giudici. Tale carenza ha aumentato la pressione sui magistrati, con implicazioni per la qualità e l'efficienza della giustizia.

Nonostante il quadro istituzionale per la lotta contro la corruzione sia esaustivo, la sua efficacia richiederà una volontà politica costante che il governo si è impegnato a mantenere. L'adozione di una nuova strategia anticorruzione per il periodo 2021-2025 è una priorità fondamentale. L'efficacia delle indagini e delle sanzioni applicate ai reati di corruzione a medio e alto livello è aumentata, il che conferma la casistica precedente. La Direzione nazionale anticorruzione ha conseguito risultati migliori sebbene le modifiche apportate alle leggi sulla giustizia nel periodo 2017-2019 continuano a rappresentare un grave ostacolo al suo buon funzionamento. Permane la necessità di modificare i codici penali. In assenza di solide soluzioni legislative e politiche alle decisioni della Corte costituzionale, aumentano gli ostacoli e l'incertezza giuridica in materia di lotta contro la corruzione. Una maggiore cooperazione istituzionale nel contesto delle elezioni del 2020 potrebbe segnare un nuovo approccio per quanto riguarda l'integrità dei funzionari eletti. L'Agenzia per la gestione dei beni confiscati rimane pienamente operativa e il sistema elettronico PREVENT sul conflitto di interessi risulta efficace.

Esistono garanzie giuridiche relative alla libertà e al pluralismo dei media. Tuttavia permangono preoccupazioni relative all'attuazione e all'applicazione del quadro legislativo esistente, in particolare per quanto riguarda l'accesso alle informazioni. Il Consiglio nazionale per gli audiovisivi non dispone ancora delle risorse necessarie per svolgere pienamente i suoi compiti, e la sua attività ha risentito della scadenza dei mandati di diversi membri. La trasparenza della proprietà dei media risulta ancora incompleta. I media possono essere soggetti a pressioni politiche, soprattutto quando le loro entrate dipendono dalla pubblicità di Stato. Continuano a essere segnalate cause per diffamazione contro giornalisti investigativi. Nel contesto della pandemia, i media hanno ricevuto sostegno attraverso i fondi stanziati per le campagne mediatiche governative volte a prevenire la diffusione della COVID-19.

Permangono preoccupazioni in merito alla stabilità e alla prevedibilità della legislazione, poiché è soggetta a frequenti modifiche e le leggi che ne derivano possono essere contraddittorie, e a un uso limitato delle valutazioni d'impatto. Dopo il referendum del maggio 2019 non sono stati adottati decreti governativi d'urgenza significativi nel settore

della giustizia. Nel contesto della pandemia di COVID-19 è in atto uno stato di allerta che ha richiesto un maggior controllo parlamentare. A seguito della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, del 18 maggio 2021, riguardante diversi aspetti delle leggi sulla giustizia, l'8 giugno 2021 la Corte costituzionale ha emesso una sentenza che desta serie preoccupazioni poiché mette in discussione il principio del primato del diritto dell'Unione. La legislazione sulle associazioni e le fondazioni è stata modificata nel 2020 per ridurre gli oneri burocratici delle ONG.

Il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) è stato istituito nel 2007 al momento dell'adesione all'Unione europea quale misura transitoria per facilitare il proseguimento degli sforzi della Romania volti a riformare il suo sistema giudiziario e intensificare la lotta contro la corruzione¹. In linea con la decisione che istituisce il meccanismo, e come sottolineato dal Consiglio, l'MCV giungerà a termine quando tutti i parametri di riferimento applicabili alla Romania saranno stati adeguatamente soddisfatti. 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, se gli sviluppi non fossero tali da invertire la tendenza. Nella relazione del novembre 2018 la Commissione ha concluso che gli sviluppi avevano invertito la tendenza o messo in discussione l'irreversibilità dei progressi compiuti e che occorreva formulare otto raccomandazioni supplementari. L'ultima relazione dell'MCV, adottata dalla Commissione nel giugno 2021, valutava i progressi compiuti nell'attuazione delle 12 raccomandazioni del gennaio 2017 e delle otto raccomandazioni supplementari del novembre 2018. Tale relazione concludeva che dall'ultima relazione dell'MCV del 2019 la situazione dei parametri di riferimento dell'MCV ha registrato una chiara tendenza positiva e accoglieva con favore il forte e rinnovato impulso dato alle riforme nel 2021 e ai rimedi al regresso del periodo 2017-2019. Ne consegue che si sono registrati progressi in tutte le restanti raccomandazioni dell'MCV e molte sono in fase di adempimento, se i progressi rimarranno costanti².

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'appello³ 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 persone⁴, 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

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 Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2021) 370 final.

³ 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.

⁴ 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, da membri del governo, giudici della Corte costituzionale, membri del Consiglio superiore della magistratura, giudici dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia e pubblici ministeri dell'ufficio di Procura presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia.

organi giurisdizionali. Il Consiglio superiore della magistratura, che ha il compito di garantire l'indipendenza dei magistrati, è articolato in due sezioni, relative rispettivamente ai giudici e ai pubblici ministeri. Ciascuna sezione ha competenza esclusiva rispettivamente per l'assunzione e la gestione della loro carriera, e funge da organo giurisdizionale disciplinare. A capo della procura è il procuratore generale dell'ufficio di Procura presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia. L'ufficio di 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, e, dal 2018, la sezione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (SIIJ)⁵. Esistono 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 magistratura⁶. La Romania partecipa alla Procura europea. L'Unione nazionale rumena degli ordini degli avvocati è una persona giuridica che esercita funzioni di interesse pubblico e comprende tutti i 41 ordini forensi 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

La percezione dell'indipendenza della magistratura da parte dei cittadini è di livello medio ed è notevolmente migliorata rispetto agli anni precedenti. Ora il livello di indipendenza percepita della magistratura tra i cittadini è medio (51 %), in aumento rispetto al 37 % registrato nel 2020⁷. Fra le imprese, tale livello è medio (45 %), in diminuzione di otto punti percentuali rispetto al 2020⁸. Mentre le motivazioni più frequentemente invocate dai cittadini per la percezione di una scarsa indipendenza della magistratura rimangono le interferenze o le pressioni esercitate dal governo e dai politici, la prima fonte di preoccupazione tra le imprese è data dalle interferenze o dalle pressioni derivanti da interessi economici o specifici di altro genere⁹.

Le modifiche apportate nel periodo 2017-2019 alle leggi sulla giustizia sono in fase di revisione. Le leggi sulla giustizia, modificate tra il 2017 e il 2019, definiscono lo status dei magistrati, l'organizzazione del sistema giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura¹⁰. Tali leggi sono fondamentali per l'indipendenza dei magistrati e il buon funzionamento del sistema giudiziario. Le modifiche apportate alle leggi sulla giustizia, ancora in vigore, hanno avuto gravi ripercussioni sull'indipendenza, la qualità e l'efficienza

⁵ Le procure presso le corti di appello sono dirette da procuratori generali e le procure presso gli organi giurisdizionali distrettuali sono dirette da procuratori capo.

⁶ 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.

⁷ Grafico 48 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021. Il livello di indipendenza della magistratura percepito è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata piuttosto soddisfacente o molto soddisfacente da meno del 30 % dei rispondenti), basso (30-39 % dei rispondenti), medio (40-59 %), alto (60-75 %), molto alto (più del 75 % dei rispondenti).

⁸ Grafico 50 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

⁹ Grafici 49 e 51 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

¹⁰ Legge n. 303/2004 sullo status di giudici e pubblici ministeri, legge n. 304/2004 sull'organizzazione giudiziaria e legge n. 317/2004 sul Consiglio superiore della magistratura.

del sistema giudiziario¹¹. In particolare, 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 pubblici ministeri, i regimi di pensionamento anticipato, l'accesso alla professione, e lo status e la nomina di procuratori di alto livello¹². Come riportato nella relazione sullo Stato di diritto 2020 e nella relazione 2021 dell'MCV¹³, l'attuazione delle leggi modificate ha presto confermato le preoccupazioni e negli anni successivi sono emersi nuovi problemi. Poiché le modifiche delle leggi sono ancora in vigore, permangono le preoccupazioni relative all'impatto negativo sul funzionamento del sistema giudiziario. In particolare, la SIIJ è ancora operativa e permangono serie preoccupazioni in merito al suo funzionamento¹⁴, sebbene sia stata meno attiva nel corso dell'ultimo anno. Il 30 settembre 2020 l'allora ministro della Giustizia ha presentato, per una consultazione pubblica di sei mesi, progetti di testi per una modifica complessiva delle leggi sulla giustizia¹⁵. Secondo il ministro della Giustizia i progetti di legge sono stati elaborati a seguito di un'analisi dei requisiti della relazione dell'MCV adottata dalla Commissione europea, delle relazioni del GRECO e dei pareri della Commissione di Venezia. L'obiettivo dichiarato dei progetti di legge è porre rimedio agli effetti negativi delle modifiche apportate nel periodo 2017-2019 e proporre soluzioni a molte questioni individuate nelle relazioni dell'MCV, in particolare per quanto riguarda lo smantellamento della SIIJ, l'aumento del livello di indipendenza professionale dei pubblici ministeri mediante l'abrogazione delle disposizioni legislative modificate nel 2018, la responsabilità civile dei magistrati, le restrizioni alla libertà di espressione degli stessi e le procedure di nomina e revoca dei pubblici ministeri con incarichi direttivi. Nel gennaio 2021 il governo ha adottato un memorandum che rispecchiava l'impegno politico di dare seguito a tutte le raccomandazioni dell'MCV in sospenso. I piani illustrati nel memorandum comprendono un progetto di legge che abolisce la sezione della procura per le indagini sui reati penali commessi all'interno del sistema giudiziario (SIIJ) e modifiche alle leggi sulla giustizia, entrambe direttamente collegate alle raccomandazioni dell'MCV. Al termine della consultazione pubblica e a seguito di vari cicli di dibattiti con la magistratura, il 29 marzo 2021 l'attuale ministro della Giustizia ha trasmesso al Consiglio superiore della magistratura tre progetti di legge modificati per ottenere un parere. Il ministro della Giustizia si è impegnato a trasmettere i progetti di legge alla Commissione di Venezia per un parere, contestualmente all'invio al parlamento. È importante che tali modifiche legislative salvaguardino l'indipendenza della magistratura, in linea con il diritto dell'Unione e tenendo conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Uno sviluppo importante è rappresentato dalla sentenza della CGUE del 18 maggio 2021, che ha preso in considerazione una serie di disposizioni delle leggi sulla giustizia alla luce dell'articolo 2 e dell'articolo 19,

¹¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2021) 370 final; la relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania, pag. 3, ha osservato che l'attuazione prolungata delle leggi sulla giustizia del periodo 2018-2019 crea un'incertezza maggiore e duratura 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 carriera.

¹² Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania, pag. 5. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2021) 370 final.

¹³ *Ibidem*, pag. 3.

¹⁴ In particolare per quanto riguarda l'effetto dissuasivo su giudici e pubblici ministeri (sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19 *Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e altri*, punto 219).

¹⁵ Cfr. nota 10.

paragrafo 1, TUE e della decisione dell'MCV, in particolare per quanto riguarda la SIIJ e le nomine *ad interim* per gli incarichi direttivi dell'Ispettorato giudiziario, come pure la responsabilità personale dei giudici in caso di errore giudiziario¹⁶. La CGUE ha anche ricordato che uno Stato membro non può modificare la propria normativa, specialmente in materia di organizzazione della giustizia, in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto¹⁷.

Un progetto di legge separato volto ad abolire la sezione della procura per le indagini sui reati all'interno del sistema giudiziario (SIIJ) è in discussione in parlamento. Il progetto di legge è stato pubblicato sul sito web del ministero della Giustizia il 4 febbraio 2021. L'11 febbraio 2021 il Consiglio superiore della magistratura ha emesso un parere negativo sul progetto di legge, sostenendo che sono necessarie ulteriori garanzie per proteggere i magistrati da indagini sulla corruzione potenzialmente abusive¹⁸. Il governo ha adottato il progetto di legge invariato il 18 febbraio e ha trasmesso il progetto al parlamento. Il 24 marzo 2021 la Camera dei deputati ha adottato il progetto di legge, ma ha aggiunto disposizioni che riteneva necessarie per tutelare i magistrati da indagini abusive sulla corruzione, proponendo che per i reati legati alla corruzione la richiesta di approvazione del rinvio in giudizio dovesse prima passare dal Consiglio superiore della magistratura¹⁹. Tale proposta è stata accolta con forti critiche della società civile, di gran parte della magistratura e dello stesso Consiglio superiore della magistratura²⁰, poiché si è ritenuto che potrebbe limitare la responsabilità dei magistrati. Il progetto di legge è ora in discussione al Senato in quanto camera decisionale. Il 29 marzo 2021 il ministro della Giustizia ha chiesto un parere alla Commissione di Venezia sul progetto di legge, in particolare sulle garanzie supplementari, per assicurare la coerenza con le norme del Consiglio d'Europa. Nel suo parere del 5 luglio 2021 la Commissione di Venezia accoglie con favore l'intenzione della Romania di abolire la SIIJ e di ristabilire la competenza delle procure specializzate quali DNA e DIICOT, ma raccomanda di eliminare le modifiche della Camera dei deputati²¹. Nella sentenza del 18 maggio 2021, in relazione alla SIIJ, la Corte di giustizia ha stabilito che la normativa che istituisce tale sezione specializzata deve essere giustificata da esigenze oggettive e verificabili relative alla buona amministrazione della giustizia, garantire che tale sezione non possa essere utilizzata come strumento di controllo politico dell'attività dei giudici e dei pubblici ministeri e che la sezione eserciti la propria competenza rispettando i

¹⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19 *Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e altri*, punti 179-241.

¹⁷ *Ibidem*, punto 162. Si veda anche la sentenza della Corte di giustizia del 20 aprile 2021, causa C-896/19 *Repubblica contro Il-Prim Ministru*, punto 64.

¹⁸ Il CSM afferma che la soluzione proposta non è accompagnata da garanzie che diano attuazione al principio dell'indipendenza della magistratura garantendo un'adeguata tutela dei giudici e dei pubblici ministeri contro le pressioni, e prende atto che, quando legifera sul sistema giudiziario, il legislatore ha l'obbligo generale di fornire garanzie appropriate per assicurare l'indipendenza effettiva della magistratura.

¹⁹ In base alla modifica proposta, i magistrati potrebbero essere incriminati solo per reati contro l'amministrazione della giustizia, reati di corruzione, abuso d'ufficio o reati assimilati alla corruzione, previa approvazione della sezione relativa ai giudici o della sezione relativa ai procuratori del Consiglio superiore della magistratura.

²⁰ All'interno del CSM vi sono opinioni divergenti sull'abolizione della SIIJ, sulla necessità di garanzie e sull'adeguatezza delle garanzie proposte dalla Camera dei deputati.

²¹ La Commissione di Venezia sottolinea che questa serie di modifiche "introduce una nuova tipologia di inviolabilità per i giudici e i pubblici ministeri nel quadro di un settore altamente sensibile (il perseguimento dei reati) che va ben oltre l'immunità funzionale" e che "i procedimenti penali che non rientrano nell'ambito dell'immunità funzionale non dovrebbero rientrare nella competenza del CSM e dovrebbero essere avviati direttamente dinanzi agli organi giurisdizionali senza previo controllo del CSM". Parere della Commissione di Venezia, (CDL-AD(2021)019), pag. 14.

requisiti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²². In una sentenza del 7 giugno 2021, la Corte d'appello di Pitești è stata il primo organo giurisdizionale di rinvio ad applicare la pronuncia della Corte di giustizia, dichiarando che l'esistenza della SIIJ non è giustificata da esigenze oggettive e verificabili relative alla buona amministrazione della giustizia e che, pertanto, essa non è competente a istruire una causa deferitale²³. È importante che la riforma giuridica in atto, intesa a smantellare la SIIJ e a ristabilire la competenza sostanziale delle procure specializzate per le cause in corso, sia attuata in linea con il diritto dell'UE, in particolare con la pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea²⁴ tenendo conto delle norme europee.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha emesso una pronuncia pregiudiziale relativa alla responsabilità civile di giudici e pubblici ministeri. La relazione sullo Stato di diritto 2020²⁵ menzionava le preoccupazioni in merito al regime di responsabilità civile introdotto nelle leggi sulla giustizia del periodo 2017-2019, in particolare per quanto riguarda i poteri assegnati al ministero delle Finanze in tale contesto²⁶, poiché le norme consentono a quest'ultimo 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 giudici per i danni causati dalle loro sentenze. Il Consiglio d'Europa ha preso atto del potenziale effetto dissuasivo che questo nuovo regime potrebbe avere sui giudici e sui pubblici ministeri, in particolare in concomitanza con l'istituzione della nuova sezione per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario²⁷. Nella sentenza del 18 maggio 2021, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata sul regime di responsabilità civile dei giudici²⁸, affermando che esso deve prevedere in modo chiaro e preciso le garanzie che assicurino che né l'indagine né l'azione di rivalsa possano trasformarsi in strumenti di pressione sull'attività giurisdizionale²⁹. I nuovi progetti di legge sulla giustizia del marzo 2021, per i quali il ministro della Giustizia ha chiesto il parere del CSM, propongono modifiche delle disposizioni sulla responsabilità civile di giudici e pubblici ministeri. È importante che le

²² La Corte ha aggiunto che gli esempi pratici tratti dalle attività della SIIJ sono tali da confermare la concretizzazione del rischio che tale sezione sia assimilabile a uno strumento di pressione politica e che essa eserciti i suoi poteri per modificare lo svolgimento di talune indagini penali o di procedimenti giudiziari riguardanti, tra l'altro, fatti di corruzione ad alto livello in un modo tale da suscitare dubbi sulla sua obiettività (sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19 *Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e altri*, punti 219 e 223).

²³ Il 23 giugno 2021 l'Ispettorato giudiziario ha avviato un'indagine disciplinare nei confronti del giudice della Corte d'appello di Pitești che ha emesso la suddetta sentenza, affermando che egli ha agito in malafede o ha commesso una negligenza grave nell'esercizio delle sue funzioni, invocando la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea per valutare la competenza della sezione della procura.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania, pag. 3.

²⁶ Si veda, 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 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 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.

²⁷ Parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2018)017), punti 117 e 164.

²⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19 *Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e altri*.

²⁹ La Corte ha aggiunto che i diritti di difesa dei giudici devono essere pienamente rispettati e che sulla responsabilità personale dei giudici deve pronunciarsi un organo giurisdizionale (sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19 *Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e altri*, punto 241).

modifiche proposte rispecchino debitamente la pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea e tengano conto delle norme europee pertinenti³⁰.

I progetti di legge sulla giustizia introducono modifiche delle norme che disciplinano la nomina e la responsabilità della gestione dell'Ispettorato giudiziario. La Corte di giustizia ha preso in esame la compatibilità con l'articolo 2 e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE del potere del governo di procedere a nomine ad interim per incarichi direttivi in seno all'Ispettorato giudiziario, che ha il compito di condurre procedimenti disciplinari nei confronti di giudici e pubblici ministeri. Nella sentenza del 18 maggio 2021, la Corte ha constatato che, poiché le persone che ricoprono incarichi direttivi in seno all'Ispettorato giudiziario potrebbero esercitare un'influenza decisiva sull'attività di quest'ultimo, le norme che disciplinano la loro nomina devono essere concepite in modo che esse non possano far sorgere un legittimo dubbio in merito all'uso delle prerogative e delle funzioni di tale organo quale strumento di pressione sull'attività giurisdizionale o di controllo politico di tale attività³¹. Negli ultimi anni le istituzioni giudiziarie, tra cui lo stesso Consiglio superiore della magistratura, hanno espresso preoccupazioni per la mancanza di responsabilità dell'Ispettorato giudiziario, citando l'elevata percentuale di cause avviate dall'Ispettorato e infine respinte dagli organi giurisdizionali, la concentrazione di tutti i processi decisionali nelle mani dell'ispettore capo³² e i limiti ai poteri di sorveglianza del Consiglio superiore della magistratura³³. I nuovi progetti di legge sulla giustizia del marzo 2021, per i quali il ministro della Giustizia ha chiesto il parere del CSM, propongono modifiche delle disposizioni sulle nomine dell'ispettore capo e dell'ispettore capo aggiunto, come pure dei meccanismi di controllo relativi all'attività dell'Ispettorato giudiziario.

La procedura di nomina dei procuratori di alto livello è attualmente oggetto di revisione nell'ambito delle modifiche delle leggi sulla giustizia. Come sottolineato nella relazione sullo Stato di diritto 2020³⁴, nelle relazioni dell'MCV³⁵ e in diversi pareri della Commissione

³⁰ Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punti 66-71.

³¹ La Corte ha altresì dichiarato che una normativa nazionale può far sorgere dubbi del genere qualora essa abbia, anche in via provvisoria, l'effetto di consentire al governo dello Stato membro interessato di procedere a nomine a incarichi direttivi dell'organo che ha il compito di effettuare le indagini disciplinari e di esercitare l'azione disciplinare nei confronti dei giudici e dei pubblici ministeri, in violazione della procedura ordinaria di nomina prevista dal diritto nazionale (sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19 *Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e altri*, punto 207).

³² L'ispettore capo può essere sottoposto soltanto a un controllo esterno disposto dall'Ispettorato stesso e quindi la relazione di controllo è esaminata solo da un numero selezionato di membri del Consiglio.

³³ Fino al 2018, ai sensi della legge 317/2004, sia l'ispettore capo che l'ispettore capo aggiunto erano selezionati dall'assemblea plenaria del CSM tramite un concorso che prevedeva una prova scritta, un colloquio e la presentazione del progetto di gestione. Ai sensi della legge vigente solo l'ispettore capo è nominato dal CSM a seguito di un colloquio dinanzi a una commissione composta da tre giudici, un procuratore e un rappresentante della società civile. L'assemblea plenaria del CSM nomina formalmente il candidato ma può obiettare unicamente per motivi di mancato rispetto delle norme. L'ispettore capo aggiunto e i direttori delle rispettive sezioni sono selezionati dall'ispettore capo, i cui poteri di organizzazione dell'Ispettorato sono stati anch'essi rafforzati.

³⁴ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania, pag. 5.

³⁵ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2021) 370 final. Le relazioni dell'MCV raccomandano 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 dei procuratori con incarichi direttivi finché sarà istituito un nuovo quadro normativo in linea con la raccomandazione 1 del gennaio 2017.

di Venezia³⁶, la legge vigente continua a destare preoccupazioni in merito all'equilibrio tra l'influenza delle diverse istituzioni sul processo di nomina e la concentrazione dei poteri nelle mani del ministro della Giustizia. Nel 2020 due dei tre procuratori di alto livello sono stati nominati nonostante il parere negativo del Consiglio superiore della magistratura³⁷. Nei nuovi progetti di legge sulla giustizia in preparazione, il ministro della Giustizia intende dare seguito a tali preoccupazioni proponendo modifiche della procedura di nomina. In particolare, i nuovi progetti di legge propongono di rafforzare il ruolo del Consiglio superiore della magistratura, introducendo l'obbligo di chiedere un parere vincolante alla sezione relativa ai procuratori del Consiglio superiore della magistratura in merito alla nomina proposta, e prevedono che il Presidente possa respingere la nomina un numero qualsiasi di volte anziché una sola, conformemente alle raccomandazioni della Commissione di Venezia³⁸.

La procedura di revoca dei procuratori di grado più elevato deve essere modificata a seguito della pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Il 5 maggio 2020 la CEDU ha ritenuto che l'ex procuratrice capo non avesse potuto impugnare efficacemente le motivazioni della sua rimozione dall'incarico dinanzi all'organo giurisdizionale³⁹. Nei progetti di modifica delle leggi sulla giustizia⁴⁰ è stata aggiunta alla procedura di revoca dei procuratori di grado più elevato una procedura di riesame dinanzi a un organo giurisdizionale amministrativo⁴¹. Il governo ha presentato il suo piano d'azione per l'esecuzione della sentenza nel febbraio 2021 e il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ne ha valutato l'attuazione nel giugno 2021⁴².

³⁶ In particolare, la Commissione di Venezia ha raccomandato di "*elaborare un sistema di nomina che attribuisca alla sezione relativa ai procuratori del CSM un ruolo chiave e proattivo nel processo di nomina dei candidati a qualsiasi posizione direttiva nelle procure*". Parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2019)014-e), punto 38.

³⁷ Uno di essi era la procuratrice capo della Direzione per l'indagine e il contrasto della criminalità organizzata e il terrorismo (DIICOT). In seguito alle sue dimissioni nel settembre 2020, tale istituzione ha un capo ad interim.

³⁸ Parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2018)017), punto 52.

³⁹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 5 maggio 2020, *Kövesi contro Romania*, 3594/19, punto 157. La Romania è stata riconosciuta responsabile della 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 nel contesto della revoca dell'incarico all'ex procuratrice capo della Direzione nazionale anticorruzione. 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 procuratori. Per quanto riguarda la libertà di espressione, la CEDU ha altresì sottolineato che la revoca potrebbe avere un effetto dissuasivo, scoraggiando altri giudici e pubblici ministeri dal partecipare al dibattito pubblico sulle riforme legislative che interessano il sistema giudiziario e, più in generale, su questioni relative all'indipendenza della magistratura.

⁴⁰ Cfr. nota 36.

⁴¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2021) 370 final, pag. 9.

⁴² Nella sua decisione del 9 giugno 2021, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha invitato le autorità rumene a tenerlo debitamente informato sugli sviluppi dell'iter legislativo e sulle eventuali modifiche che potrebbero essere ancora apportate ai progetti di disposizioni, in particolare quelli che stabiliscono la procedura di revoca dei procuratori di alto livello e le garanzie esistenti (CM/Del/Dec(2021)1406/H46-21).

Qualità

Permane la preoccupazione in merito alla carenza di risorse umane nel sistema giudiziario. A dicembre 2020 quasi il 10 % dei posti di giudice e quasi il 16 % dei posti di pubblico ministero erano ancora vacanti⁴³, con ripercussioni anche sull'efficienza del sistema giudiziario. Sebbene il regime di pensionamento anticipato dei magistrati introdotto nel 2018, che consentiva la possibilità di pensionamento dopo 20 anni di servizio, sia stato abrogato dal parlamento nel marzo 2021 a seguito delle raccomandazioni della Commissione di Venezia e del GRECO, quasi 300 magistrati sono andati in pensione nel 2020⁴⁴ e quasi 150 nel primo trimestre del 2021⁴⁵, aumentando ulteriormente la carenza di risorse umane. La sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale la disposizione che impone al Consiglio superiore della magistratura di approvare il regolamento sull'organizzazione e lo svolgimento del concorso per l'ammissione alla magistratura⁴⁶ ha creato un vuoto giuridico per cui nel 2020 non si è potuto organizzare il concorso per l'assunzione di nuovi magistrati. Per colmare tale lacuna legislativa, il 22 giugno 2020 il ministero della Giustizia ha presentato all'opinione pubblica il progetto di legge sull'ammissione all'Istituto nazionale della magistratura, adottato dal Senato il 3 febbraio 2021. Tuttavia, su ricorso *ex ante* di un gruppo di parlamentari, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge in questione⁴⁷. Di conseguenza, la normativa in vigore non consentiva ancora l'organizzazione di concorsi per l'ammissione alla magistratura, comportando ulteriori ritardi nelle nuove assunzioni e un aumento del carico di lavoro di giudici e pubblici ministeri, con ulteriori pressioni su questi ultimi e implicazioni per la qualità e l'efficienza della giustizia⁴⁸. Una nuova legge, adottata dal parlamento il 28 giugno 2021, ha colmato il suddetto vuoto giuridico e consentirà di organizzare concorsi per l'ammissione alla magistratura nel 2021 e 2022. Con decisione del 14 luglio 2021 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni di tale legge che abbassano da dieci a sette anni l'anzianità richiesta per partecipare ai concorsi per la nomina a procuratore della DNA e della DIICOT.

Il gruppo dei responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario non è stato in grado di agire efficacemente. Istituito nel 2017 per affrontare importanti questioni strategiche per il sistema giudiziario, esso riunisce le principali istituzioni responsabili del funzionamento del sistema giudiziario⁴⁹. La relazione dell'MCV del 2021 ha confermato le conclusioni precedenti, secondo le quali il gruppo dei responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario non agiva come previsto e il piano d'azione rimaneva in gran parte

⁴³ In lieve diminuzione rispetto al 2019 (Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania, pag. 7).

⁴⁴ Nel 2020 la sezione relativa ai giudici del CSM ha accolto 168 domande di pensionamento, mentre la sezione relativa ai pubblici ministeri ne ha accolte 126. Cfr. old.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0301&tc=s.

⁴⁵ Nei primi tre mesi del 2021 sono andati in pensione complessivamente 145 magistrati, di cui 106 giudici e 39 pubblici ministeri, con una tendenza crescente.

⁴⁶ Decisione n. 121/2020, del 9 giugno 2020, relativa all'eccezione di incostituzionalità delle disposizioni dell'articolo 106, lettere a) e d), della legge n. 303/2004 sullo status di giudici e pubblici ministeri.

⁴⁷ Decisione della Corte costituzionale del 17 marzo 2021.

⁴⁸ Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 35: "[a] è opportuno assegnare agli organi giurisdizionali un numero sufficiente di giudici e personale di sostegno adeguatamente qualificato".

⁴⁹ È composto dal ministro della Giustizia, dal presidente del Consiglio superiore della magistratura, dal presidente dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia e dal procuratore generale dell'ufficio di Procura presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia.

inattuato⁵⁰. Sebbene alla fine del 2019 si siano tenute diverse riunioni del gruppo dei responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario e la cooperazione istituzionale professionale abbia potuto riprendere, non sono stati raggiunti risultati tangibili. Nei primi mesi del 2021 il ministro della Giustizia ha iniziato nuovamente a convocare le riunioni e si sono svolte le prime discussioni sul funzionamento del gruppo dei responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario e sulla strategia di risorse umane per il periodo 2021-2022.

La Corte costituzionale ha dichiarato che le sentenze penali devono essere motivate in fatto e in diritto al momento della loro pronuncia. Le disposizioni del codice di procedura penale ne consentivano la stesura entro 30 giorni dalla loro pronuncia, per cui una sentenza definitiva doveva essere eseguita mentre la persona condannata non era ancora a conoscenza delle motivazioni della pena. Il 7 aprile 2021 la Corte costituzionale ha affermato che la stesura di una sentenza penale successiva alla sua pronuncia priva il condannato del diritto di accesso alla giustizia e del diritto a un equo processo⁵¹. Tale discrepanza temporale tra decisione e motivazione era già stata sottolineata come questione di lunga data⁵². Il 12 maggio 2021 è entrata in vigore una nuova legge che prevede che la pronuncia e la pubblicazione della motivazione di una sentenza nelle cause penali avvengano contemporaneamente, entro un determinato termine dopo la fine del dibattimento.

I dati dimostrano che, nel complesso, la digitalizzazione del sistema giudiziario è a un buon livello. Nel 2020 è stata messa a disposizione online una grande quantità di informazioni per il pubblico riguardanti il sistema giudiziario⁵³. Gli organi giurisdizionali utilizzano ampiamente le tecnologie digitali, come il sistema elettronico di gestione delle cause, l'assegnazione elettronica dei fascicoli e la tecnologia di comunicazione a distanza⁵⁴. Sono altresì in vigore disposizioni per la redazione di decisioni giudiziarie leggibili meccanicamente nelle cause civili, commerciali e amministrative⁵⁵. Tuttavia i portatori di interessi riferiscono che sono ancora necessari miglioramenti⁵⁶.

La pandemia di COVID-19 ha determinato un aumento dell'uso di strumenti digitali nel sistema giudiziario. Nel corso del 2020 è aumentato il numero di sistemi di videoconferenza negli organi giurisdizionali e quindi è aumentato a sua volta il numero di udienze in videoconferenza⁵⁷. Tuttavia i portatori di interessi riferiscono che le udienze da remoto rimangono limitate poiché i giudici preferiscono ancora tenere le udienze in presenza

⁵⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2021) 370 final, pagg. 13-14.

⁵¹ Cfr. Corte costituzionale della Romania, decisione n. 233 del 7 aprile 2021. L'ordine nazionale degli avvocati ha sottolineato il ritardo delle motivazioni come questione importante.

⁵² COM(2017) 33 e Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica (SWD(2017) 25), pag. 20, "La discrepanza temporale tra decisione e motivazione può anche incidere negativamente sulla coerenza e sulla qualità delle decisioni e può alimentare speculazioni sulle motivazioni della decisione nonché sfiducia o critica nei confronti delle istituzioni giudiziarie." Secondo un'altra raccomandazione dell'MCV, il gruppo dei responsabili della gestione strategica del sistema giudiziario deve trovare soluzioni ai ritardi nella motivazione delle decisioni. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2021) 370 final, pag. 13.

⁵³ Grafico 38 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

⁵⁴ Grafico 40 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

⁵⁵ Grafico 46 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

⁵⁶ Contributo di Funky Citizens alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 13; contributo di Expert Forum alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 2.

⁵⁷ Contributo della Romania alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 19.

piuttosto che in videoconferenza⁵⁸. Nel settembre 2020 il ministero della Giustizia ha annunciato un progetto di legge sulla giustizia da remoto durante la pandemia di COVID-19 che aumenterebbe le possibilità di tenere udienze in videoconferenza⁵⁹. In materia penale, il progetto di legge prevede la possibilità, per le persone private della libertà⁶⁰, di essere ascoltate in videoconferenza nel luogo di detenzione senza il loro consenso, nel caso in cui il giudice ritenga che tale mezzo di comunicazione non pregiudichi il corretto svolgimento del procedimento e i diritti e gli interessi delle parti. Il progetto di legge prevede inoltre la possibilità, per le persone non private della libertà, di essere ascoltate in videoconferenza, ma solo con il loro consenso. Il progetto di legge è stato adottato dal parlamento il 28 aprile 2021⁶¹.

Efficienza

L'efficienza complessiva nelle cause civili, amministrative e commerciali rimane stabile. Nel 2019 la durata dei procedimenti presso gli organi giurisdizionali di primo grado nelle cause civili e commerciali è leggermente diminuita rispetto al 2018⁶², mentre è lievemente aumentata nelle cause amministrative⁶³. Il tasso di ricambio per la risoluzione delle cause civili, commerciali e amministrative in primo grado è in parte diminuito⁶⁴ e ora è pari al 100 %. La durata dei procedimenti relativi a settori specifici del diritto dell'Unione rimane bassa⁶⁵, fatta eccezione per i casi di riciclaggio, in cui è aumentata notevolmente⁶⁶. Le sfide in termini di carico di lavoro sono tuttavia diverse da un organo giurisdizionale all'altro. Ad esempio, i giudici di grado inferiore in materia civile hanno segnalato un carico giudiziario particolarmente elevato⁶⁷ e la sospensione dell'attività degli organi giurisdizionali durante lo stato di emergenza ha peggiorato la situazione. A seguito delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, la Romania rimane soggetta alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per quanto riguarda l'attuazione di misure volte a ridurre l'eccessiva durata dei procedimenti⁶⁸. Il Comitato dei ministri ha osservato che, a parere unanime, la riforma della procedura civile e penale è stata portata a termine con successo, ma per valutare l'effetto di tali misure deve ancora essere effettuata una valutazione d'impatto.

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

In Romania il quadro legislativo e istituzionale anticorruzione è sostanzialmente funzionante. Dal 2016 è in atto una strategia nazionale anticorruzione e il coordinamento della sua attuazione è assicurato dal ministero della Giustizia. Il quadro anticorruzione istituzionale resta invariato. La procura anticorruzione specializzata, la Direzione nazionale anticorruzione

⁵⁸ Contributo di APADOR - Comitato di Helsinki alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 9.

⁵⁹ Cfr. ministero della Giustizia, progetto di legge su talune misure nel settore della giustizia nel contesto della pandemia di COVID-19.

⁶⁰ In custodia cautelare, che scontano una pena detentiva o una misura educativa di privazione della libertà personale.

⁶¹ Legge n. 114/2021 su talune misure nel settore della giustizia nel contesto della pandemia di COVID-19.

⁶² Grafico 6 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

⁶³ Grafico 8 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

⁶⁴ Grafico 10 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

⁶⁵ Grafici 16, 17, 18, 19 e 20 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

⁶⁶ Grafico 21 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2021.

⁶⁷ Informazioni ottenute in occasione della visita in Romania.

⁶⁸ Ad esempio, per quanto riguarda l'esecuzione della sentenza del 26 novembre 2013, *Vlad c. Romania* (ricorso n. 40756/06), causa fondamentale riguardante l'eccessiva durata dei procedimenti civili e penali e la mancanza della possibilità di ricorso effettivo.

(DNA), è competente in materia di indagini sui casi di corruzione a medio e alto livello, mentre l'ufficio di Procura generale indaga su tutti gli altri casi di corruzione. La DNA indaga inoltre sui reati commessi contro gli interessi finanziari dell'UE nonché su alcune categorie di reati gravi di criminalità economico-finanziaria. Presso il ministero dell'Interno esiste una direzione specializzata anticorruzione (GAD), competente per le questioni relative all'integrità e alla corruzione che riguardano il personale dipendente del ministero, compresa la polizia. L'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) svolge indagini amministrative relative a conflitti di interessi, incompatibilità e patrimoni ingiustificati ed è responsabile del monitoraggio e della verifica delle dichiarazioni patrimoniali, anche di tutti i funzionari eletti. L'Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati (ANABI) assicura la gestione dei beni di origine illecita sequestrati e confiscati e facilita il tracciamento e l'individuazione dei relativi proventi.

La percezione fra gli esperti e i dirigenti d'azienda è che il livello di corruzione nel settore pubblico continui ad essere elevato. Nell'indice di percezione della corruzione 2020 di Transparency International, la Romania ha ottenuto un punteggio di 44/100 e si colloca al 19° posto nell'Unione europea e al 69° posto a livello mondiale⁶⁹. Questa percezione è rimasta relativamente stabile⁷⁰ negli ultimi cinque anni⁷¹.

L'adozione di una nuova strategia anticorruzione per il periodo 2021-2025 è una priorità del governo. I progressi della strategia nazionale anticorruzione costituiscono una priorità nazionale fondamentale dell'agenda politica del governo. La strategia nazionale anticorruzione 2016-2020 si è conclusa nel 2020. Sono attualmente in corso una valutazione interna e un audit esterno, condotto dall'OCSE, al fine di contribuire alla preparazione della nuova strategia nazionale anticorruzione (2021-2025). Il ministero della Giustizia, che coordina la strategia, riferisce di aver ottenuto progressi nell'attuazione della strategia del periodo 2016-2020 in molti enti pubblici e in molte amministrazioni partecipanti, sebbene tali progressi non siano stati uniformi, in particolare nei settori ad alto rischio quali sanità, istruzione o appalti pubblici. Tra i progressi compiuti figuravano migliori procedure per affrontare le questioni sensibili, un numero significativamente minore di problemi legati all'integrità e migliori servizi per i cittadini, anche attraverso la digitalizzazione. Le caratteristiche principali di tale strategia sono considerate buone prassi tra le istituzioni partecipanti e saranno mantenute nella prossima strategia, in particolare il meccanismo di valutazione inter pares e il processo decisionale partecipativo attraverso cinque piattaforme anticorruzione (che raggruppano i portatori di interessi). Il ministero della Giustizia ha tuttavia sottolineato che, oltre che dall'attuazione specifica, l'efficacia della strategia dipende, in particolare, dalla volontà politica di dare impulso all'esecuzione delle misure in tutte le amministrazioni e istituzioni pubbliche partecipanti, anche a livello locale. Le valutazioni sono in fase di completamento e il ministero della Giustizia ha organizzato una consultazione pubblica con le cinque piattaforme anticorruzione che raggruppano i portatori di interessi

⁶⁹ Transparency International, Indice di percezione della corruzione 2020, pagg. 2-3. Il livello di corruzione percepita è classificato come segue: basso (la percezione della corruzione nel settore pubblico fra gli esperti e i dirigenti d'azienda ha un punteggio superiore a 79); relativamente basso (punteggio compreso fra 79 e 60); relativamente alto (punteggio compreso fra 59 e 50); alto (punteggio inferiore a 50).

⁷⁰ Nel 2015 il punteggio era 46, mentre nel 2020 è 44. Negli ultimi cinque anni il punteggio aumenta/calcola significativamente quando il cambiamento è di più di 5 punti; migliora/peggiora quando il cambiamento è compreso fra i 4 e i 5 punti; è relativamente stabile quando il cambiamento è fra 1 e 3 punti.

⁷¹ I dati dell'Eurobarometro sulla percezione e l'esperienza della corruzione da parte dei cittadini e delle imprese, riportati l'anno scorso, sono aggiornati ogni due anni. Gli ultimi insiemi di dati sono l'Indagine speciale Eurobarometro 502 (2020) e Flash Eurobarometro 482 (2019).

sulla nuova strategia e prevede di proporre l'adozione della nuova strategia nazionale anticorruzione entro la fine del 2021.

L'efficacia delle indagini e delle sanzioni applicate ai reati di corruzione a medio e alto livello è aumentata. Nel 2020 la nomina di un nuovo procuratore capo della Direzione nazionale anticorruzione e di altro personale con incarichi direttivi ha dato nuovo slancio e stabilità istituzionale. Ciò ha comportato una maggiore qualità delle indagini e dei fascicoli presentati in giudizio. Nel 2020 la DNA ha ottenuto risultati migliori rispetto al 2019, con un aumento del numero di rinvii a giudizio ad alto livello e una riduzione dell'arretrato⁷². Si sono registrati progressi anche a livello degli organi giurisdizionali, con un aumento delle decisioni giudiziarie⁷³. Nel 2020 il numero di denunce presentate dai cittadini e di denunce d'ufficio per presunti atti di corruzione è aumentato, con un'inversione di rotta rispetto alla tendenza al ribasso registrata dal 2015. La DNA ritiene che si tratti di un segnale di rinnovata fiducia da parte dell'opinione pubblica nei confronti di tale istituzione e del relativo ruolo, fiducia che era stata gravemente minata dagli attacchi subiti nel periodo 2017-2019. Nel 2020 è stata modificata anche la politica di comunicazione della DNA: i nomi dei sospetti non sono infatti più menzionati nei comunicati stampa al momento dell'avvio delle indagini, limitando così la loro esposizione al pubblico.

Le modifiche apportate alle leggi sulla giustizia nel periodo 2017-2019 hanno rappresentato un grave ostacolo al buon funzionamento della DNA, che resterà finché saranno in vigore⁷⁴. I problemi generali affrontati dal sistema giudiziario sono stati particolarmente difficili per la DNA⁷⁵. La DNA ha dovuto far fronte alla carenza di risorse umane⁷⁶, il che ha aumentato la pressione sui procuratori in un momento in cui la DNA ha dovuto affrontare anche l'ulteriore sfida di sviluppare la propria capacità tecnica per dare esecuzione alle ordinanze degli organi giurisdizionali ricorrendo a tecniche investigative speciali⁷⁷. Inoltre il trattamento efficace di alcuni casi di corruzione ad alto livello continua a risentire negativamente dell'attività della sezione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario (SIJJ), che continua a intervenire nei fascicoli di corruzione ad alto livello oggetto di indagine da parte della DNA. La pratica problematica della revoca dei ricorsi nelle cause di corruzione ad alto livello è stata interrotta dopo che nel

⁷² Direzione nazionale anticorruzione (DNA), Relazione sull'attività 2020. Nel 2020 i fascicoli riguardavano principalmente gli appalti pubblici, la corruzione e le frodi ai danni dei fondi dell'UE. La DNA ha inoltre registrato 105 fascicoli di corruzione in relazione alla lotta contro la pandemia di COVID-19.

⁷³ L'aumento rispecchia i risultati di tutti gli organi giurisdizionali che si occupano delle cause della DNA. Per il 2020 l'Alta Corte di cassazione e di giustizia riferisce di aver concluso e iscritto a ruolo un numero inferiore di cause nonché di averne sospese alcune. Nel 2020 la DNA segnala inoltre una percentuale inferiore di assoluzioni, anche se nel 2019 il numero risultava maggiorato a causa della depenalizzazione dei reati.

⁷⁴ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania, pagg. 10-11.

⁷⁵ Le questioni generali riguardanti le risorse umane della magistratura che interessano anche la DNA comprendono limitazioni delle deleghe e un numero considerevole di pensionamenti. Tra le questioni specifiche della DNA figurano l'improvvisa modifica dei requisiti di anzianità previsti per lavorare nella DNA stessa, passati a 10 anni, e la trasmissione in diretta dell'esame orale davanti al CSM per gli incarichi non direttivi (contrariamente a quanto accade in altre procure), che costituisce un deterrente per i candidati. L'anzianità richiesta per la capisezione è di 15 anni.

⁷⁶ Nel marzo 2021 la DNA ha riferito che solo il 75 % delle posizioni è stato coperto (131 nomine e 14 deleghe su 145 posti) e che 2 posizioni dirigenziali erano vacanti. Il 9 giugno 2021 la DNA ha lanciato un invito a presentare candidature per coprire 42 posti vacanti di pubblico ministero sia nell'ufficio centrale che negli uffici territoriali.

⁷⁷ Una decisione del governo ha integrato il personale della DNA con 90 agenti di polizia.

luglio 2020 la Corte costituzionale ha stabilito che il trasferimento dei ricorsi alla SIIJ era incostituzionale⁷⁸. Esiste inoltre un maggior rischio di impunità nei fascicoli di corruzione ad alto livello gestiti dalla SIIJ, in particolare a motivo della lentezza nella gestione delle cause⁷⁹. Anche la gestione da parte della SIIJ delle denunce contro i pubblici ministeri da parte di persone condannate per corruzione è stata considerata un mezzo di pressione sui pubblici ministeri della DNA. Le modifiche in corso delle leggi sulla giustizia, tra cui l'abolizione della SIIJ, rappresenteranno misure importanti volte a garantire la sostenibilità del buon funzionamento della DNA.

La persistente incertezza in merito alle modifiche del codice penale e del codice di procedura penale permane una sfida importante alla lotta contro la corruzione. Come sottolineato nella relazione sullo Stato di diritto 2020 e nella relazione dell'MCV 2021⁸⁰, un'altra sfida importante nella lotta contro la corruzione è l'assenza di soluzioni politiche e legislative alla rapida successione di decisioni di ampia portata della Corte costituzionale che annullano o interpretano disposizioni del codice penale e del codice di procedura penale dal 2014⁸¹. Restano necessarie modifiche del codice penale e del codice di procedura penale⁸². Questa situazione ha aumentato gli ostacoli e l'incertezza giuridica per quanto riguarda le indagini, le azioni penali e le sanzioni nei casi di corruzione ad alto livello⁸³. Ciò ha comportato insuccessi dinanzi all'organo giurisdizionale, incertezza giuridica sull'ammissibilità degli elementi di prova e il nuovo avvio di indagini o processi⁸⁴. L'impatto sui casi di corruzione ad alto livello in corso delle sentenze della Corte costituzionale riguardanti la composizione dei collegi di tre giudici per le cause di corruzione ad alto livello e dei collegi di cinque giudici per il ricorso presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia non è ancora visibile⁸⁵. Nella sua recente sentenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che il principio del primato del diritto dell'Unione osta a una normativa nazionale di rango costituzionale in forza della quale un giudice di rango inferiore non dispone del potere di disapplicare, di propria iniziativa, la disposizione nazionale rientrante nell'ambito di applicazione del quadro dell'MCV e contraria al diritto dell'Unione. In caso di accertata violazione del trattato UE o della decisione dell'MCV, il principio del primato del diritto dell'Unione esige che il giudice del rinvio disapplichì le disposizioni in questione, siano esse

⁷⁸ Decisione della Corte costituzionale del 7 luglio 2020.

⁷⁹ Relazione sull'attività della SIIJ: l'efficienza della SIIJ costituisce un'ulteriore fonte di preoccupazione, in quanto poche delle 6 600 cause pendenti sono state concluse nel 2020 (500 concluse e 2 rinviate a giudizio). La scarsa efficienza rappresenta un ulteriore fattore di rischio di impunità nei casi di corruzione ad alto livello.

⁸⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica (COM(2021) 370 final).

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² *Ibidem*, pag. 10.

⁸³ Secondo le stime della DNA, nel 2020 almeno 45 sospetti sono stati assolti a seguito delle decisioni della Corte costituzionale.

⁸⁴ Una recente decisione della Corte costituzionale del 6 aprile 2021 influisce inoltre su almeno 67 indagini della DNA in corso, poiché dovranno essere nuovamente avviate.

⁸⁵ Sebbene le decisioni della Corte costituzionale non si applichino a cause passate per cui è stata pronunciata una sentenza definitiva, esse possono avere conseguenze per le cause in corso. La decisione del collegio di cinque giudici ha consentito, in determinate condizioni, ricorsi straordinari per cause definitive, mentre la decisione del collegio di tre giudici potrebbe comportare il riavvio del processo con la nomina di un nuovo collegio. La DNA riferisce che otto cause che coinvolgono 41 imputati sono attualmente sospese presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia, che 10 cause riguardanti 107 imputati sono state avviate nuovamente in primo grado e che cinque cause con 90 imputati sono state avviate nuovamente dalla fase della "camera pregiudiziale". Le domande di pronuncia pregiudiziale sono pendenti presso la Corte di giustizia.

di origine legislativa o costituzionale⁸⁶. Un'importante misura politica è stata adottata nel febbraio 2021, quando il parlamento ha respinto definitivamente le modifiche problematiche dei codici proposte nel periodo 2018-2019 e giudicate interamente incostituzionali dalla Corte costituzionale.

La Camera dei deputati ha stabilito criteri per decidere in merito alle richieste di revoca delle immunità parlamentari, ma il Senato non vi ha ancora dato seguito. Nel giugno 2019 la Camera dei deputati ha modificato il proprio regolamento interno e fatto specifico riferimento ai criteri stabiliti nella relazione della Commissione di Venezia in merito all'obiettivo e alla revoca dell'immunità parlamentare⁸⁷. Il Senato non ha ancora adottato tale regolamento.

L'Agenzia nazionale per l'integrità (ANI) continua a indagare su incompatibilità, conflitti di interessi e patrimoni ingiustificati⁸⁸. Il lavoro dell'ANI dovrebbe essere agevolato dalla modifica del luglio 2020 che consente la trasmissione elettronica delle informazioni sul patrimonio e gli interessi⁸⁹, diventata operativa nel maggio 2021. L'ANI riferisce che il suo bilancio 2020 è stato sufficiente per svolgere i suoi compiti, in quanto il bilancio inizialmente ridotto è stato integrato nel corso dell'anno⁹⁰. L'ANI si trova ad affrontare un clima di incertezza per quanto riguarda le sue posizioni dirigenziali. La carica di presidente è vacante dal dicembre 2019 e il mandato del vicepresidente scade nell'anno in corso⁹¹. Le procedure di selezione sono state avviate nell'aprile 2021.

Il quadro giuridico sull'integrità rimane frammentato. La relazione sullo Stato di diritto 2020 ha sottolineato le sfide costanti relative al quadro giuridico sull'integrità e all'esigenza di stabilità, chiarezza e di un quadro solido. Una serie di modifiche delle leggi sull'integrità, in particolare nel periodo 2017-2019, aveva indebolito la capacità dell'ANI di svolgere il proprio lavoro e aggravato un panorama giuridico già frammentato. In particolare, due proposte entrate in vigore nel 2019 hanno ulteriormente aumentato l'incertezza giuridica per quanto riguarda il regime di integrità pertinente e l'applicazione delle sanzioni⁹². Nel 2020 e

⁸⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021 nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19 *Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e altri*, punti 251-252.

⁸⁷ Parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2014)011) che dà seguito alle raccomandazioni dell'MCV e del GRECO. Nella sua relazione del marzo 2021 il GRECO rileva che l'obbligo informale per le procure di presentare l'intero fascicolo in caso di azione penale nei confronti di un ministro o di un ex ministro che è anche parlamentare sarebbe stato revocato. GRECO, Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione intermedia di conformità, compreso il seguito dato alla relazione ad hoc (articolo 34).

⁸⁸ Nel 2020 l'Agenzia nazionale per l'integrità ha chiuso 1 143 cause e 175 cause sono diventate definitive e irrevocabili. Nello stesso anno sono state applicate 204 sanzioni amministrative per la mancata presentazione delle informazioni sul patrimonio e gli interessi entro i termini di legge, per sanzioni non disciplinari applicate dopo che l'atto di accertamento era diventato definitivo e per il mancato rispetto delle disposizioni di legge.

⁸⁹ Modifica della legge n. 176/2010 relativa all'integrità nell'esercizio delle funzioni e delle dignità pubbliche. A partire dal 2022 sarà obbligatoria la trasmissione per via elettronica.

⁹⁰ Il bilancio iniziale era di 34 802 000 RON, mentre il bilancio definitivo è stato di 37 432 000 RON.

⁹¹ Nel 2020 non è stato organizzato alcun concorso in quanto il Consiglio nazionale per l'integrità (CNI), l'organismo che controlla l'attività dell'ANI ed è competente per l'organizzazione del concorso di selezione del presidente e del vicepresidente, non ha potuto raggiungere il quorum. Il Senato non nominava nuovi membri dal 2018. Alla fine, nel marzo 2020, il Senato ha nominato 10 membri del CNI e la prima riunione si è tenuta immediatamente.

⁹² La prima modifica fissa un termine di prescrizione di tre anni a decorrere dai fatti che determinano l'esistenza di un conflitto di interessi o di un'incompatibilità e ha portato alla chiusura di un numero elevato di cause in corso e sollevato dubbi sulla possibilità di imporre sanzioni. La seconda modifica ha introdotto

nel 2021 l'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha chiarito l'interpretazione della legge. La Corte ha stabilito che la sanzione si applica anche se l'incompatibilità riguarda un mandato precedente e che il termine di prescrizione di tre anni deve riferirsi alla necessità che l'ANI concluda l'indagine entro tre anni dai fatti che hanno determinato l'esistenza di un conflitto di interessi o di un'incompatibilità (anziché al fatto che la sanzione non si applica dopo tre anni)⁹³. L'ANI ha accolto con favore tali decisioni, che ripristinano chiarezza e certezza in merito alla possibilità di imporre sanzioni dopo una decisione definitiva dell'organo giurisdizionale. Il consolidamento delle leggi sull'integrità, le incompatibilità e i conflitti di interessi consentirebbe di tenere conto della giurisprudenza e delle politiche di prevenzione della corruzione e porrebbe una base stabile per il futuro.

Durante le elezioni locali e nazionali del 2020 l'ANI ha intensificato la sua attività di sensibilizzazione sulle norme in materia di integrità applicabili ai candidati e condiviso con le autorità competenti informazioni sui candidati soggetti a interdizione dai pubblici uffici. Prima delle elezioni locali del 20 settembre 2020 l'ANI si è rivolta alle autorità elettorali centrali e locali per segnalare i candidati che potevano essere soggetti a interdizione dai pubblici uffici a seguito di una sanzione per incompatibilità o conflitto di interessi nel precedente mandato⁹⁴. Inoltre, dopo le elezioni, l'ANI ha inviato agli organi giurisdizionali competenti a convalidare i mandati dei funzionari neoeletti un elenco nominativo di candidati soggetti a interdizione dai pubblici uffici per tre anni. Mentre ad alcuni è stato impedito di candidarsi e ad altri è stato negato l'incarico, gli organi giurisdizionali hanno stabilito che circa la metà dei candidati interdetti era autorizzata a ricoprire la carica elettiva⁹⁵. Per quanto riguarda le elezioni nazionali, nell'ambito del processo di convalida successivo alle elezioni, la commissione di convalida del Senato rumeno ha chiesto all'ANI di comunicare le decisioni definitive e irrevocabili emesse dagli organi giurisdizionali in merito a incompatibilità o conflitti di interessi dei senatori eletti. L'ANI ha constatato che nessuno dei senatori eletti era soggetto a interdizione dai pubblici uffici. La Camera dei deputati ha chiesto il parere dell'ANI in merito alla comunicazione da parte di una serie di deputati in merito alle loro potenziali incompatibilità⁹⁶.

Il sistema elettronico PREVENT volto a prevenire i conflitti di interessi negli appalti pubblici è efficace poiché ha individuato un numero notevolmente inferiore di conflitti di interessi. Nel 2020 il sistema PREVENT ha analizzato 19 140 procedure di appalto al fine di individuare possibili conflitti di interessi. Nel 2020 gli ispettori per l'integrità hanno emesso 10 segnalazioni relative all'integrità, per un importo di circa 11,1 milioni di EUR. Durante lo stato di emergenza dichiarato nel contesto della pandemia di COVID-19, le autorità pubbliche e i soggetti giuridici di cui lo Stato è il principale azionista sono stati autorizzati a effettuare acquisti diretti di materiali e attrezzature per combattere la pandemia,

un regime sanzionatorio ridotto per i casi di conflitto di interessi dei funzionari eletti a livello locale, il che secondo l'ANI non consente di applicare sanzioni dissuasive.

⁹³ Decisioni 74/2020 del 16 novembre 2020 e decisione dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia 1/2021 del 18 gennaio 2021.

⁹⁴ Oltre 500 persone sono state oggetto di interdizione; Agenzia nazionale per l'integrità (ANI), comunicato sulle misure di prevenzione e di sensibilizzazione adottate dall'Agenzia nazionale per l'integrità nel contesto dell'organizzazione delle elezioni locali del 2020.

⁹⁵ Su un totale di 103 candidati alle elezioni locali interdetti dai pubblici uffici, sono stati eletti 65 candidati; in base alle informazioni messe a disposizione dalle fonti ufficiali 15 funzionari eletti sono stati esclusi dall'esercizio delle loro funzioni, mentre 49 sono stati autorizzati a ricoprire la carica elettiva.

⁹⁶ Lo statuto dei deputati e dei senatori stabilisce che un parlamentare dispone di un termine di 15 giorni per comunicare lo stato di incompatibilità e di altri 30 giorni per dimettersi da una delle cariche che ha generato l'incompatibilità.

senza necessità di pubblicazione nel sistema elettronico per gli appalti pubblici e per un importo superiore al valore soglia (pari a circa 27 000 EUR) stabilito per la pubblicazione in tale sistema. Ciò significa che tali acquisti diretti non sono stati effettuati attraverso il sistema elettronico e quindi non sono stati controllati da PREVENT. Per affrontare il problema del controllo delle procedure condotte mediante appalti diretti, l'ANI ha elaborato un meccanismo inteso ad analizzare, sulla base delle informazioni messe a disposizione da fonti pubbliche, le serie di dati relative a tali procedure. L'obiettivo di tale meccanismo è individuare i conflitti di interessi nelle procedure di appalto che hanno eluso il controllo di PREVENT. Entro la fine di gennaio 2021, con l'ausilio di una matrice di rischio, l'ANI aveva verificato 580 procedure di appalto diretto condotte nel primo semestre del 2020 e individuato 64 potenziali problemi legati all'integrità (l'11 % delle procedure), che saranno ulteriormente analizzati, e per la valutazione di tali casi si è potuta avviare una procedura d'ufficio.

L'Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati (ANABI) rimane pienamente operativa. La missione dell'ANABI è garantire un tasso efficace di esecuzione delle decisioni di confisca pronunciate in materia penale, grazie a una gestione efficiente dei beni confiscati distribuiti all'Agenzia da giudici e pubblici ministeri. Nel 2021 l'ANABI è giunta al quinto anno di attività e sta ampliando ulteriormente il suo campo d'azione. Sulla base degli insegnamenti tratti, l'Agenzia, con il sostegno del ministero della Giustizia, ha aperto un dibattito pubblico per promuovere una strategia nazionale volta a rafforzare il sistema di recupero dei beni. La strategia e il piano d'azione coprono il periodo 2021-2025 e comprendono obiettivi riguardanti l'aumento delle capacità di tracciamento dei beni a livello nazionale e internazionale, il rafforzamento dei meccanismi di cooperazione tra tutti i portatori di interessi, nonché disposizioni relative all'istituzione di un fondo nazionale per la prevenzione della criminalità. Tale fondo sostiene misure per la protezione delle vittime, la prevenzione della criminalità e l'istruzione⁹⁷.

La legge 161/200360 e le successive strategie nazionali anticorruzione prevedono disposizioni limitate in materia di "porte girevoli" per i dipendenti pubblici. I dipendenti pubblici che, nell'esercizio delle loro funzioni, hanno condotto attività di monitoraggio e controllo sulle imprese di proprietà dello Stato non possono essere impiegati da tali imprese né prestare loro consulenza specialistica per tre anni dalla cessazione dal servizio pubblico. Tuttavia non esistono norme in materia di periodi di incompatibilità per i decisori principali.

L'applicazione del codice di condotta e l'assenza di norme in materia di lobbying per i parlamentari continuano a rappresentare una sfida. Per quanto riguarda i codici di condotta per i parlamentari, recentemente il GRECO ha sottolineato la mancata applicazione delle norme nonché la mancata regolamentazione delle modalità con cui i parlamentari interagiscono con i rappresentanti di interessi, unitamente a restrizioni chiaramente definite in materia di doni, ospitalità, favori e altri vantaggi⁹⁸. Al fine di compensare il diverso regime

⁹⁷ Disposizioni analoghe erano in vigore prima del dicembre 2018, ma sono state soppresse con il decreto d'urgenza n. 114/2018. Il piano d'azione allegato alla strategia comprende misure legislative volte ad ampliare il mandato dell'Agenzia e disposizioni relative ai nuovi strumenti necessari alla polizia e ai procuratori per condurre meglio le indagini finanziarie. Tali provvedimenti sono sostenuti da un piano di investimenti per nuove capacità di archiviazione per la magistratura e l'ANABI, nonché da programmi di formazione e misure di trasparenza. Il pacchetto legislativo per l'attuazione delle principali disposizioni della strategia dovrebbe essere presentato al pubblico nella seconda metà del 2021.

⁹⁸ GRECO, Quarto ciclo di valutazione - Seconda relazione intermedia sulla conformità, compreso il seguito dato alla relazione ad hoc (articolo 34).

giuridico in materia di "porte girevoli", nel quadro di un progetto finanziato dall'UE è stato elaborato un modello di procedura che può essere adottato da tutte le istituzioni pubbliche pertinenti⁹⁹.

Dal 2004 la Romania ha una legge sulla protezione degli informatori ma la sua attuazione pratica è relativamente limitata. Alla fine del 2020 il ministero della Giustizia ha annunciato che è in preparazione un progetto di legge che recepisce la direttiva sulla protezione degli informatori. Il 5 marzo 2021 il progetto di legge e la relazione illustrativa sono stati presentati all'opinione pubblica sul sito web del ministero della Giustizia.

Nonostante la pandemia di COVID-19, il perseguimento dei reati di corruzione è rimasto efficace. Durante la pandemia di COVID-19 le procure generali e la DNA hanno prestato particolare attenzione agli eventuali problemi legati alla corruzione nel settore degli appalti pubblici. I modelli individuati dalla DNA riguardano casi di violazione delle norme in materia di appalti pubblici, la corruzione di funzionari pubblici partecipanti a procedure di aggiudicazione degli appalti e l'acquisto di prodotti contraffatti.

III. PLURALISMO E LIBERTÀ DEI MEDIA

Il diritto alla libertà di espressione e il diritto di accesso a qualsiasi informazione di interesse pubblico sono sanciti dalla Costituzione. La missione e la composizione dell'autorità di regolamentazione dei media sono stabilite nella legge sugli audiovisivi. Le autorità stanno valutando la possibilità di modificare tale legge nel contesto del recepimento della direttiva sui servizi di media audiovisivi¹⁰⁰.

Permangono preoccupazioni in merito al funzionamento e al bilancio del Consiglio nazionale per gli audiovisivi¹⁰¹. Il Consiglio nazionale per gli audiovisivi (CNA) è l'autorità che ha il compito di salvaguardare l'interesse pubblico nel settore dei programmi audiovisivi ed è istituito per legge come ente pubblico autonomo sotto il controllo parlamentare. L'attività del CNA si è interrotta dal febbraio 2021, quando sono scaduti i mandati di quattro degli 11 membri¹⁰², all'11 maggio, quando il parlamento ha votato i nuovi membri¹⁰³. Sembrano persistere i problemi di bilancio menzionati nella relazione sullo Stato di diritto 2020¹⁰⁴. Un progetto di legge che recepisce la direttiva (UE) 2018/1808 sui servizi di media audiovisivi, che richiede risorse finanziarie e di bilancio adeguate, è stato pubblicato a fini di consultazione pubblica nel marzo 2021. Il progetto di legge prevede che l'autorità disponga della necessaria dotazione finanziaria.

⁹⁹ Questo modello è stato caricato sul sito web della strategia nazionale anticorruzione il 18 marzo 2021. L'attuazione di tale modello da parte delle istituzioni pubbliche sarà valutata nel 2022.

¹⁰⁰ La Romania si colloca al 48° posto a livello mondiale nell'Indice sulla libertà di stampa nel mondo e al 21° posto nell'UE. Negli ultimi anni la situazione è rimasta relativamente invariata e dal 2016 la sua posizione è compresa tra il 44° e il 49° posto.

¹⁰¹ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania, pag. 13.

¹⁰² In una dichiarazione pubblica del 10 febbraio 2021 si annuncia che le sedute pubbliche del Consiglio nazionale riprenderanno dopo che il parlamento avrà nominato i membri per i quattro mandati vacanti; cfr. Consiglio nazionale per gli audiovisivi (CNA), conferenza stampa sulle assemblee pubbliche del CNA, 10 febbraio 2021.

¹⁰³ Pagina de media, "Ufficiale. Il parlamento ha votato a favore dei nuovi membri del CNA: Mircea Toma è uno di loro", 11 maggio 2021.

¹⁰⁴ Informazioni ottenute in occasione della visita in Romania. La relazione per paese sulla Romania dell'Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pag. 13, rileva anche che il CNA dispone di finanziamenti limitati.

La mancanza di garanzie specifiche in materia di indipendenza e norme editoriali continua a destare preoccupazioni. Per quanto riguarda l'autoregolamentazione nel settore della stampa, non si sono osservati cambiamenti rispetto a quanto indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, che esprimeva preoccupazioni in merito alla mancanza di garanzie specifiche in materia di indipendenza editoriale e norme professionali, previste dalla legislazione o dall'autoregolamentazione. La pandemia di COVID-19 ha peggiorato la situazione economica dei giornali e della stampa locale, già in difficoltà¹⁰⁵, pertanto all'applicazione degli standard di qualità è stata attribuita scarsa priorità¹⁰⁶. L'MPM 2021 segnala come grave problema attuale "la precarietà e le cattive condizioni di lavoro dei giornalisti" e considera ad altissimo rischio l'influenza commerciale e della proprietà sui contenuti editoriali¹⁰⁷.

La trasparenza della proprietà dei media risulta ancora incompleta¹⁰⁸. Come riportato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, la legge sugli audiovisivi prevede che il Consiglio sia tenuto a garantire la trasparenza dell'organizzazione, del funzionamento e del finanziamento dei mezzi di comunicazione di massa nel settore audiovisivo. Nessuna norma specifica sui media si applica alla stampa e al digitale, soggetti alle norme generali che disciplinano la trasparenza della proprietà comprese nel diritto societario. L'MPM segnala altresì la presenza di lacune¹⁰⁹. Inoltre si invocano le norme in materia di protezione dei dati per evitare di rendere pubbliche determinate informazioni sulla proprietà dei media precedentemente divulgate dal CNA¹¹⁰. Secondo l'MPM 2021, la concentrazione dei mezzi di informazione è elevata, soprattutto nel settore della carta stampata, che è molto modesto sia in termini di domanda che di numero di testate¹¹¹.

La pubblicità di Stato continua a rappresentare un'importante fonte di finanziamento per il settore dei media. La diminuzione della pubblicità commerciale ha comportato perdite di risorse per i gruppi attivi nel settore dei media, mentre i contratti per la pubblicità di Stato destano preoccupazioni in merito all'autonomia editoriale¹¹². I portatori di interessi riferiscono ulteriori preoccupazioni in merito all'assegnazione dei fondi e citano come esempio i contratti pubblicitari per gli eventi durante la pandemia di COVID-19, quando presumibilmente tali eventi non avrebbero nemmeno potuto tenersi¹¹³.

¹⁰⁵ The Center for Independent Journalism (2020), *Fundamental Rights under Siege 2020*, pag. 18.

¹⁰⁶ Informazioni ottenute in occasione della visita in Romania.

¹⁰⁷ Osservatorio del pluralismo dei media 2021 -Relazione sulla Romania, pag. 15; cfr. anche Reporter senza frontiere - Romania.

¹⁰⁸ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania, pag. 14.

¹⁰⁹ L'Osservatorio del pluralismo dei media 2021, nella relazione sulla Romania, a pag. 14, ha citato come esempio il fatto che "una società di media digitali può essere di proprietà di un'altra società, che a sua volta è detenuta da un'azienda estera con proprietari non dichiarati".

¹¹⁰ Reporter senza frontiere - Romania.

¹¹¹ L'Osservatorio del pluralismo dei media 2021, nella relazione sulla Romania, pag. 14, rileva che il settore della carta stampata è molto modesto per numero di lettori e testate e che è caratterizzato da una "concentrazione di quasi il 100 % tra le quattro testate principali". Esso indica inoltre che "il mercato delle notizie digitali è altamente frammentato (concentrazione del 37 %), mentre la concentrazione è più modesta nel settore radiotelevisivo, in cui i quattro principali proprietari controllano rispettivamente il 65 % e il 59 % del pubblico". L'MPM avverte che la mancanza di dati continua a rappresentare un ostacolo alla valutazione delle quote di mercato nell'ambiente online, osserva tuttavia che la maggior parte dei rumeni utilizza ancora la televisione come principale fonte di notizie.

¹¹² The Center for Independent Journalism (2020), *Fundamental Rights under Siege*, pagg. 17-18.

¹¹³ *Ibidem*, pag. 19.

Durante la pandemia di COVID-19 i fondi delle campagne d'informazione di Stato hanno rappresentato un importante strumento di sostegno ai media. Il decreto d'urgenza n. 63 del 7 maggio 2020¹¹⁴ ha stanziato circa 50 milioni di EUR per campagne mediatiche governative volte a prevenire la diffusione della COVID-19. La maggior parte della dotazione finanziaria (53 %) era riservata per legge alle campagne televisive. In totale, 364 richiedenti hanno beneficiato del regime di aiuti¹¹⁵. Tale regime è stato oggetto di critiche da parte di alcuni mezzi di informazione e di altri portatori di interessi, i quali ritenevano che i criteri di applicazione favorissero i grandi gruppi mediatici e contribuissero alla diffusione di contenuti "acchiappa clic". Hanno inoltre sottolineato il rischio di una minore fiducia nei media da parte dei cittadini nonché i rischi di pressioni politiche e di autocensura¹¹⁶.

Permangono preoccupazioni relative all'attuazione del quadro normativo per l'accesso alle informazioni. La legge¹¹⁷ garantisce l'accesso dei mezzi di comunicazione di massa alle informazioni di interesse pubblico, anche attraverso conferenze stampa che devono essere organizzate regolarmente dalle autorità pubbliche¹¹⁸. Tuttavia il mancato accesso alle informazioni continua a essere indicato come una sfida importante per i giornalisti. Tra i problemi che continuano a essere segnalati, anche nel contesto della pandemia di COVID-19, figurano ritardi o rifiuti a fornire informazioni, la mancanza di conferenze stampa¹¹⁹ e l'uso delle norme sulla protezione dei dati per limitare l'accesso alle informazioni¹²⁰. Inoltre, laddove le decisioni delle autorità che rifiutano di fornire informazioni siano contestate in sede giudiziaria, a situazioni analoghe si applicano interpretazioni differenti¹²¹. Oltre alle statistiche generali, dal marzo 2021 le autorità hanno reso disponibili e aggiornato quotidianamente i dati grezzi relativi alla pandemia di COVID-19¹²². Nonostante questi sforzi, l'accesso alle informazioni sembra essere stato reso ancora più difficile durante la pandemia di COVID-19, sollecitando gli appelli da parte della società civile e dei giornalisti a una maggiore trasparenza¹²³. Il monitoraggio condotto regolarmente dalle autorità rumene evidenzia un'applicazione difforme del quadro giuridico da parte dell'amministrazione,

¹¹⁴ Decreto d'urgenza n. 63, del 7 maggio 2020, in materia di organizzazione e realizzazione di campagne di sensibilizzazione del pubblico nel contesto della situazione epidemiologica causata dalla diffusione della COVID-19.

¹¹⁵ Informazioni pubblicate dal segretariato generale del governo il 6 luglio 2020 (<https://sgg.gov.ro/new/06-07-2020-anunt/>).

¹¹⁶ (2020), *Fundamental Rights under Siege*, pag. 21; contributo di Funky Citizens alla relazione sullo Stato di diritto 2021 e contributo di Expert Forum alla relazione sullo Stato di diritto 2021; Dumitrita Holdis (2020), *ReportIt: When state funding discredits the press - The Romanian media is facing a financial and moral dilemma*.

¹¹⁷ Articolo 17 della legge n. 544/2001 sull'accesso alle informazioni.

¹¹⁸ Decreto n. 195, del 16 marzo 2020, di istituzione dello stato d'emergenza nel territorio della Romania.

¹¹⁹ The Center for Independent Journalism (2020), *Fundamental Rights under Siege*, pag. 10; Liberties (2021) *EU 2020: Demanding on Democracy*; contributo di Funky Citizens alla relazione sullo Stato di diritto 2021; le difficoltà a ottenere informazioni sui portavoce sono state citate anche durante le visite in loco.

¹²⁰ Liberties (2021), *EU 2020: Demanding on Democracy*, pagg. 157-158; contributo di Funky Citizens alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

¹²¹ Secondo il contributo dell'associazione Expert Forum alla relazione sullo Stato di diritto 2021, le azioni in giudizio contro 42 distretti di polizia riguardanti i dati sulle ammende e le sanzioni applicabili durante la pandemia di COVID-19 hanno ottenuto sentenze differenti in primo grado (21 a favore dei ricorrenti e 20 a favore della polizia) e in appello.

¹²² Ministero della Salute, trasparenza nel contesto della pandemia di COVID-19, <https://data.gov.ro/dataset/transparenta-covid>.

¹²³ Contributo di Funky Citizens alla relazione sullo Stato di diritto 2021; cfr. anche Reporter senza frontiere - Romania.

nonché un'insufficiente assegnazione delle priorità alle misure di trasparenza da parte degli enti pubblici, con livelli di conformità più bassi per le autorità locali¹²⁴. L'MPM 2021 segnala come fattori di rischio la capacità di reazione delle autorità, che rimane incostante, e il fatto che ricorrere in giudizio sia oneroso¹²⁵. Nell'agosto 2020 sono state proposte modifiche alle norme di attuazione del quadro giuridico per affrontare alcune sfide. Tuttavia alcune delle disposizioni proposte sono state criticate poiché potrebbero rendere più difficile l'accesso a determinate informazioni¹²⁶. Nel marzo 2021 è stato avviato un progetto di strategia per la gestione delle comunicazioni governative¹²⁷.

Continuano a essere segnalate cause per diffamazione contro giornalisti investigativi.

Due recenti segnalazioni sulla piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti riguardano molestie e intimidazioni ai giornalisti¹²⁸. All'inizio del 2021 un'altra causa per diffamazione contro giornalisti investigativi, relativa ad articoli sull'industria mondiale del calcio, è stata respinta dall'organo giurisdizionale rumeno competente. In una recente sentenza, a seguito di una causa per diffamazione intentata dal presidente di una circoscrizione di Bucarest contro un grande giornale, l'organo giurisdizionale di primo grado ha deciso la rimozione di diversi articoli pubblicati da tale giornale¹²⁹. Secondo quanto riferito, il presidente ha anche presentato una denuncia penale, oggetto di indagine da parte della Direzione per l'indagine e il contrasto della criminalità organizzata e il terrorismo, nei confronti di giornalisti di diverse pubblicazioni per aver costituito un gruppo criminale organizzato e per estorsione¹³⁰. La società civile ha inoltre segnalato casi di SLAPP (azione legale strategica tesa a bloccare la partecipazione pubblica) contro i giornalisti, i media o la società civile da parte di istituzioni pubbliche o imprenditori¹³¹.

¹²⁴ Informazioni ottenute in occasione della visita in Romania.

¹²⁵ Osservatorio del pluralismo dei media 2021 - Relazione sulla Romania, pag. 12.

¹²⁶ Contributo di Funky Citizens alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

¹²⁷ Segretariato generale del governo, 22 marzo 2021, conferenza di apertura del progetto "Strategia per la gestione della comunicazione governativa in Romania".

¹²⁸ La prima segnalazione riguarda un'azione legale intentata nel novembre 2020 al fine di ottenere dai giornalisti investigativi un risarcimento di oltre 488 000 EUR in relazione a un articolo sulla vendita di mascherine considerate difettose. La seconda segnalazione riguarda una causa intentata nel marzo 2021 contro giornalisti e mezzi di informazione, a seguito di articoli che denunciano abusi sessuali e stupri in una scuola superiore cristiano-ortodossa. La risposta delle autorità rumene in merito a quest'ultimo caso, disponibile anche sulla piattaforma del Consiglio d'Europa - Romania, specifica che la causa citata è attualmente in attesa di giudizio ai sensi del codice civile e che è stata intentata dalla parte lesa a titolo personale.

¹²⁹ Libertatea, "Nel processo civile, l'organo giurisdizionale della circoscrizione 2 si è pronunciato a favore del presidente Baluta e ha inoltre deciso di cancellare gli articoli su Goleac! La decisione non è definitiva", 24 maggio 2021.

¹³⁰ Agerpres, "Il giornalista Cătălin Tolontan sentito dalla DIICOT a seguito di una denuncia presentata dal presidente della circoscrizione 4", 20 maggio 2021; Reporter senza frontiere e Active Watch hanno inviato una lettera aperta alle autorità rumene chiedendo un'indagine sulle modalità con cui è stata gestita la denuncia penale e riferiscono che "in Romania la Direzione per l'indagine e il contrasto della criminalità organizzata e il terrorismo (DIICOT) ha avviato un'indagine interna".

¹³¹ Informazioni ottenute in occasione della visita in Romania. Sono stati inoltre segnalati almeno cinque casi in cui il denaro pubblico è stato utilizzato per coprire i costi delle azioni legali. L'MPM osserva che vi sono "casi saltuari che potrebbero essere considerati esempi di questo fenomeno [ossia le SLAPP]".

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 cittadini¹³². La Corte costituzionale è garante della supremazia della Costituzione ed è responsabile del controllo delle leggi¹³³.

Permangono preoccupazioni in merito alla stabilità e alla prevedibilità della legislazione. La procedura ordinaria di redazione e promulgazione delle leggi è ben regolamentata e comprende un sistema istituzionale esteso di bilanciamento dei poteri. Tuttavia, come riportato nella relazione sullo Stato di diritto 2020¹³⁴, la legislazione è modificata troppo frequentemente, mentre l'obiettivo delle modifiche è spesso poco chiaro e le leggi che ne derivano possono essere contraddittorie. In vari settori strategici il parlamento ha avviato e adottato numerose modifiche delle stesse leggi, alcune in contraddizione tra loro. Il Consiglio legislativo¹³⁵ segnala che le ripetute modifiche prive di coerenza, unite alla mancata codificazione delle leggi modificate numerose volte, hanno reso difficile la comprensione dello stato del diritto positivo anche agli operatori della giustizia. Le imprese riferiscono che la mancanza di una legislazione stabile e prevedibile rappresenta una sfida¹³⁶. Ora il Consiglio legislativo insiste quindi sull'introduzione dell'obbligo di pubblicare una versione consolidata di una legge ogni volta che viene modificata. La legge n. 24 sulla tecnica legislativa consente al relatore di una legge di decidere in merito alla sua ripubblicazione in forma consolidata, ma tale possibilità è utilizzata raramente. Il Consiglio legislativo ha inoltre avviato un progetto di codificazione delle leggi¹³⁷. Tuttavia la procedura parlamentare in base alla quale le modifiche si considerano presentate fino a quando non sono appositamente ritirate fa sì che diverse modifiche in sospenso da lungo tempo rimangano all'esame del parlamento. Il rifiuto definitivo da parte del parlamento, nei primi mesi della nuova legislatura, di apportare modifiche problematiche a settori chiave rimaste in sospenso dalla precedente legislatura è stato considerato un passo avanti positivo¹³⁸.

Dall'ultima relazione nel settore della giustizia non sono stati adottati decreti governativi d'urgenza significativi. In occasione del referendum consultivo tenutosi nel maggio 2019 la maggioranza dei cittadini ha votato a favore del divieto di ricorso ai decreti

¹³² Costituzione rumena, articolo 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.

¹³³ Costituzione rumena, articolo 142.

¹³⁴ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania, pagg. 16-17.

¹³⁵ Il Consiglio legislativo è un organo consultivo del parlamento composto di esperti, fornisce un parere su tutti i nuovi progetti di legge e assicura l'unificazione e il coordinamento sistematici dell'intero corpus legislativo.

¹³⁶ Contributo della Camera austriaca dell'economia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 24. La mancanza di certezza giuridica è stata sottolineata anche nel contesto del semestre europeo; relazione per paese del semestre europeo sulla Romania 2020, SWD(2020) 522 final. La Romania si colloca al di sotto della media dell'UE per quanto riguarda la stabilità e l'accessibilità della legislazione e i portatori di interessi riferiscono che l'incertezza sulle decisioni politiche e legislative ha portato a una percezione generale di imprevedibilità.

¹³⁷ Informazioni ottenute in occasione della visita in Romania.

¹³⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Romania nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2021) 370 final.

governativi d'urgenza nel settore della giustizia.¹³⁹ Ciò dimostrava la preoccupazione per il loro uso eccessivo in tale ambito e da novembre 2019 sono stati registrati pochi casi¹⁴⁰. Oltre che nel settore della giustizia, nel 2020 la maggior parte dei decreti governativi d'urgenza è stata emanata nel contesto della pandemia di COVID-19¹⁴¹. Per quanto riguarda le procedure in parlamento, nel 2020 il numero di procedure d'urgenza relative a questioni fondamentali di giustizia e anticorruzione è notevolmente diminuito. Nel febbraio 2021 il parlamento ha respinto la proposta di esaminare il progetto di legge sull'abolizione della SIIJ mediante procedura parlamentare d'urgenza.

Il numero di valutazioni d'impatto e di consultazioni pubbliche precedenti all'adozione della legislazione rimane limitato. Nonostante gli sforzi compiuti dal Segretariato generale del governo per rafforzare la capacità delle autorità centrali e locali di giustificare le decisioni pubbliche¹⁴², l'uso di strumenti basati su dati concreti nella definizione delle politiche rimane disomogeneo e molte valutazioni dell'impatto normativo sono superficiali¹⁴³. La società civile ha riferito che molti progetti di legge soggetti a consultazione pubblica non hanno incidenza sul bilancio. Nel 2020, a livello di Segretariato generale del governo, sono stati adottati 65 atti normativi, di cui solo 12 sono stati annunciati pubblicamente. Su 47 raccomandazioni ricevute ne è stata accettata soltanto una. Undici dei 12 atti normativi pubblicati sono rimasti invariati¹⁴⁴. La partecipazione del settore non governativo e dei rappresentanti dei media al processo di elaborazione delle politiche è sporadica¹⁴⁵, anche se esiste l'infrastruttura online. Il numero di utenti della piattaforma di consultazione online rimane limitato¹⁴⁶. Il Segretariato generale del governo sta lavorando a un elenco di ONG interessate a partecipare al processo decisionale.

Allo stato di emergenza dichiarato nel contesto della pandemia di COVID-19 è seguito uno stato di allerta e le misure di emergenza sono state oggetto di controllo giurisdizionale. Lo stato di emergenza dichiarato nel contesto della pandemia di COVID-19 è stato revocato il 14 maggio 2020. Al termine dello stato di emergenza, il governo ha dichiarato lo stato di allerta il 15 maggio¹⁴⁷ e lo ha confermato il 18 maggio¹⁴⁸, inizialmente

¹³⁹ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania, pag. 16.

¹⁴⁰ Le eccezioni includono i) misure adottate per garantire il funzionamento del sistema giudiziario durante la pandemia di COVID-19; ii) una legge del febbraio 2020 sulle acquisizioni pubbliche che ha introdotto un nuovo potenziale procedimento disciplinare per i giudici e che è stata dichiarata incostituzionale; iii) il decreto governativo d'urgenza del 30 dicembre 2020 per ritardare l'entrata in vigore di disposizioni volte ad aumentare il numero di giudici richiesti in alcuni collegi giudiziari, che dovrebbero essere aboliti nell'ambito della revisione delle leggi sulla giustizia in corso.

¹⁴¹ 159 decreti governativi d'urgenza sono stati emanati nel contesto della pandemia di COVID-19 mentre i restanti 68 sono stati adottati per la regolamentazione di altre misure.

¹⁴² La legge 24/2000 sulla redazione degli atti giuridici stabilisce l'obbligo iniziale di individuare le ripercussioni dei progetti di regolamento e i requisiti per le valutazioni dell'impatto normativo sono stati ulteriormente precisati nella decisione governativa n. 1361 emessa nel 2006. In base a tali disposizioni, tutti i regolamenti devono essere accompagnati da una nota esplicativa che descriva la logica e valuti le ripercussioni del progetto di legge.

¹⁴³ Cfr. Sustainable Governance Indicators 2020, Romania Report, pagg. 28-29.

¹⁴⁴ Relazione annuale sulla trasparenza delle decisioni (1° gennaio 2020 - 31 dicembre 2020), allegato n. 20 - PS 14/2019 a livello del Segretariato generale del governo (allegato I).

¹⁴⁵ Commissione europea, Public administration characteristics and performance in EU28, aprile 2018.

¹⁴⁶ Nel 2020 la piattaforma consultare.gov.ro. aveva 202 utenti.

¹⁴⁷ Decisione n. 24 del Comitato nazionale per le situazioni di emergenza che approva l'istituzione di uno stato nazionale di allerta e misure di prevenzione e controllo delle infezioni nel contesto della situazione epidemiologica causata dal virus SARS-CoV-2.

per 30 giorni. L'allerta è stata poi prorogata con decisioni successive del governo, ogni volta per una durata di 30 giorni. Lo stato di allerta rimane in vigore. A seguito delle sentenze della Corte costituzionale che hanno messo in discussione la base giuridica dello stato di emergenza, il parlamento ha approvato lo stato di allerta dichiarato dal governo¹⁴⁹. Nel 2020 e nel 2021 la sezione per i contenziosi fiscali e amministrativi dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia ha deciso in ultimo grado, con decisione definitiva, in merito a 12 cause riguardanti atti amministrativi emanati in base all'articolo 15 della legge n. 136/2020 che istituisce misure di sanità pubblica in situazioni di rischio biologico ed epidemiologico applicabili nel contesto della pandemia di COVID-19. In due casi, l'organo giurisdizionale ha disposto l'annullamento degli atti amministrativi¹⁵⁰.

Le misure volte ad affrontare il problema dell'esecuzione delle decisioni giudiziarie e dell'applicazione della giurisprudenza da parte della pubblica amministrazione rimangono inattuato. 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 molto tardiva, da parte dello Stato o di soggetti giuridici sotto la responsabilità dello Stato, delle decisioni definitive degli organi giurisdizionali nazionali¹⁵¹, la Romania rimane soggetta alla vigilanza rafforzata del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per l'esecuzione di tale sentenza¹⁵². In questo contesto, nel 2019 la Romania ha proposto al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa un piano d'azione e ha approvato l'elenco di misure volte a realizzarlo¹⁵³. Tuttavia tali misure non sono state attuate¹⁵⁴. In un memorandum del 27 novembre 2020, il governo ha deciso di incaricare un gruppo di lavoro affinché proponesse nuove soluzioni giuridiche per soddisfare tutti i requisiti del piano d'azione, anche per quanto riguarda l'esecuzione delle sentenze che impongono un obbligo di compiere un atto specifico (obbligo non pecuniario) allo Stato o a soggetti giuridici sotto la responsabilità dello Stato.

Una sentenza della Corte costituzionale dell'8 giugno 2021 desta serie preoccupazioni poiché mette in discussione il principio del primato del diritto dell'Unione. In tale sentenza¹⁵⁵ la Corte costituzionale non ha accettato le conclusioni della Corte di giustizia

¹⁴⁸ Decisione governativa n. 394 del 18 maggio 2020 sulla dichiarazione dello stato di allerta e sulle misure applicabili per l'intera sua durata al fine di prevenire e combattere gli effetti della pandemia di COVID-19.

¹⁴⁹ Legge n. 55/2020 del 15 maggio 2020 sulle misure volte a prevenire e a combattere gli effetti della pandemia di COVID-19.

¹⁵⁰ Contributo della Romania alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pagg. 44-45.

¹⁵¹ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 6 settembre 2005, *Săcăleanu Group contro Romania* (ricorso n. 73970/01).

¹⁵² Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23 dell'11 marzo 2021.

¹⁵³ Tali misure comprendevano modifiche del quadro giuridico al fine di garantire un'esecuzione tempestiva e un meccanismo di supervisione e prevenzione dell'esecuzione tardiva delle sentenze in cui lo Stato risulta debitore, da istituire sotto l'egida del ministero della Giustizia.

¹⁵⁴ Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa "ha nuovamente invitato le autorità a presentare, entro e non oltre il 15 giugno 2021, la loro analisi in merito a un eventuale conflitto tra le strade esplorate per garantire l'esecuzione delle condanne pecuniarie, quando il debitore è una società a controllo statale, e gli altri obblighi internazionali dello Stato; inoltre ha chiesto loro di informare il Comitato in merito a eventuali ulteriori progressi compiuti nell'esame delle misure necessarie in tale settore" e "ha espresso grande preoccupazione per la prolungata mancanza di progressi tangibili e sollecitato le autorità a raddoppiare gli sforzi per garantire il rapido compimento di tale processo". Cfr. CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23, punti 6-7.

¹⁵⁵ Decisione n. 390 della Corte costituzionale, dell'8 giugno 2021, relativa all'eccezione di incostituzionalità delle disposizioni degli articoli 881-889 della legge n. 304/2004 sull'organizzazione giudiziaria e del decreto

dell'Unione europea nella sua pronuncia pregiudiziale del 18 maggio 2021 e ha messo in discussione, più in generale, il principio del primato del diritto dell'Unione¹⁵⁶. Essa ha constatato che gli organi giurisdizionali nazionali non hanno la facoltà di esaminare la conformità al diritto dell'Unione delle disposizioni nazionali dichiarate costituzionali dalla Corte costituzionale e che gli obblighi derivanti dalla decisione dell'MCV non gravano sugli organi giurisdizionali nazionali¹⁵⁷. Ciò può costituire un notevole ostacolo per gli organi giurisdizionali chiamati a imporre gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione stabiliti nella suddetta pronuncia pregiudiziale quando giudicano le cause, in particolare quelle relative alla SIJ.

Le autorità indipendenti hanno proseguito la loro attività durante la pandemia di COVID-19. Nel 2020 la difensora civica¹⁵⁸ ha proposto complessivamente 18 ricorsi di incostituzionalità (obiezioni ed eccezioni), 11 dei quali sono stati ammessi in tutto o in parte, mentre due sono stati respinti e quattro sono ancora pendenti. Sei eccezioni di incostituzionalità deferite alla Corte costituzionale riguardavano le misure adottate nel contesto dello stato di emergenza e dello stato di allerta. La difensora civica ha inoltre inviato un totale di 65 lettere e raccomandazioni a vari ministri in merito alle loro decisioni sullo stato di emergenza e sullo stato di allerta. Il 16 giugno 2021, dopo aver respinto le relazioni sull'attività della difensora civica per gli ultimi tre anni, il parlamento l'ha destituita. Il 29 giugno 2021 la Corte costituzionale ha stabilito che la destituzione della difensora civica da parte del parlamento era incostituzionale, perché la legge che disciplinava la destituzione non prevedeva con certezza i casi di tale sanzione né il diritto di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale indipendente e imparziale. La decisione di destituzione è stata quindi annullata e la difensora civica è stata reintegrata nelle sue funzioni.

La proposta di fusione tra l'Istituto rumeno per i diritti umani e il Consiglio nazionale per la lotta alla discriminazione è attualmente all'esame del parlamento. A seguito dell'adozione della legge che modifica il mandato e le attribuzioni dell'Istituto rumeno per i diritti umani¹⁵⁹, il presidente rumeno ha sollevato un'obiezione di incostituzionalità. In tale contesto, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la legge nel suo complesso. Attualmente è all'esame del Senato una proposta legislativa sulla fusione tra l'Istituto rumeno per i diritti umani e il Consiglio nazionale per la lotta alla discriminazione. Tuttavia le

governativo d'urgenza n. 90/2018 riguardante alcune misure per il funzionamento della sezione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario.

¹⁵⁶ Ai punti 251 e 252 della sentenza del 18 maggio 2021, nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C 294/19, C-355/19 e C-379/19 *Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" e altri*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ricordato che "il principio del primato del diritto dell'Unione esige che il giudice del rinvio disapplichì le disposizioni in questione, siano esse di origine legislativa o costituzionale" e che "debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di rango costituzionale di uno Stato membro, come interpretata dal giudice costituzionale di quest'ultimo, secondo la quale un giudice di rango inferiore non è autorizzato a disapplicare, di propria iniziativa, una disposizione nazionale rientrante nell'ambito di applicazione della decisione 2006/928, che esso considera, alla luce di una sentenza della Corte, contraria a tale decisione o all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE".

¹⁵⁷ Nella sentenza del 18 maggio 2021, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che la Romania è tenuta ad adottare misure appropriate volte a soddisfare i parametri di riferimento dell'MCV, "tenendo debitamente conto, in base al principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, delle relazioni redatte dalla Commissione sulla base di detta decisione, in particolare delle raccomandazioni formulate nelle suddette relazioni", obbligo che grava "su ciascun organo dello Stato membro interessato". *Ibidem*, punti 176-178.

¹⁵⁸ La richiesta di accreditamento del difensore civico presentata alla rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (ENNHHR) nel 2020 è ancora all'esame.

¹⁵⁹ Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Romania, pag. 17.

notevoli differenze nello status giuridico, nella missione e nel mandato di queste due istituzioni¹⁶⁰ creano incertezza in merito alla proposta di fusione¹⁶¹.

Nel 2020 sono entrate in vigore nuove modifiche volte a facilitare la costituzione di associazioni e fondazioni. Le modifiche al decreto governativo 26/2000 mirano a favorire il diritto di associazione e a ridurre gli oneri burocratici per le ONG¹⁶². In particolare, le nuove disposizioni privilegiano l'uso di documenti elettronici nonché lo snellimento delle procedure e delle norme di registrazione. Sebbene diverse organizzazioni della società civile abbiano considerato tali modifiche un progresso, esistono anche casi di critiche, in particolare per quanto riguarda la mancata coerenza delle modifiche¹⁶³. I portatori di interessi riferiscono che le organizzazioni della società civile hanno risentito delle limitazioni al diritto alla libertà di riunione e associazione imposte nel contesto della pandemia di COVID-19¹⁶⁴. Lo spazio della società civile continua a essere considerato ristretto¹⁶⁵.

¹⁶⁰ L'Istituto rumeno per i diritti umani ha lo status di organismo indipendente dotato di personalità giuridica, mentre il Consiglio nazionale per la lotta alla discriminazione è stato istituito come autorità statale dotata di personalità giuridica; la missione dell'Istituto rumeno per i diritti umani è garantire una maggiore conoscenza delle questioni relative ai diritti umani da parte degli enti pubblici, delle ONG e dei cittadini rumeni, mentre la missione del Consiglio nazionale per la lotta alla discriminazione consiste nell'attuare il principio di uguaglianza tra i cittadini, sancito dalla Costituzione rumena, nella legislazione nazionale e internazionale; infine l'Istituto rumeno per i diritti umani ha il mandato generale di svolgere attività di ricerca, informazione, formazione e istruzione nell'ambito dei diritti umani; il Consiglio nazionale per la lotta alla discriminazione detiene un mandato limitato all'attuazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione.

¹⁶¹ Contributo della rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pagg. 272-273.

¹⁶² Contributo dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 7; contributo di APADOR - Comitato di Helsinki alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 20.

¹⁶³ Contributo di Funky Citizens alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 30, e informazioni ottenute in occasione della visita in Romania.

¹⁶⁴ Contributo di APADOR - Comitato di Helsinki alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 20.

¹⁶⁵ Valutazione di CIVICUS, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso.

Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico*

* *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto 2021 è disponibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.*

Agenzia nazionale per l'integrità (ANI), comunicato sulle misure di prevenzione e di sensibilizzazione adottate dall'Agenzia nazionale per l'integrità nel contesto dell'organizzazione delle elezioni locali del 2020

(<https://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&NewsId=3005¤tPage=4&M=NewsV2&PID=20>).

Agerpres, "Il giornalista Cătălin Tolontan sentito dalla DIICOT a seguito di una denuncia presentata dal presidente della circoscrizione 4" (*Jurnalul Cătălin Tolontan, audiat la DIICOT în urma unei plângeri depuse de primarul Sectorului 4*), 20 maggio 2021,

(<https://www.agerpres.ro/justitie/2021/05/20/jurnalul-catalin-tolontan-audiat-la-diicot-in-urma-unei-plangeri-depuse-de-primarul-sectorului-4--716788>).

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2021), *Osservatorio del pluralismo dei media 2021 - Relazione sulla Romania*.

Commissione europea (2018), *Public administration characteristics and performance in EU28* (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=it&pubId=8123&furtherPubs=yes>).

Commissione europea (2020), *Relazione sullo Stato di diritto 2020 - La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*.

Commissione europea (2021), *Quadro di valutazione UE della giustizia*.

Consiglio d'Europa, piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti - Romania (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/romania>).

Consiglio nazionale per gli audiovisivi (CNA), conferenza stampa sulle assemblee pubbliche del CNA, 10 febbraio 2021 (<https://www.cna.ro/article11090,11090.html>).

Corte costituzionale della Romania, comunicato stampa del 7 aprile 2021 (<https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-7-aprilie-2021/>).

Direzione generale della Comunicazione (2019), *Flash Eurobarometro 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Direzione generale della Comunicazione (2020), *Indagine speciale Eurobarometro 502: Corruption*.

Direzione nazionale anticorruzione (DNA), *Relazione sull'attività 2020* (<http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=489>).

Dumitrita Holdis (2020), *ReportIt: When state funding discredits the press - The Romanian media is facing a financial and moral dilemma* (<https://www.mappingmediafreedom.org/2020/10/30/reportit-when-state-funding-discredits-the-press-the-romanian-media-is-facing-a-financial-and-moral-dilemma/>).

Expert Forum (2021), contributo di Expert Forum alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Fondazione Bertelsmann, *Sustainable Governance Indicators 2020, Romania Report* (https://www.sgi-network.org/docs/2020/country/SGI2020_Romania.pdf).

Funky Citizens (2021), contributo di Funky Citizens alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Governo rumeno (2021), contributo della Romania alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Holdis, Dumitrita (2020), *ReportIt: When state funding discredits the press - The Romanian media is facing a financial and moral dilemma* (<https://www.mappingmediafreedom.org/2020/10/30/reportit-when-state-funding-discredits-the-press-the-romanian-media-is-facing-a-financial-and-moral-dilemma/>).

Libertatea, "Nel processo civile, l'organo giurisdizionale della circoscrizione 2 si è pronunciato a favore del presidente Baluta e ha inoltre deciso di cancellare gli articoli su Goleac! La decisione non è definitiva", 24 maggio 2021.

(<https://www.libertatea.ro/stiri/in-procesul-civil-judecatoria-sectorului-2-a-dat-dreptate-primarului-baluta-si-a-decis-si-stergere-articolelor-despre-goleac-3566580>).

Liberties (2021), *EU 2020: Demanding on Democracy* (<https://www.liberties.eu/it/stories/stato-di-diritto-rapporto-2021-democrazia-demanding-on-democracy/43362>).

Reporter senza frontiere - Romania (<https://rsf.org/en/romania>).

Reporter senza frontiere e Active Watch (2021), *lettera aperta alle autorità rumene che chiede un'indagine sulle modalità con cui è stata gestita la denuncia penale* (<https://rsf.org/en/news/romania-open-letter-rsf-and-activewatch-denounce-judicial-pressures-investigative-journalists>).

Segretariato generale del governo (2020), *Relazione annuale sulla trasparenza delle decisioni* (1 gennaio 2020 - 31 dicembre 2020), allegato n. 20 - PS 14/2019 a livello del Segretariato generale del governo (<http://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2021/02/19022021-SGG-Raportul-de-evaluare-a-implementarii-Legii-nr.-52-2003-in-anul-2020-.pdf>).

Segretariato generale del governo (2021), *conferenza di apertura del progetto "Strategia per la gestione della comunicazione governativa in Romania"* (<http://sgg.gov.ro/1/conferinta-de-deschidere-a-proiectului-strategia-pentru-managementul-comunicarii-guvernamentale-a-romaniei-cod-sipoca-754/>).

The Center for Independent Journalism (2020), *Fundamental Rights under Siege 2020*.

The Center for Independent Journalism (2020), *Fundamental Rights under Siege 2020*, pag. 18 (https://cji.ro/wp-content/uploads/2020/09/Freedom-of-expression-report_final.pdf).

Allegato II: Visita in Romania

Nell'aprile 2021 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati
- Agenzia nazionale per l'integrità
- Alta Corte di cassazione e di giustizia
- Associazione "Mișcarea pentru apărarea Statutului procurorilor"
- Associazione dei giudici rumeni
- Associazione dei media - Cluj
- Center for independent journalism
- Commissione giuridica della Camera dei deputati
- Consiglio legislativo
- Consiglio nazionale per gli audiovisivi
- Consiglio superiore della magistratura
- Difensore civico
- Direzione nazionale anticorruzione
- Expert Forum
- Forum dei giudici rumeni
- Freedom House
- Funky citizens
- Iniziativa per l'associazione "Giustizia"
- Ministero della Giustizia
- Procura presso l'Alta Corte di cassazione e di giustizia
- Segretariato generale del governo
- Strategia nazionale anticorruzione
- Unione nazionale dei giudici rumeni

* Inoltre, in occasione di alcune riunioni orizzontali, la Commissione ha incontrato le seguenti organizzazioni:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- Centro europeo per la libertà di stampa e dei media
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Conferenza delle chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Federazione Europea dei Giornalisti
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- Forum Civico Europeo
- Forum europeo della gioventù
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Press Institute

- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Partenariato Europeo per la Democrazia
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter senza frontiere
- Rete europea della Federazione internazionale per la genitorialità pianificata (IPPF EN)
- Transparency International EU