

Bruxelles, 16 maggio 2018
(OR. en)

6650/1/02
REV 1 DCL 1

EVAL 8
ELARG 41

DECLASSIFICAZIONE

del documento:	ST 6650/1/02 REV 1 RESTREINT UE
data:	23 aprile 2002
nuovo status:	Pubblico
Oggetto:	Relazione riveduta sulla Romania

Si allega per le delegazioni la versione declassificata del documento in oggetto.

Il testo del presente documento è identico a quello della versione precedente.

RESTREINT UE



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 23 aprile 2002 (05.06)
(OR. EN)**

**6650/1/02
REV 1**

RESTREINT UE

**EVAL 8
ELARG 41**

RELAZIONE

del: Gruppo "Valutazione collettiva"

al: COREPER/CONSIGLIO

n. doc. prec.: 6650/02 EVAL 8 ELARG 41 RESTREINT

Oggetto: Relazione riveduta sulla Romania

I. INTRODUZIONE

Nelle sue analisi, il Gruppo ha esaminato i progressi compiuti da ciascun paese aderente nonché le carenze che devono essere ancora eliminate al fine di conformarsi all'acquis dell'UE nel settore della giustizia e degli affari interni.

La prima serie di relazioni per paese ha indicato i settori specifici in cui si erano rilevate più gravi lacune e in cui i paesi candidati dovevano ancora compiere sforzi sostanziali; nel contempo, prendevano atto dei progressi registrati astenendosi dal dare un giudizio definitivo. Esse hanno pertanto aiutato gli Stati membri a scegliere i programmi da finanziare (ad esempio programmi bilaterali, PHARE) e la Commissione ad adeguare le priorità e gli obiettivi dei partenariati di adesione nonché ad alimentare le discussioni sull'allargamento.

RESTREINT UE

La seconda serie di relazioni di cui fa parte la presente e la cui struttura è stata perfezionata ha come punto di partenza l'individuazione del punto del processo di allineamento nel quale si situa il paese candidato e ciò che resta da fare, soffermandosi su conclusioni di taglio operativo. Gli elementi chiave della nuova struttura, ripresi in ogni capitolo, sono:

- adozione dell'acquis, comprese le carenze;
- capacità amministrativa, compresa la valutazione di strutture, personale, risorse, ecc.;
- risultati di attuazione, inerenti tra l'altro a qualità, efficienza, indipendenza.

Le conclusioni tratte alla fine della relazione scaturiscono da approfondite discussioni in sede di Gruppo "Valutazione collettiva" sulla scorta delle informazioni fornite.

Conformemente a questo approccio, tutte le altre informazioni generali pertinenti sono reperibili nei documenti di analisi tematica che costituiscono la base delle presenti relazioni.

Poiché il processo di allineamento e la raccolta dei dati pertinenti è in corso e in continua evoluzione, i risultati e le conclusioni del presente documento non sono da considerarsi definitivi o esaurienti; per tale ragione si procederà periodicamente alla presentazione di un aggiornamento.

II. PANORAMICA DEGLI SVILUPPI

A. Sicurezza delle frontiere

La situazione al riguardo in Romania è tuttora pessima; nondimeno la qualità della gestione delle frontiere è notevolmente migliorata e, rispetto a quanto rilevato nella relazione precedente, questo vale anche per la capacità della polizia di frontiera rumena di svolgere i suoi compiti; sono inoltre in corso i piani per far fronte nel prossimo futuro alle carenze più profonde che ancora sussistono. L'impresa è decisamente ardua e gli attuali sviluppi indicano, in sintonia con il parere degli esperti che la Romania è un paese di transito e di origine dell'immigrazione clandestina, del traffico di stupefacenti e di altre forme di criminalità transnazionale verso l'Unione europea. È importante realizzare un sistema di sicurezza rigoroso lungo tutte le frontiere rumene e non soltanto alle future frontiere esterne dell'Unione. La Romania mira a diventare membro dell'UE all'inizio del 2007; essa dispone pertanto di un certo periodo per sviluppare la sua capacità nel settore in questione.

RESTREINT UE

1. *Acquis formale*

La legge rumena 56/1992 sui confini di Stato, che è stata l'atto di riferimento principale per l'attività della polizia di frontiera della Romania, è stata sostituita da due ordinanze straordinarie del governo rumeno: una relativa ai confini di Stato, l'altra relativa all'organizzazione e al funzionamento della polizia di frontiera.¹ Queste due ordinanze sono state elaborate con l'ausilio di esperti dell'UE e sono in ampia misura rispondenti ai requisiti dell'Unione. I poteri conferiti alla polizia di frontiera sono in gran parte adeguati ai compiti che essa deve svolgere. Benché in vigore le ordinanze non sono ancora state approvate dal Parlamento e non hanno statuto di legge; occorre pertanto che queste due importanti ordinanze diventino al più presto giuridicamente vincolanti.

Le ordinanze suddette devono essere perfezionate con norme metodologiche che siano compatibili con altre leggi pertinenti, ad esempio la legge sullo statuto della polizia attualmente in sospeso. Ciò richiederà un pò di tempo. Uno degli ostacoli maggiori è costituito dal periodo necessario ad ottenere l'approvazione della legge sopracitata dal Parlamento, dato che fino a quando non sia noto il testo finale permarrà una grande incertezza riguardo alla validità dei regolamenti già adottati e alle altre norme ancora all'esame. Fintanto che non sarà stata adottata la legge sullo statuto della polizia, l'ordinanza sull'organizzazione e il funzionamento della polizia di frontiera continuerà ad essere subordinata alla legge sullo statuto militare. Occorrerebbe elaborare nuovi regolamenti conformi al nuovo inquadramento del personale della polizia di frontiera, che si discosta da quello delle forze armate, ad esempio riguardo al regime disciplinare.

Il codice penale e il codice di procedura penale della Romania stabiliscono che chi conduce le indagini e presenta prove ai magistrati o ai procuratori deve essere ufficiale o agente di polizia di frontiera in possesso di un diploma di laurea in diritto. Questa disposizione riduce notevolmente il numero delle persone abilitate per legge a condurre indagini penali.

Attualmente i poteri della polizia di frontiera sono limitati ad un territorio di 30 km dal confine terrestre. A causa di questi limiti di giurisdizione e dello scarso coordinamento con la polizia, la polizia di frontiera non è in grado di svolgere i propri compiti nel modo più efficace. Inoltre essa non può effettuare controlli sulle autovetture se non in presenza di agenti doganali, il che significa che non può procedere ai controlli di frontiera secondo le disposizioni di Schengen.

¹ Entrambe le ordinanze sono state adottate dal governo il 27 giugno 2001 (EO 105/2001 e EO 104/2001).

RESTREINT UE

Le procedure di attraversamento delle frontiere non sono ancora in linea con i requisiti dell'UE. Vi sono valichi particolari per i cittadini jugoslavi ed ucraini che vivono nei pressi della frontiera e che possono attraversarla con un documento speciale; tuttavia un permesso speciale non può essere considerato un documento di viaggio valido per l'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE.

La cooperazione con le autorità di frontiera dei paesi confinanti varia da paese a paese: quella con le autorità ungheresi e bulgare è migliore di quella con la RFJ, con l'Ucraina e la Moldova.

La cooperazione pratica a livello locale è praticamente inesistente e non vi è scambio permanente e sistematico di intelligence.

2. *Capacità amministrativa*

Dal 1° luglio 1999 l'Ispettorato generale della polizia di frontiera rumena, che dipende dal Ministero dell'interno, è competente per il controllo e la sorveglianza di tutte le frontiere della Romania (terra, aria e valichi). Questa struttura è il risultato di una fusione di organi preesistenti: Dipartimento di polizia di frontiera, Polizia di trasporto navale e Quartiere generale delle truppe di frontiera.¹ La modifica organizzativa più recente ha avuto luogo il 1° 06.2001, all'entrata in servizio della struttura attuale con un assetto gerarchico e una catena di comando più coerenti. Di conseguenza in Romania esiste ora un'organizzazione della polizia di frontiera indipendente benché, nella pratica, il processo di modificazione sia com'è ovvio tuttora in corso.

Attualmente comincia a delinearsi una strategia nazionale sebbene non vi siano ancora una strategia globale a medio e lungo termine né una pianificazione delle politiche.² Le carenze si riscontrano nella politica del personale, nella distribuzione interna delle risorse, comprese le attrezzature, nell'insufficiente analisi dei rischi e nella mancanza di una strategia integrata per la gestione delle frontiere. Il sistema di pianificazione interna, di comando e controllo pecca ancora di disorganizzazione. A causa dei continui mutamenti strutturali, di una gestione e di un sistema di pianificazione obsoleti uniti ad una scarsa informatizzazione, le strutture amministrative non sono pienamente operative.

¹ Decreto straordinario del governo n. 80/1999.

² L'elaborazione di una strategia integrata per la gestione delle frontiere è prevista per il 31.12.2002 (informazione supplementare fornita dalla Romania).

RESTREINT UE

Anche il livello qualitativo e la disponibilità delle attrezzature variano da valico a valico e a seconda della tratta di confine, in una gamma che va dall'assolutamente insufficiente come nel caso dei piccoli valichi orientali al molto sofisticato come nel caso dell'aeroporto di Bucharest-Otopeni.

L'attuale organico (23 000 posti di cui 17.867 coperti) è costituito da una variegata combinazione di ufficiali di polizia, ufficiali militari con esperienze diverse, gendarmi, sergenti "professionisti" ¹ e militari di leva. I membri del personale non possono essere ancora definiti professionisti specificamente addestrati: occorre molto tempo per far sì che queste persone, con differenti esperienze, formazioni e mentalità, costituiscano un corpo compatto di polizia di frontiera. Il numero di donne nella polizia di frontiera è molto scarso, in parte a causa del sistema di reclutamento. Per ottenere risultati migliori in futuro è necessario rafforzare costantemente e a lungo termine le capacità degli addetti, in particolare riguardo alle competenze linguistiche, ai metodi di indagine, alla valutazione dei rischi e all'analisi documentale. Si raccomandano altresì moderne capacità manageriali per il livello direttivo. Infine l'utilizzo di militari di leva nel controllo di frontiera dovrebbe gradualmente scomparire.

Il ruolo dei sergenti è molto limitato, essendo incaricati soltanto della sorveglianza delle frontiere verdi e, di fatto, i loro poteri sembrano minori di quelli degli ufficiali della polizia di frontiera. Dato che le zone tra i valichi sono sorvegliate per la maggior parte da sergenti e militari di leva, si può pertanto concludere che i controlli di frontiera non sono svolti da professionisti specificamente addestrati. Occorre continuare ad adoperarsi per conseguire appieno una vera e propria professionalità. Al momento un ostacolo importante al processo di professionalizzazione è rappresentato dal fatto che la legge sullo statuto della polizia, applicabile anche alla polizia di frontiera, non è ancora stata approvata dal Parlamento. Ciò significa che l'ordinanza straordinaria 104/2001 sul funzionamento della polizia di frontiera non può essere correttamente attuata o sviluppata ulteriormente. La legge sullo statuto della polizia smilitarizzerà la polizia di frontiera, il cui inquadramento è oggi disciplinato dalla legge sullo statuto militare 80/1995. Attualmente nella polizia di frontiera non è previsto alcun profilo professionale né un modello di carriera, in parte per la mancanza di basi giuridiche. La carenza di modelli di carriera genera la scarsa motivazione professionale, in particolare per il personale di categoria superiore.

¹ L'ordinanza straordinaria sull'organizzazione e il funzionamento della polizia di frontiera prescrive che i militari a contratto (sergenti) scompaiano nell'arco di due anni e siano sostituiti da poliziotti di frontiera professionisti.

RESTREINT UE

La raccolta e l'analisi delle informazioni di intelligence devono essere migliorate. Le capacità della polizia nell'ottenere, elaborare, analizzare e diffondere le informazioni, come pure nel condurre le indagini, sono carenti. Il problema dovrebbe essere affrontato aumentando il numero dei corsi teorici e pratici incentrati in particolare sull'attività di polizia e i metodi di indagine.

La cooperazione ai valichi tra polizia di frontiera e dogane non è molto evidente: le due organizzazioni svolgono i loro compiti in maniera indipendente e non cooperano strettamente l'una con l'altra. E' stato firmato un memorandum d'intesa per la cooperazione fra dogane e polizia di frontiera che dovrebbe entrare in vigore nel marzo del 2002; mancano tuttavia piani d'azione comuni per i valichi di frontiera. Le autorità delle due organizzazioni non effettuano congiuntamente le valutazioni dei rischi e le une non hanno accesso alle basi di dati delle altre. Non esistono neppure canali di comunicazione radio comuni da utilizzare per la cooperazione. Una rivalità pregiudizievole divide a quanto pare la polizia nazionale e la polizia di frontiera e la prima considera con un certo disprezzo la seconda.

3. *Risultati di attuazione*

I risultati di attuazione sono seriamente compromessi dalla mancanza di professionalità, di attrezzature e di fondi nonché dalla corruzione. Si noti tuttavia che all'interno della polizia di frontiera rumena si sta diffondendo una buona comprensione del problema rappresentato dalla gestione delle frontiere, con un approccio sempre più tattico.

Il sistema di comando risente molto della mancanza di una rete di comunicazione radio e di terminali radio funzionali. La maggior parte di questi ultimi in dotazione alle pattuglie è obsoleta, con batterie che a volte non riescono ad assicurare l'alimentazione neppure per la durata di un turno di servizio. Le trasmissioni radio non sono crittate ed è sufficiente un'apparecchiatura rudimentale per mettersi in ascolto e disturbare la comunicazione. Il nuovo sistema segna un passo avanti verso strumenti più efficaci e moderni ma, sfortunatamente né il sistema stesso né i terminali radio sono ancora disponibili per tutte le pattuglie.

RESTREINT UE

Al momento i valichi di frontiera non hanno la possibilità di collegarsi in linea: ciascuno di essi dispone della propria base di dati, con capacità limitate in termini di elaborazione e memorizzazione. Le attrezzature per verificare l'autenticità dei documenti sono assai modeste e la semplice idea di disporre di apparecchiature per controlli di frontiera di secondo livello non è diffusa neppure in tutti i valichi. La sorveglianza all'esterno dei valichi e nelle immediate vicinanze lascia a desiderare¹; non sono state installate telecamere ed è quindi possibile eludere facilmente i controlli, specialmente a piedi e di notte. Gli autoveicoli non sono controllati in maniera adeguata dato che non sempre viene ispezionato il bagagliaio, inoltre i valichi non dispongono di personale specializzato nelle indagini e nell'analisi del traffico.

La capacità di visione notturna è assai limitata o inesistente: le pattuglie dispongono di alcune apparecchiature per questo tipo di controllo ma si tratta di materiale obsoleto con funzionalità quasi nulla. Vi sono alcune apparecchiature moderne ma non in numero sufficiente e, molto spesso, senza batterie di ricambio. Per la sorveglianza delle frontiere verdi non si utilizzano moderne attrezzature integrate né sistemi di sorveglianza portatili.

La mobilità è solo teorica: le stazioni di polizia dispongono di vecchi autoveicoli, la maggior parte dei quali non funzionanti ² che, data la distribuzione limitata di carburante, rimangono per lo più fermi. La sorveglianza aerea e la capacità nazionale di reazione rapida in caso di emergenza sono del tutto assenti poiché la polizia di frontiera rumena non dispone di alcun velivolo e i due elicotteri del Ministero dell'interno spesso non sono disponibili.

Tutte le imbarcazioni per la sorveglianza marittima sono molto vecchie, in condizioni di manutenzione pessime e non adeguate alla loro funzione: in pratica si tratta di natanti la cui navigabilità è compromessa e che, per la grande scarsità di carburante, restano quasi sempre in porto. La polizia di frontiera non ha una concreta capacità di reazione o identificazione; le autorità di frontiera non dispongono di un'immagine reale dell'area marittima e la conoscenza della situazione è estremamente scarsa se non inesistente. Il sistema radar utilizzato ha una copertura che non oltrepassa le immediate vicinanze del porto di Costanza e le informazioni da esso raccolte sono fornite alla polizia di frontiera per telefono. Le reti di comunicazione fra le diverse autorità e persino all'interno della polizia di frontiera sono del tutto insufficienti. Di conseguenza si può concludere che non esiste un sistema funzionale di sorveglianza delle frontiere marittime.

¹ È previsto l'acquisto di un'apparecchiatura di sorveglianza con il contributo del programma PHARE 2000 (5 milioni di euro) e un ulteriore prestito di 5 milioni di dollari USA.

² È iniziata la consegna di veicoli e imbarcazioni per il pattugliamento finanziati dal programma PHARE (fino ad un valore di 7,75 milioni di euro).

4. *Sintesi*

Il sistema rumeno per la sicurezza delle frontiere si sta modificando nella giusta direzione; negli ultimi due anni sono state prese molte decisioni importanti e necessarie e la polizia di frontiera è ora un'autorità nazionale preposta all'applicazione della legge competente per tutti i confini dello Stato. La struttura di base sembrerebbe buona ma molte delle componenti richieste non sono ancora operative o sono fortemente carenti. E' un problema la mancanza di un piano d'azione per lo sviluppo logico, globale e a lungo termine. Per il futuro è essenziale mettere a punto la fusione strutturale ed attuare efficacemente le nuove ordinanze straordinarie nonché migliorare la capacità nazionale di soddisfare tutti i requisiti del sistema di sicurezza delle frontiere. Ciò non può avvenire senza l'appoggio chiaro e costante dell'istanza politica e, di conseguenza, lo stanziamento di fondi dal bilancio statale.

L'operatività del sistema di sicurezza delle frontiere risente intensamente della carenza di moderni mezzi di comunicazione, di mobilità e di capacità di visione notturna. Nuove soluzioni tattiche adottate di recente sono inefficaci dato che mancano i mezzi per attuarle. I risultati ottenuti sono assai modesti se si considerano il numero di migranti illegali e i quantitativi di droga che provengono o attraversano la Romania verso l'Unione europea.

A rigor di termini non esiste una vera e propria sorveglianza delle frontiere marittime, mancano infatti tutte le componenti necessarie: strategia, capacità di controllo e di rilevazione, mezzi di identificazione e capacità di reazione. Un elemento positivo è rappresentato dal fatto che la sorveglianza delle frontiere marittime è stata ora integrata nel sistema generale di sicurezza delle frontiere; sarebbe dunque possibile sviluppare questa parte del sistema in modo più coerente.

RESTREINT UE

B. Migrazione

1. *Acquis formale*

Progressi recenti sono stati compiuti in materia di politica dei visti ¹; tuttavia RFJ, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Moldova, Russia, Turchia e Ucraina non sono ancora soggette all'obbligo di visto. Per detti paesi, di importanza cruciale riguardo al soggiorno e al transito illegali in Romania, quest'ultima ha previsto di introdurre l'obbligo gradualmente dal 2002 e di sottoporre la Moldova paesi, di importanza cruciale riguardo al soggiorno e al transito illegali in Romania allo stesso regime dalla data di adesione all'UE.

Inoltre un gran numero di paesi dell'America, dell'Asia e dell'Europa sono ancora soggetti all'obbligo di visto per l'ingresso in Romania, contrariamente a quanto avviene nell'UE. Si noti infine che ai titolari di passaporti diplomatici e di servizio, per i quali non esiste un *acquis* vincolante dell'UE, la Romania non chiede il visto d'ingresso se si tratta, ad esempio, di cittadini della Cina, di Cuba, dell'Iran e della Corea del Nord, contrariamente a quanto previsto da tutti gli Stati Schengen.

Per quanto riguarda le disposizioni in materia di ammissione, la nuova legge del 2001 sul regime applicabile agli stranieri e varie ordinanze straordinarie hanno permesso di compiere progressi. Nondimeno la legislazione è tuttora molto vaga e insufficiente su aspetti importanti quali l'accesso al soggiorno di lunga durata² e la riunificazione familiare,³ in contrasto con il principio dello stato di diritto e con l'*acquis*.⁴ Inoltre le disposizioni sui permessi di lavoro e sulle modifiche dello status dei cittadini stranieri devono essere perfezionate poiché le condizioni per il controllo preliminare della forza lavoro nazionale non sono stabilite formalmente e studenti e lavoratori autonomi hanno al momento libero accesso al mercato del lavoro. Infine le categorie di visto e la relativa validità sono ancora diversi da quelli Schengen; occorre inoltre che sia fatta una distinzione chiara tra visti, da un lato, e tra i permessi di soggiorno, dall'altro.⁵ Alcune di queste modifiche necessarie sono già state previste.

¹ In particolare è stato introdotto l'obbligo di visto per parecchi paesi della CIS e per la Bosnia (il 1° gennaio 2002) nonché l'obbligo del passaporto per i cittadini della Moldova. I nuovi passaporti moldovi sono in parte finanziati dal governo rumeno.

² La legge stabilisce semplicemente che la fissazione del luogo di soggiorno è subordinata all'autorizzazione del Ministero dell'interno, definisce i luoghi di applicazione e, per il resto, fa riferimento soltanto a norme governative. Il cosiddetto "stabilimento" corrisponde, al momento, al permesso unico di lunga durata, dato che tutti gli altri casi di soggiorno legale sono regolamentati con visti validi sei mesi e rinnovabili. Questi visti sono ancor più precari poiché nel caso di lavoratori che soggiornano in Romania in virtù di un permesso di lavoro, il Ministero del lavoro e della solidarietà sociale può ad esempio annullare la validità di detto permesso su richiesta del datore di lavoro se quest'ultimo decide di porre termine al contratto stipulato con il cittadino straniero.

³ Il principio in sé è correttamente enunciato; le carenze riguardano le procedure particolareggiate da adottare in caso di divorzio/decesso, le condizioni in materia di reddito/alloggio, ecc.

⁴ L'*acquis* fa spesso riferimento alla legislazione e non semplicemente a una regolamentazione. Si vedano in particolare le risoluzioni del Consiglio del 1993 e del 1996 rispettivamente sul ricongiungimento familiare e *sullo status dei cittadini che soggiornano in maniera prolungata*.

⁵ È certo che la legislazione mette già in relazione l'ingresso con la preventiva ricezione della pertinente autorizzazione (studenti, lavoratori, ecc.).

RESTREINT UE

La detenzione prima dell'allontanamento può essere disposta con una decisione amministrativa, per un periodo illimitato e senza intervento degli organi giudiziari, in contrasto con i principi della CEDU.¹

2. *Capacità amministrativa*

Le procedure consolari sono simili a quelle Schengen; la sola eccezione importante consiste nel fatto che tutte le decisioni sono ancora prese a livello centrale e che il principio della presenza dei richiedenti si applica soltanto ai cittadini dei paesi a rischio. La situazione è diversa quando si considerino i mezzi materiali. I collegamenti in linea tra i consolati e Bucarest sono solo in una fase pilota e le attrezzature per la rilevazione dei documenti falsi sono insufficienti. La vignetta visto non è conforme alle norme UE, ma un nuovo tipo verrà introdotto alla fine del 2002. Ciò che più importa è che la maggioranza dei visti è tuttora rilasciata in frontiera, manifestamente per i paesi non a rischio.² La Romania rilascia visti in frontiera per parecchi paesi e autorizza tuttora l'ingresso senza alcun visto dei cittadini russi, ucraini, jugoslavi e turchi; di conseguenza il numero di visti rilasciati dai consolati rumeni è di gran lunga inferiore a quello che dovrà essere in futuro. Il personale consolare all'estero è in effetti numericamente esiguo: appena 145 persone.

Dalla fine del 2001 sono stati introdotti nuovi passaporti con caratteristiche di sicurezza ma non è ancora chiaro quando sarà eliminato il tipo di passaporto precedente, facilmente falsificabile.

Tra la Romania la Turchia, l'Ucraina e la RFJ non vi sono accordi di riammissione e quello con la Moldavia non è stato ancora ratificato, il che ostacola molto il rientro degli immigrati clandestini intercettati.³

¹ Benché le disposizioni costituzionali fissino il termine massimo della detenzione di 24 ore, la legge stabilisce solo il principio dell'allontanamento amministrativo e giudiziario, mentre la decisione di attuazione del governo fissa il termine massimo di 3 mesi, prorogabile senza l'intervento della magistratura. Nella pratica gli stranieri sono trattenuti fino al volo charter successivo.

² Nel 2000 sono stati rilasciati 94.867 visti dalle rappresentanze diplomatiche e consolari e 599.128 visti ai valichi di frontiera. Nei primi otto mesi del 2001, 11.644 visti sono stati rilasciati dai consolati e 79.324 in frontiera.

³ La cooperazione con la Moldavia, uno dei paesi vicini più critici quanto a migrazione e transito illegali, si limita al rinvio di alcune persone o alla notifica alle autorità moldave dell'intercettazione di migranti clandestini.

RESTREINT UE

La mancanza di un coordinamento delle informazioni tra la polizia di frontiera e la polizia all'interno del paese ostacola la lotta contro le reti della criminalità organizzata. Il personale degli uffici locali per gli stranieri e la migrazione è insufficiente e manca radicalmente di mezzi materiali. A quanto risulta il personale deve acquistare a proprie spese cibo e bevande per i clandestini trattenuti alla frontiera che non dispongono di denaro. Gli aggiornamenti periodici degli elenchi delle persone non grate vengono trasmessi dalle sedi centrali per telefono. Anche di dati antiquate esistono a livello centrale e provinciale, ma non nelle stazioni di polizia. ¹ La protezione dei dati è solo agli inizi. ²

3. *Risultati di attuazione*

Poiché la Romania non prevede l'obbligo di visto per i cittadini dei principali paesi che vi saranno soggetti in futuro (RFJ, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Moldova, Russia, Turchia e Ucraina), non è ancora possibile valutare con precisione il funzionamento dei consolati.

Nel 2000 le procedure relative alla proroga dei visti (che è quasi l'unica forma di gestione della migrazione legale in Romania: 56.000 titolari di visti semestrali, rispetto ai 1.500 titolari di visti permanenti) all'interno del paese non sono sempre state giudicate trasparenti, ma, malgrado voci persistenti di corruzione, la situazione sta migliorando. È soprattutto la lotta contro la migrazione clandestina e la tratta di esseri umani a richiedere ancora notevoli sforzi. Naturalmente sono stati fatti dei progressi, l'espulsione non è inusuale ³, il numero degli ingressi clandestini individuati è in aumento (prova questa di attività), è aumentato il numero delle non ammissioni, nel 2001 è stata organizzata una vasta e addirittura roboante campagna contro il lavoro clandestino ⁴, il personale della compagnia aerea nazionale (TAROM) viene ora formato a individuare i documenti falsi o falsificati, il numero di facilitatori arrestati, secondo quanto riferito dalle guardie di frontiera, è raddoppiato tra il 2000 e il 2001 (200 arresti), è stato nominato un coordinatore nazionale per la lotta contro il traffico clandestino, una commissione interministeriale dovrebbe stilare una legge contro il traffico clandestino ed i servizi di intelligence e le autorità di contrasto si mostrano disponibili e a cooperare con gli Stati membri.

¹ Ad eccezione del registro anagrafico (cittadini rumeni).

² La Convenzione di Strasburgo, con il relativo protocollo addizionale, è stata ratificata nel dicembre 2001 e il 12 marzo 2002 è entrata in vigore la legge sulla protezione dei dati del 2001, che istituisce un'autorità di controllo indipendente.

³ Secondo le autorità rumene vengono effettuate ogni anno dalle 2.000 alle 3.000 espulsioni, sebbene il loro numero sia negli ultimi tempi in diminuzione.

⁴ Con un numero ingente di datori di lavoro e di lavoratori sottoposti a controlli (rispettivamente 69.889 e 1.530.881). Ne è emerso che il 13% del totale dei datori di lavoro sottoposti a controlli e il 2% del totale dei lavoratori controllati violavano le norme in materia di lavoro, ma non è stato individuato alcun caso di violazione delle disposizioni relative ai permessi di lavoro per gli stranieri, il che potrebbe essere dovuto in parte alla relativa facilità con cui si ottiene un permesso di lavoro (cfr. sopra, acquis formale).

RESTREINT UE

Tuttavia, per rendersi conto della reale portata del problema, si consideri che, secondo le stime, ogni anno 40.000 stranieri transitano clandestinamente attraverso la Romania, mentre in base alle stime dell'OIM ogni anno 20.000 donne sono oggetto di traffico clandestino in provenienza dalla Romania.

Perché la lotta contro la migrazione clandestina sia inefficace è evidente. Solo di recente sono state introdotte sanzioni specifiche contro gli ingressi illegali ¹; la pratica ancora predominante prevede solo visti d'uscita; nell'importante porto di Costanza, nel primo semestre del 2001 sono stati arrestati solo 10 migranti clandestini; il numero di riammissioni in Romania (20.000 l'anno) è ancora venti volte superiore a quello delle riammissioni dalla Romania (875 nel 2001) ², le non ammissioni (60.000) sono principalmente in relazione alla normativa doganale e la Romania ha finora compiuto scarsi progressi per quanto riguarda l'individuazione delle reti criminali e le azioni penali nei loro confronti: benché le ONG, ad esempio, mettano in rilievo il ruolo degli orfanotrofi e della polizia locale corrotta nella tratta di donne e sebbene tutte le relazioni insistano sul carattere organizzato del transito illegale attraverso la Romania, la repressione di tali fenomeni sembra essere appena all'inizio. ³

È stata infine affrontata la questione dell'ingresso illegale di cittadini rumeni nell'UE. Le sanzioni sono state rese più severe e sono state adottate misure preventive, fino a rasentare la violazione delle norme costituzionali sulla libertà di circolazione. Sono stati ritirati vari passaporti, varie persone hanno il divieto di lasciare il territorio e per uscire dal paese occorre disporre di sufficienti mezzi di sussistenza. Tali misure, secondo le autorità rumene, hanno portato ad una diminuzione del numero delle uscite. Tuttavia è ancora troppo presto per valutare gli effetti dell'abolizione dell'obbligo di visto per gli Stati membri dell'UE. Prima che venisse abolito, il numero di domande di asilo presentate da rumeni nell'UE ed il numero di cittadini rumeni rimpatriati dagli Stati membri erano abbastanza stabili ⁴. Vi è un'attiva cooperazione nel campo dei rimpatri, la Romania si è detta d'accordo ad accettare il ritorno di un gran numero di apolidi di origine rumena dalla Germania ed è stata chiarita la questione delle disposizioni giuridiche per la rinuncia della cittadinanza rumena.

¹ La legge sugli stranieri prevedeva sanzioni contro lo straniero che fosse già persona non grata. Un'ordinanza straordinaria urgente del 2001 ha istituito sanzioni contro il (primo) ingresso illegale.

² Gli stranieri riammessi in Romania e non ancora espulsi altrove rimangono clandestinamente in Romania e secondo l'OIM tale situazione è in un certo senso una novità per le autorità che devono affrontarla.

³ Secondo informazioni del Ministero dell'interno, nel corso del 2001 e del gennaio 2002 sono stati risolti tre casi riguardanti la tratta di esseri umani e sono stati effettuati nove arresti. Nello stesso periodo, 23 persone che lavoravano in agenzie di viaggio sono state arrestate e indagate per partecipazione alla tratta di esseri umani.

⁴ Circa 6.000 domande di asilo annue e 20.000 rimpatri. Ovviamente il numero di domande di asilo è uno strumento che non si presta alla valutazione delle tendenze.

RESTREINT UE

4. *Sintesi*

L'RFJ, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, la Moldova, la Russia, la Turchia e l'Ucraina non sono ancora soggette all'obbligo di visto, mentre un gran numero di paesi dell'America, dell'Asia e dell'Europa che figurano sull'elenco positivo dell'UE sono ancora soggetti all'obbligo di visto d'ingresso. L'elenco dei titolari di passaporti diplomatici e di servizio non soggetti all'obbligo di visto è più lungo di quello di Schengen.

La legge sul regime applicabile agli stranieri del 2001 rappresenta un importante passo avanti, ma la legislazione in materia di soggiorni di lungo periodo e riunificazione familiare è ancora molto vaga e limitata e le disposizioni relative ai permessi di lavoro, al cambiamento di status ed al trattenimento in attesa di espulsione devono essere modificate.

Le procedure consolari sono simili a quelle previste dal regime Schengen, ma tutte le decisioni sono ancora prese a livello centrale, la comparizione dei richiedenti rappresenta l'eccezione, e non sono ancora disponibili collegamenti in rete, attrezzature per l'individuazione dei documenti falsi e vignette-visto autoadesive di sicurezza. Il numero di visti consolari è ancora molto ridotto. La Romania non ha accordi di riammissione con la Moldova, la Turchia, l'Ucraina e l'RFJ. La mancanza di coordinamento, la mancanza di personale e, soprattutto, la mancanza di mezzi materiali nelle stazioni di polizia ostacola la lotta contro la migrazione clandestina, che richiede ancora sforzi di ogni genere. Naturalmente sono stati compiuti progressi in tale settore, ma l'inefficacia della lotta alla migrazione clandestina è evidente. Il numero di riammissioni in Romania è ancora di venti volte superiore a quello delle riammissioni dalla Romania, e il paese ha compiuto finora scarsi progressi per quanto riguarda l'individuazione delle reti criminali e le azioni penali nei loro confronti.

Infine la questione dell'ingresso illegale di cittadini rumeni nell'UE è stata affrontata mediante sanzioni ed altre misure preventive. Tuttavia è ancora troppo presto per valutare gli effetti dell'abolizione dell'obbligo di visto per gli Stati membri dell'UE. Vi è un'attiva cooperazione nel settore del rimpatrio di cittadini rumeni da paesi dell'UE.

C. **Asilo**

1. *Acquis formale*

La legislazione vigente (legge del 2001 di ratifica dell'ordinanza sullo status ed il regime dei rifugiati del novembre 2000) è conforme all'acquis.

RESTREINT UE

Va notato tuttavia che i termini fissati nella procedura normale sono inutilmente ambiziosi ¹ e pertanto non vengono mai rispettati. Occorre inoltre chiarire la natura del permesso di soggiorno rilasciato ai rifugiati ², la protezione sussidiaria e la protezione temporanea sono previste, ma devono essere ulteriormente formalizzate ³ e l'introduzione di procedure accelerate in caso di "minaccia all'ordine pubblico" è discutibile o la formulazione delle relative disposizioni è troppo ampia ⁴.

2 Capacità amministrativa

Presso l'Ufficio nazionale per i rifugiati del Ministero dell'interno devono ancora essere installati moderni sistemi di comunicazione (dotati in particolare di unità territoriali), previsti in linea di massima per il 2003, e nel 2004 sarà terminato il Centro di documentazione per i paesi di origine.

Dato il numero relativamente limitato di domande (da 1.000 a 1.500 all'anno, ma nel 2001 sono state 2380), l'attuale capacità del Ministero dell'interno, dei tribunali e dei centri di accoglienza (che non devono necessariamente fornire l'alloggio al richiedente se questi può permettersi di vivere fuori del centro) è sufficiente, anche tenuto conto del fatto che le decisioni in primo grado, contrariamente a quanto previsto dalla legge, sono prese dopo molti mesi. Naturalmente essa si rivelerebbe drammaticamente insufficiente nel caso in cui i vicini occidentali applicassero in futuro la convenzione di Dublino.

La formazione delle guardie di frontiera è inadeguata; il sistema di formazione è in corso di ristrutturazione e, attraverso gemellaggi, si sta mettendo a punto una strategia per la formazione e le risorse umane.

Per la prestazione gratuita di servizi di interpretazione, la comunicazione delle informazioni in una lingua nota e l'assistenza giudiziaria si fa quasi esclusivamente ricorso a ONG finanziate dall'UNHCR.

¹ Nella procedura normale il Ministero dell'interno delibera entro 30 giorni, si può presentare ricorso contro la sua decisione entro 10 giorni, l'organo giurisdizionale deve pronunciarsi entro 30 giorni, la sentenza può essere impugnata entro 5 giorni e il ricorso di secondo grado deve essere giudicato entro 30 giorni.

² Il rifugiato ha il diritto di soggiornare, di ottenere documenti e di lavorare, ma la legge dice anche che, a seconda del grado di integrazione [del rifugiato] nella società, il Ministero dell'interno può pronunciarsi in merito allo stabilimento del domicilio dell'interessato in Romania, alle condizioni stabilite dalla legge sugli stranieri in Romania, che attualmente non contiene disposizioni in materia.

³ Ad es. per quanto riguarda eventuali diritti all'assistenza socioeconomica ed altri benefici.

⁴ Si potrebbe arrivare fino a considerare il semplice ingresso o soggiorno illegale come una minaccia all'ordine pubblico, e di conseguenza la maggior parte delle domande dovrebbe essere trattata con procedura accelerata. Né le risoluzioni dell'UE in materia di asilo né il progetto di direttiva sulle norme minime menzionano l'ordine pubblico come motivo per una procedura accelerata.

RESTREINT UE

3. *Risultati di attuazione*

Nel complesso la legislazione è attuata in modo soddisfacente. L'ampia nozione di "procedure accelerate" ed i termini teoricamente ristretti previsti da tutte le procedure avevano fatto temere che il principio di non-refoulement non sarebbe stato pienamente rispettato, ma non è stato così.

Occorre tenere sotto controllo l'evoluzione del tasso di riconoscimenti, che ha subito una netta diminuzione nel 2001 (giungendo al 2,5%) in seguito all'aumento relativo del numero di domande.

In alcuni casi i richiedenti asilo, in contrasto con quanto previsto dalla legge, sono stati trattenuti fino a 6 mesi nella zona di transito e sono stati rilasciati solo su intervento dell'UNHCR.

4. *Sintesi*

La legislazione vigente è conforme all'acquis, ma i termini previsti dalla procedura normale sono inutilmente ambiziosi, la natura del permesso di soggiorno rilasciato ai rifugiati deve essere chiarita, occorre formalizzare ulteriormente la protezione sussidiaria e la protezione temporanea ed i casi che prevedono l'applicazione della procedura accelerata sono troppo ampi.

L'attuale capacità amministrativa, con la prospettiva della futura installazione di sistemi di comunicazione moderni e di un centro di documentazione nel 2003-2004, è sufficiente. Ciò si deve tuttavia al numero relativamente basso di domande, e la situazione cambierebbe se in futuro i vicini occidentali applicassero la Convenzione di Dublino. Le guardie di frontiera necessitano una migliore formazione.

Nel complesso la legislazione è attuata in modo soddisfacente.

RESTREINT UE

D. Polizia e dogana

a) Polizia

1. *Acquis formale*¹

Le attività di polizia trovano il principale fondamento giuridico nella legge relativa al Ministero dell'interno, nella legge 26/1994, modificata nel 1997, sulle forze di polizia romene, nella legge sulla gendarmeria, nella legge sulla guardia pubblica e nel codice di procedura penale (attualmente oggetto di revisione). Il progetto di legge sullo statuto dei poliziotti è attualmente all'esame della Camera dei Deputati.

La legislazione romena in materia di prevenzione e lotta al riciclaggio di denaro è stata elaborata ai sensi della direttiva 91/308/CEE, di cui incorpora parti, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite e delle 40 raccomandazioni del GAFI.

La legge 21/1999 (sulla prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività illecite e sulle relative sanzioni) sarà emendata dopo l'entrata in vigore di detta direttiva e sanzionerà il riciclaggio dei proventi di attività illecite quale reato grave (emendamento da adottarsi nel 2002).

Il progetto di legge che ratifica la convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (Strasburgo, 1990) sarà adottato nel primo semestre 2002.

Per quanto riguarda la tutela dei dati, sono state approvate tre leggi alla fine del 2001 che armonizzano la legislazione romena con gli standard dell'UE:

- la legge 677/2001, entrata in vigore il 12 marzo 2002, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati (che ingloba i principi contenuti nella convenzione del Consiglio d'Europa (serie dei trattati europei) e la direttiva 46/95/CE). La legge designa il mediatore romeno (difensore pubblico) quale autorità indipendente di controllo competente a controllare il trattamento dei dati personali.

¹ La descrizione generale del funzionamento e dell'organizzazione della polizia in Romania figura nella precedente relazione per paese (doc. 7732/3/00 REV 3 EVAL 14 ELARG 42 RESTREINT + COR 1).

- la legge 676/2001 sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni (che incorpora la direttiva 97/66/CE)
- la legge 682/2001 ratifica la convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale.

È preamturo valutare l'attuazione delle suddette leggi, in quanto l'autorità di controllo indipendente non è stata ancora istituita. Si dubita fortemente tuttavia della capacità del difensore pubblico di espletare questo compito complesso, soprattutto a causa della scarsità delle risorse di personale e di attrezzature e della cooperazione insufficiente che talvolta ottiene dalle altre istituzioni statali.

2. Capacità amministrativa

Struttura ed organizzazione

L'Ispettorato generale di polizia è l'unità centrale di polizia. Coordina, orienta e controlla le attività delle unità di polizia subordinate ed è guidata dall'Ispettore generale nominato dal Primo Ministro su proposta del Ministro dell'interno.

La polizia romena ha subito una riorganizzazione. L'Ispettorato generale di polizia e le sue unità subordinate sono composte attualmente principalmente:

- della polizia giudiziaria (compresa la direzione della polizia giudiziaria, la direzione della polizia economico-finanziaria e dell'istituto di scienza forense)
- della polizia preposta all'ordine pubblico (composta della direzione della polizia di ordine pubblico, della polizia stradale e della polizia preposta ai trasporti, dell'istituto di prevenzione della criminalità e di ricerca, dei servizi di spedizione indipendente e del servizio di pattugliamento e di controllo)
- della polizia amministrativa (che comprende le direzioni logistica e del casellario giudiziario).

Gli ispettorati e le squadre di polizia regionali ecc. sono stati ristrutturati per renderli più efficaci ed efficienti.

RESTREINT UE

L'ex direzione di lotta alla criminalità organizzata è diventata la direzione generale di lotta alla criminalità organizzata e alla droga, e dispone di una squadra di lotta alla criminalità organizzata e di una squadra di lotta antidroga a Bucarest e nei 14 centri zonali (con lo stesso schema delle corti di appello). Detta direzione, nonostante notevoli miglioramenti in più settori (ad esempio controllo, coordinamento delle indagini, raccolta dati, sensibilizzazione, ecc.), manca di personale e di attrezzature per fronteggiare la criminalità transfrontaliera sofisticata. Inoltre, la formazione seguita in vari ambiti (Ministero dell'interno, Stati membri dell'UE, USA) spesso non ha alcun seguito nella pratica. Le attività di detta direzione sono ostacolate da una pesante burocrazia e dipendono molto dalle istruzioni impartite dalle autorità politiche ¹.

L'unità nazionale dell'Interpol e la direzione internazionale sono subentrate a tutti i programmi europei di cooperazione e di attuazione internazionale.

Il centro regionale della SECI (iniziativa per la cooperazione nell'Europa sudorientale) di lotta alla criminalità transfrontaliera, istituito nel 2001, sta assumendo sempre maggiore efficacia ed i servizi di intelligence, segnatamente il SRI (Serviciul Roman de Informatii) e il servizio speciale di telecomunicazioni, svolgono inoltre una funzione importante nelle attività di polizia (per i particolari relativi a detti servizi cfr. punto 3. Risultati di attuazione).

Personale, formazione e attrezzature ²

Benché la polizia non sia necessariamente a corto di personale, la cattiva distribuzione delle risorse dà quest'impressione. La graduale eliminazione dei militari di leva (il progetto di legge sullo statuto dei poliziotti è attualmente all'esame della Camera dei deputati) ha migliorato in modo significativo il livello di professionalità della polizia. Anche in questo senso è iniziata la formazione del personale allo scopo di trasformare le prospettive della polizia in quelle di un servizio pubblico con uno statuto particolare.

L'insufficienza dei fondi e le basse retribuzioni costituiscono inoltre un ostacolo al miglioramento delle prestazioni della polizia per la mancanza di investimenti e la scarsa motivazione del personale. La qualità e la capacità sono distribuite in modo assai disparato, sono irregolari e dipendono in ampia misura dalle capacità dei singoli in un dato momento.

¹ Fonte: risposte fornite dalle Ambasciate degli Stati membri e dalla Commissione al questionario GAI.

² Idem nota 1 e ulteriori informazioni da Romania 2002.

RESTREINT UE

La formazione è impartita dal Ministero dell'interno, dalla Scuola militare per sottufficiali di polizia "Vasile Lascăr" Câmpina (due anni) o dalla facoltà di giurisprudenza nell'ambito dell'Accademia di polizia (Alexandru Ioan Cuza) (quattro-cinque anni). Taluni esperti possono essere nominati direttamente.

I poliziotti, una volta assunti, partecipano ad un corso di formazione di base di 3 mesi nei centri che esistono a Bucarest e a Slatina.

Nel corso della carriera, i poliziotti possono frequentare ulteriormente corsi di formazione di 1-3 mesi, corsi esterni di specializzazione e/o corsi di livello post-universitario. Per i posti direttivi si organizzano corsi per dirigenti di polizia.

La formazione in materia di metodologia delle indagini giudiziarie, delle analisi delle informazioni, della cooperazione interistituti e della lotta alla criminalità moderna è tuttavia ancora insufficiente.

Per quanto riguarda le attrezzature, anche se disponibili, esistono problemi per usarle per la mancanza di risorse tecniche e/o umane, di conoscenza, di collegamenti diretti e di risorse finanziarie. Le attrezzature di scienza forense sono generalmente obsolete e inadeguate a svolgere un'efficace attività di polizia. Soltanto i servizi segreti dispongono di moderne attrezzature per intercettare le comunicazioni. Si dovrebbero meglio definire le priorità da seguire negli acquisti di nuove attrezzature, spesso le scelte rispecchiano priorità di immagine pubblica piuttosto che priorità di polizia.

3. *Risultati di attuazione*

Criminalità organizzata

È palpabile l'aumento della criminalità organizzata e le autorità incaricate dell'applicazione della legge sono sempre più consapevoli che anche questo tipo di criminalità colpisce la Romania e che la capacità del paese di affrontarla deve migliorare. Nonostante le precise direttive del governo di modernizzare la polizia, non si sono ancora effettuate riforme approfondite; gli sforzi di modernizzazione si scontrano con gli interessi acquisiti delle strutture di polizia ben radicate. Sono tuttora necessari molti sforzi per produrre un cambiamento di mentalità affinché la polizia sia in grado di adeguarsi alle sfide poste dalla criminalità internazionale e alla sua funzione in una società democratica. La corruzione ha inoltre effetti nefasti su detti sforzi e limita la volontà politica di perseguire le riforme e le misure anticorruzione (cfr. anche la parte F. Corruzione).

RESTREINT UE

Il Centro regionale per la lotta alla criminalità transnazionale che rientra nell'iniziativa per la cooperazione nell'Europa sudorientale (SECI) ha iniziato ad operare con maggiore efficacia dopo le difficoltà iniziali e la rappresentazione in esso si è potenziata notevolmente. Sono stati inoltre nominati degli osservatori. La mancanza di strutture e procedure specifiche per trattare le informazioni sensibili e la mancanza di capacità analitica indipendente ne costituiscono i punti deboli.

L'organo istituzionale più alto della SECI è il Comitato misto di cooperazione, attualmente presieduto da un Sottosegretario di Stato del Ministero dell'interno, ed è composto di due rappresentanti, uno della dogana e uno della polizia, per ciascuno Stato partecipante. La SECI è articolata in tre sezioni:

operativa, giuridica ed amministrativa. Annovera 22 ufficiali di collegamento della dogana e della polizia degli Stati partecipanti accreditati in seno alla SECI. I gruppi operativi coordinano le attività degli Stati membri nella lotta a tipologie specifiche di criminalità. Attualmente quattro sono i gruppi operativi (traffico di stupefacenti e tratta degli esseri umani, frode commerciale e frode doganale) e quattro sono stati approvati (criminalità finanziaria, traffico di veicoli rubati, di armi leggere e di materiali strategici).

La SECI ha recentemente concluso un accordo sui collegamenti di comunicazioni con l'Interpol. Benché siano fondamentalmente tecnici, questi collegamenti stanno ad indicare il crescente riconoscimento del ruolo potenziale della SECI nella lotta alla criminalità organizzata nella regione e dovrebbe agevolare la sempre più intensa cooperazione operativa con l'Interpol. Anche le relazioni con l'Europol dovrebbero diventare più strette qualora la SECI continuasse ad essere potenziata.

Tendenze della criminalità in generale

I cittadini romeni si sentono in generale molto sicuri per la strada. Nel 2001 si è registrata una leggera riduzione dei dati statistici relativi alla criminalità (rispetto al 2000). Tuttavia la poca affidabilità delle statistiche degli anni scorsi rende difficile valutare le tendenze in base ai dati. I dati statistici in Romania sono scarsi e sono stati spesso abbelliti per mettere sotto una luce più favorevole le autorità incaricate dell'applicazione della legge. Inoltre ai notevoli settori della criminalità per tradizione non esistono dati sufficienti o non si ritiene valga la pena di raccogliarli; in ogni caso i dati comunicati relativi alla criminalità costituiscono una parte infima dei dati sulla criminalità stimata. Tuttavia sta aumentando la consapevolezza delle autorità romene dell'ampiezza delle attività criminose.

RESTREINT UE

Esistono collegamenti con le reti di criminalità organizzata internazionale soprattutto coinvolte nella tratta degli esseri umani, nel traffico di droga e nel riciclaggio di capitali. La tratta delle donne provenienti dalla Moldavia attraverso la Romania è un settore che richiede notevoli sforzi in più. Nel secondo semestre del 2001 trenta bande organizzate specializzate nella tratta degli esseri umani sono state oggetto di indagini il che rappresenta presumibilmente soltanto una parte infima del totale delle bande coinvolte. Sono attivi numerosi gruppuscoli con varie sfere di influenza.

La Romania è oltre a ciò un paese di origine e di transito nonché un importante centro e una area di attesa nel contesto dell'immigrazione clandestina organizzata su scala internazionale. Il numero relativamente alto di cittadini turchi, soprattutto di origine curda, unitamente alle norme poco rigorose di entrata costituisce un fattore di cui occorre tener conto.

Riciclaggio di proventi illeciti

Ai sensi della legge 21/1999, le principali attività del servizio nazionale di prevenzione e di controllo del riciclaggio dei proventi di reato (cioè l'unità amministrativa di informazione finanziaria UIF) sono le seguenti: analisi, trattamento delle informazioni e allarme delle autorità competenti. Il servizio nazionale sta sviluppando con successo un progetto di gemellaggio (da completare nel 2002) con i partner italiani e austriaci allo scopo di potenziare la capacità istituzionale in materia di prevenzione e di controllo del riciclaggio dei proventi di reato.

Il consiglio del servizio nazionale (con rappresentanti di tutte le istituzioni che partecipano alla prevenzione e al controllo del riciclaggio di capitali) conta 45 membri, di cui 30 analisti. Il consiglio si giova del sostegno politico e finanziario del governo. È ben attrezzato con computer e basi dati. Il consiglio ha accesso alle basi dati di altre istituzioni e lo scambio di informazioni funziona bene. L'UIF tratta soltanto l'aspetto finanziario: si devono costituire cellule informatiche nelle banche, nelle istituzioni finanziarie, nei casinò, nelle compagnie di assicurazione, ecc. Premessa essenziale del corretto funzionamento del sistema di prevenzione e di controllo del riciclaggio dei proventi di reato è la disponibilità delle cellule informatiche a collaborare. Nel 2001 sono state effettuate 350 segnalazioni di operazioni sospette, metà delle quali appunto da cellule informatiche. I risultati sono piuttosto soddisfacenti se si considera che il servizio nazionale è stato istituito nel 1999.

RESTREINT UE

Una delle carenze consiste nel fatto che una volta che il consiglio ha passato il caso all'ufficio del procuratore non ci sono più informazioni sul numero di casi portati dinanzi al tribunale. In generale il problema non è tanto la legislazione, che è ampiamente armonizzata con gli standard dell'UE e sta subendo modifiche per soddisfarli maggiormente, ma piuttosto nell'attuazione. La cooperazione nei casi internazionali si è dimostrata soddisfacente ma si dubita seriamente dell'autonomia pratica del servizio nazionale nel trattare gli archivi sensibili all'interno del paese.

Cooperazione di polizia/ufficiali di collegamento

Le autorità romene incaricate dell'applicazione della legge sono consapevoli delle carenze della cooperazione tra le diverse forze di polizia, i procuratori, la dogana e i servizi di intelligence romeni e cercano di affrontare il problema. Nel 2001 sono stati firmati vari protocolli di cooperazione interistituti (ad esempio polizia di frontiera, dogana e servizi di informazione romena (SRI)). Dall'esperienza ordinaria tuttavia (ufficiali di collegamento degli Stati membri) si desume che in pratica siffatti protocolli di cooperazione sono applicati soltanto in modo superficiale. Nel migliore dei casi le informazioni sono condivise, in casi specifici, più spesso grazie a contatti personali informali. Le operazioni comuni sono rare. Il ruolo della direzione generale di lotta alla criminalità organizzata e alla droga nel coordinare le indagini nella sfera specifica di competenza si limita spesso nella pratica a coordinare le proprie strutture territoriali. Lo scambio di informazioni talvolta è carente anche all'interno di una stessa istituzione.

I servizi di intelligence, particolarmente il SRI e il servizio speciale di telecomunicazioni, svolgono un ruolo importante nell'attività di polizia. Il SRI ha competenza esclusiva nella lotta antiterrorismo nonché nel traffico di armi e di materiali strategici. È inoltre la fonte principale di informazioni della polizia sulla criminalità organizzata. Spesso la polizia chiede al servizio speciale di telecomunicazioni di assisterla nell'effettuare intercettazioni autorizzate dal magistrato in quanto la polizia non dispone di attrezzature moderne all'uopo.¹

¹ Recenti informazioni di stampa, attendibili, accusano tale servizio di intercettazioni illegali.

b) Dogana

1. *Acquis formale*¹

Il codice doganale romeno del 1997 disciplina e determina le funzioni e l'organizzazione del servizio doganale e i poteri dei suoi funzionari. L'autorità doganale svolge i suoi compiti in tutto il territorio romeno ai sensi delle disposizioni previste dal codice. Tra le basi giuridiche del funzionamento del servizio doganale figurano la legge 26/1994 sull'organizzazione e il funzionamento della polizia romena, modificata nel 1997, la decisione del governo 170/2001 sull'organizzazione e il funzionamento della direzione generale della dogana, la legge 143/2000 sulla lotta al traffico degli stupefacenti illeciti e relativo consumo, la decisione del governo 1359/2000 che approva il regolamento sull'attuazione delle disposizioni della legge 143/2000, la legge 678/2001 sulla prevenzione e la lotta alla tratta degli esseri umani e la decisione del governo 1261/2001 che approva il piano di azione nazionale di lotta alla tratta degli esseri umani.

2. *Capacità amministrativa*

Organizzazione e struttura

La direzione generale della dogana è responsabile dell'attuazione della politica doganale ed è direttamente dipendente dal Ministero delle finanze. Ci sono direzioni della dogana e uffici doganali regionali.

Personale, formazione e attrezzature

Esistono attualmente 4600 posti in organico presso l'autorità doganale, di cui attualmente 4400 sono occupati (anche se non tutti da funzionari statali). La maggior parte è assegnata alle frontiere, meno del 5% alle 12 brigate regionali di sorveglianza responsabili del controllo retroattivo, delle indagini sulle frodi commerciali, dell'analisi del rischio e del traffico di stupefacenti.

¹ La descrizione generale del funzionamento dell'organizzazione della dogana in Romania figura nella precedente relazione per paese (doc. 7732/3/00 REV 3 EVAL 14 ELARG 42 RESTREINT + COR 1).

RESTREINT UE

La dogana dispone di una rete informatizzata integrata che le consente di espletare le procedure doganali, di analizzare le statistiche relative al commercio estero e di creare basi dati per uso interno. Il sistema integrato ASYCUDA (sistema automatizzato per i dati delle dogane) è stato installato grazie al PHARE RO 9304 e rappresenta il punto di riferimento per tutte le amministrazioni doganali nei paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) ¹. Ciò nonostante non si effettua l'analisi del rischio né si attua la strategia di controllo doganale.

Corsi tecnici sono impartiti da doganieri con esperienza professionale, ma scarsa è la formazione accademica. I corsi sono teorici, non adattati alle esigenze sul campo ed insufficienti per i problemi pratici quali i metodi delle interrogazioni, il controllo dei mezzi di trasporto, l'uso delle armi, ecc.

3. Risultati di attuazione

Coordinamento, cooperazione e scambio di informazioni

L'autorità doganale ha concluso protocolli con la polizia di frontiera, la guardia di finanza e la polizia (protocollo del 13 giugno 2001 sulla cooperazione nel settore della criminalità organizzata e della droga) al fine di migliorare la qualità dei controlli ed accelerare il flusso del traffico.

Le autorità doganali dichiarano tuttavia che le relazioni con altre strutture di contrasto potrebbero essere migliorate. Le competenze sono ancora indefinite in alcuni settori, limitando le istituzioni nell'espletamento delle loro funzioni. Le riunioni del mini gruppo di Dublino illustrano il basso livello di cooperazione, mentre la polizia di frontiera e, in misura minore, la polizia hanno fornito informazioni coerenti, l'amministrazione doganale riesce appena a ritrasmettere le informazioni ottenute precedentemente da altre istituzioni. La competenza a fornire informazioni coerenti sui sequestri di droga alla frontiera non sono chiaramente definite e sembra che lo stesso avvenga per la raccolta di dati.

L'assistenza reciproca in materia doganale è disciplinata nel protocollo 6 dell'accordo europeo. Anche se nel 2001 sono state segnalate 63 azioni di cooperazione, l'amministrazione doganale non sembra conoscere bene le procedure ed i risultati ottenuti non sono molto pertinenti.

¹ Consente di controllare l'iter dei trasferimenti, l'applicazione delle tariffe doganali, l'elaborazione delle statistiche ed il controllo del valore dichiarato.

RESTREINT UE

La cooperazione con l'OLAF ha ottenuto in alcuni casi ottimi risultati e si dice che sia in generale buona. La documentazione è valida e si sono effettuate alcune analisi del rischio.

I doganieri non sono abilitati ad avviare indagini penali; le autorità doganali individuano o puniscono soltanto le violazioni doganali di lieve entità commesse negli uffici doganali o in luoghi dove vengono svolte attività controllate dalla dogana.

Quanto alle attrezzature, anche se la tecnologia del sistema integrato ASYCUDA può essere impiegato anche per l'analisi del rischio, le sue possibilità sono state poco sfruttate dalle autorità. Pochi sforzi sono stati prodigati per mettere a frutto le informazioni disponibili per progettare una strategia di controllo doganale che consenta alla dogana di migliorare gli scarsi risultati ottenuti nella lotta alla frode commerciale.

4. Riassunto (Polizia e dogana)

La Romania sta facendo tutto il possibile per emendare il quadro legislativo e organizzativo della polizia e della dogana. È tuttavia prematuro valutare l'attuazione di tutte queste misure e si nutrono dubbi quanto alla capacità delle istituzioni di espletare il compito loro assegnato, spesso complesso, a causa soprattutto della scarsità e/o della cattiva distribuzione delle risorse, sia quanto al personale e alle risorse che alle attrezzature, per la frequente mancanza di cooperazione tra le istituzioni e per le lungaggini burocratiche. Nonostante le specifiche direttive del governo di ammodernare la polizia e la dogana, non ci sono ancora riforme approfondite. Gli interessi acquisiti rendono difficile il compito di cambiare la mentalità come necessario.

La formazione che viene impartita spesso non ha alcun seguito nella pratica. Per quanto riguarda la dogana, la formazione è soprattutto teorica e non adeguata alle esigenze sul campo e insufficiente per quanto riguarda i temi pratici. La scarsità di risorse ed le retribuzioni basse sono inoltre un ostacolo al miglioramento delle prestazioni, per la mancanza di investimenti e la scarsa motivazione del personale. La qualità e la capacità sono distribuite in modo disparato, sono irregolari e dipendono spesso dalle capacità dei singoli.

RESTREINT UE

Infine la cooperazione, malgrado i numerosi accordi esistenti, è per lo più soltanto superficiale anche nell'ambito della stessa istituzione. Nel migliore dei casi l'informazione è condivisa in casi specifici, il più delle volte grazie a contatti personali informali. Le competenze sono ancora poco chiare in alcuni settori.

E. Giustizia

1. *Acquis formale*

In materia penale e in materia civile la Romania ha ratificato moltissime convenzioni sull'acquis, compreso il terrorismo. La Romania non ha ancora ratificato il secondo protocollo aggiuntivo alla convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale. Oltre alla ratifica delle convenzioni pertinenti, sono state adottate nel 2001 tre leggi sull'estradizione, sull'assistenza in materia penale e sul trasferimento di persone condannate all'estero. La Costituzione non consente l'estradizione di cittadini romeni. È ancora in corso la completa armonizzazione con varie azioni comuni ¹. Non ci sono informazioni sull'armonizzazione con l'azione comune relativa alla punibilità della partecipazione ad un'associazione criminale. Per il momento non si sono adottati emendamenti del codice penale né del codice di procedura penale ai fini dell'armonizzazione con la direttiva sul razzismo e la xenofobia. La Romania ha firmato ma non ancora ratificato l'accordo relativo al traffico illecito via mare che dà effetto all'articolo 17 della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1995.

La Costituzione ² contempla che le convenzioni internazionali di cui la Romania è parte siano direttamente applicabili. In tutti gli altri casi la legge 105/1992 fornisce soluzioni connesse al diritto privato internazionale. La legge è armonizzata in gran parte con le disposizioni delle convenzioni di Bruxelles e di Lugano nonché con le disposizioni della convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali. Nel settore del fallimento nel 2002 è stato adottato un regolamento che modifica ed integra la legge sulle misure giudiziarie di risanamento e sul fallimento. Nel terzo trimestre del 2002 sarà adottata una legge sul fallimento transnazionale.

¹ Ad esempio la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, lotta alla pornografia infantile su Internet, tutela dei testimoni.

² Articolo 11, paragrafo 2.

RESTREINT UE

Ai fini di una più agevole applicazione delle convenzioni di cui la Romania è parte, entro la fine del 2002 saranno elaborati ed emanati atti giuridici di portata sia generale che particolare. Sempre entro tale data è prevista la ratifica della convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento. Infine saranno completate entro quest'anno le formalità interne per l'adozione delle tre convenzioni dell'Aia in materia di diritto privato internazionale ¹.

La Romania seguirà gli sviluppi dell'acquis nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile e prenderà in esame le disposizioni del regolamento che sostituisce la convenzione di Bruxelles entro la fine del 2002, quando saranno state completate e aggiornate le norme nazionali sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie in materia civile e commerciale.

La convenzione del 1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale è stata ratificata nel febbraio 2002 ed entrerà in vigore il 1° giugno. Per quanto riguarda la protezione dei dati, è stata espressa preoccupazione per il ricorso non autorizzato alle intercettazioni telefoniche da parte dei servizi segreti rumeni e l'inadeguata normativa esistente in materia. È in fase di creazione un'agenzia per la protezione dei dati (che sarà integrata nell'istituzione del Mediatore).

2. *Capacità amministrativa*

In taluni settori sono stati compiuti effettivi progressi. I posti vacanti ai vari livelli della magistratura² sono notevolmente diminuiti: il numero dei magistrati, anche alla Corte suprema, è ora sufficiente. La messa a punto di una politica delle risorse umane dovrebbe apportare miglioramenti, a lungo termine, nella gestione delle carriere del personale giudiziario. Si richiedono però altri sforzi per quanto riguarda impiegati e cancellieri. La carenza di personale, specialmente di impiegati, è causa di grossi disagi. Molti giudici sono addirittura costretti a battere a macchina le proprie sentenze. Un progresso evidente verso una maggiore professionalità e per una migliore organizzazione del lavoro è rappresentato dall'istituzione, nel dicembre 2000, di un Collegio nazionale dei cancellieri, il quale dovrebbe impinguare il personale ausiliario all'interno della magistratura e contribuire così ad una migliore amministrazione della giustizia.

¹ Convenzione sull'assunzione delle prove all'estero in materia civile e commerciale, 1970; convenzione relativa alla notificazione e alla comunicazione all'estero degli atti giudiziari ed extragiudiziari in materia civile o commerciale, 1965; convenzione volta a facilitare l'accesso internazionale alla giustizia, 1980.

² (comprendente giudici e procuratori)

RESTREINT UE

Benché in media il numero delle cause trattate da ciascun giudice sia leggermente diminuito nel 2000¹, la mole di lavoro resta pesante limitando così la capacità individuale di assolvere le proprie funzioni in modo efficace. In pratica, in ogni udienza pubblica dei tribunali di primo grado vengono trattate circa 30 cause mentre nei tribunali si arriva a 100-120 cause, cosa che è estremamente difficile da gestire e grava sulla qualità delle decisioni emesse. Il divario è dovuto alla giurisdizione dei tribunali, che è stata ampliata a danno di quella dei tribunali di primo grado. Inoltre, mentre i primi sono solo 41, i secondi sono ben 180. Il programma precedente di raddoppiare il numero dei tribunali, almeno in alcune regioni e a Bucarest, è stato nuovamente incluso nel programma del governo attuale.

Nei prossimi mesi sarà approvata una legge (attualmente in forma di progetto) che modificherà la legge 92/1992 "sull'organizzazione e il funzionamento dell'apparato giudiziario": si dovrebbe così creare il quadro giuridico per l'istituzione di tribunali speciali competenti in materia di minori, controversie e conflitti sul lavoro nonché per controversie di natura commerciale, fiscale o amministrativa.

Nel 2000 il numero di cause pendenti dinanzi ai tribunali di primo grado e alle corti d'appello è diminuito rispetto al 1999. Nello stesso periodo, però, si è avuto un leggero aumento delle cause pendenti dinanzi ai tribunali.

Lo stipendio dei magistrati, benché aumentato e tra i più attraenti nel settore pubblico, resta inevitabilmente molto al di sotto di quello degli avvocati del settore privato. Gli stipendi degli impiegati sono di gran lunga inferiori a quelli del settore privato. Il governo ha soppresso alcuni privilegi dei magistrati, escludendoli dalla revisione salariale annua applicata nel settore pubblico, con una perdita netta cospicua. Inoltre la pressione fiscale è eccessiva, specie per stipendi relativamente bassi che possono influire sulla motivazione del personale.

¹ da 514 nel 1999 a 511 nel 2000.

RESTREINT UE

L'Istituto nazionale magistrati provvede alla formazione specifica dei futuri magistrati. Dal novembre 2000 è diventato il solo responsabile del progressivo miglioramento dei magistrati in carica. A tal fine sono stati creati due centri regionali di formazione. Dal 2001 il periodo di formazione iniziale è stato portato a 2 anni. Un semestre di formazione in diritto comunitario¹ e due sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo² fanno parte del curriculum di base dei giudici tirocinanti, che hanno l'obbligo di parteciparvi. La formazione dei giudici alla cooperazione giudiziaria in materia civile è assicurata da un programma annuale nell'ambito dell'Istituto nazionale magistrati. Per quanto riguarda il settore della cooperazione giudiziaria, sia civile che penale, in passato sono stati organizzati molti corsi per giudici grazie ai gemellaggi del programma PHARE. Nel settore della lotta alla corruzione e della criminalità organizzata tutti i magistrati della competente sezione dell'Ufficio della Procura presso la Corte Suprema, oltre a 200 procuratori e 50 giudici, sono stati formati da esperti dell'UE. Altri 300 giudici seguiranno corsi di formazione fino alla fine del 2002. I procuratori formati in più settori giudiziari³ sono finora 220. Durante i corsi impartiti presso l'Istituto nazionale magistrati, i magistrati usufruiscono anche di corsi di lingue (soprattutto inglese e francese). Mancano ancora le informazioni sulla formazione di cancellieri e notai.

Sono state espresse perplessità sul contenuto pratico dei corsi di diritto comunitario impartiti dall'Istituto nazionale magistrati, eccessivamente incentrati sul diritto primario e sulle istituzioni. Inoltre le varie attività organizzate negli ultimi 3 anni⁴ non costituiscono un curriculum coerente ai fini della formazione continua e non sono impartiti in modo omogeneo ai giudici di provenienza diversa. I corsi organizzati nell'ambito di un gemellaggio riflettono priorità settoriali derivanti da schede di progetto specifiche. Nel 2000 lo stesso Ministero della giustizia ha organizzato 3 corsi di diritto comunitario, ma nessuno nel 2001. Sembra mancare una politica chiara in materia di formazione in questi settori, a parte quella impartita ai giudici tirocinanti del primo anno.

Nonostante i notevoli sforzi compiuti per migliorare l'attrezzatura ed investire nel rinnovamento dell'infrastruttura, i palazzi di giustizia danno ancora un'impressione di una grande penuria. L'accesso alle decisioni dei giudici può essere un problema per le difficoltà connesse al lavoro del personale ausiliario. Un contributo al miglioramento della situazione verrà forse dall'opera di miglioramento e modernizzazione della professione di "impiegato".

¹ in tutto 36 ore.

² in tutto 48 ore.

³ lotta alla criminalità transnazionale, criminalità economico-finanziaria, diritti umani, diritto comunitario.

⁴ svariati corsi sul diritto comunitario, i diritti umani e la cooperazione giudiziaria/civile.

RESTREINT UE

La carenza di risorse materiali costituisce un ostacolo ad un coordinamento adeguato tra le varie istituzioni giudiziarie, può ritardare o addirittura bloccare l'uniformazione delle decisioni giudiziarie in tutto il paese e contribuisce inoltre alla mancanza di motivazione professionale del personale. Nonostante i recenti sforzi, non è stata attuata un'applicazione uniforme delle leggi soprattutto per la carenza delle risorse necessarie per trattare le decisioni delle varie Corti d'appello¹.

L'attuale organizzazione del lavoro, che necessita di un forte miglioramento, si ripercuote sui ritardi nella gestione dei procedimenti giudiziari. Al momento la distribuzione dei casi tra le varie sezioni di un tribunale o tra i vari organi giurisdizionali non è effettuata in modo efficace. I servizi investigativi criminali non dispongono dei mezzi tecnici necessari per combattere la criminalità organizzata. Il raggruppamento degli organi giurisdizionali spiega i tempi piuttosto lunghi nella produzione delle sentenze, anche se non si tratta di una peculiarità rumena.

Il Ministero della giustizia sta elaborando un sistema informatico generale che dovrà servire al Ministero stesso, a tutti gli organi giurisdizionali, agli uffici della Procura nonché al servizio penitenziario. L'obiettivo è quello di migliorare il funzionamento del Ministero e degli organi giurisdizionali e di rendere più efficiente l'evasione dei fascicoli. La riforma dovrebbe *tra l'altro* ridurre il lavoro degli impiegati per la ricerca dei dati nei fascicoli, consentire ai vari organi giurisdizionali di rintracciare una causa in qualsiasi fase della procedura, accrescere la trasparenza all'interno del sistema giudiziario e migliorare l'accesso alla legislazione da parte del pubblico e dei magistrati.

Nell'ambito dell'istituzione del mediatore si sta istituendo un'agenzia per la protezione dei dati, che ha già ottenuto taluni risultati². Si dovrebbe tuttavia controllare attentamente che il mediatore abbia la capacità amministrativa di svolgere realmente la complessa sorveglianza necessaria per una siffatta autorità.

¹ Le reti informatiche sono ancora insufficienti.

² creazione di 20 nuovi posti di lavoro, istituzione di un archivio, ecc.

3. Risultati di attuazione

Ad un anno dall'insediamento, il governo sembra aver capito l'importanza per la Romania di rafforzare l'autorità e l'indipendenza dell'apparato giudiziario e di combattere efficacemente contro la corruzione adottando le riforme istituzionali e legislative finora così spesso rinviate. All'inizio del 2002 il governo ha quindi rilasciato varie dichiarazioni e annunciato vari piani d'azione e progetti di legge allo scopo di soddisfare i requisiti - internazionali - di indipendenza della magistratura, rispetto dei diritti umani e lotta alla corruzione. Occorre vigilare affinché gli sforzi di riforma riguardino anche l'armonizzazione delle competenze del Procuratore generale, il ruolo dei procuratori nelle indagini penali e una maggiore indipendenza del Consiglio superiore della Magistratura.

La Corte costituzionale ha considerato i *procuratori* agenti del potere esecutivo. C'è una certa contraddizione tra la subordinazione dei procuratori al Ministro della giustizia, sancita dalla legge 92/1992 sull'organizzazione e il funzionamento dell'apparato giudiziario e della legge 90/2001 sull'organizzazione del governo, secondo la quale "la rappresentanza del governo nei suoi rapporti con le altre istituzioni pubbliche è di competenza del Primo Ministro".

I procuratori sono considerati magistrati e rientrano nella stessa categoria dei giudici. Benché la distinzione sia stata chiarita, ancora oggi l'attribuzione ai "magistrati" di competenze e poteri può creare confusione e generare incertezza del diritto. Per motivi apparentemente politici si è fatto ripetutamente ricorso, ai fini della sospensione dell'esecuzione di una sentenza definitiva, al ricorso presso la Corte Suprema per la radiazione di condanne penali e civili, sia per iniziativa - *ex officio* - del Procuratore generale sia a seguito di istruzioni del Ministro della giustizia: tale metodo pare costituire un'indebita facoltà di intervento nel normale iter giudiziario.

Il codice di procedura penale (articolo 201) indica nel procuratore il principale agente dell'indagine penale insieme alla polizia e ai servizi investigativi speciali. Egli agisce nella veste di giudice istruttore ai sensi dell'articolo 202, che prevede "il ruolo attivo degli organi responsabili dell'azione penale". Si intende necessaria a tal fine la ricerca delle prove che contribuiscono a far luce su tutti gli aspetti di un'indagine, la quale viene effettuata anche nei casi in cui l'imputato si dichiara colpevole e deve osservare il pieno rispetto del diritto alla difesa dell'indiziato. Dovendo vigilare sull'inchiesta nel suo insieme nonché dirigerla, il procuratore è altresì responsabile della piena osservanza delle procedure.

RESTREINT UE

Tali disposizioni sono integrate dall'articolo 216, in cui si sottolinea che l'obbligo primo di un procuratore è garantire che tutti i reati siano scoperti e tutti i responsabili perseguiti. Secondo la vigente normativa il procuratore ha inoltre la facoltà generica di condurre le ricerche e di disporre misure di sicurezza nei confronti degli indiziati per un periodo massimo di 30 giorni. Tale accumulo di funzioni in un'unica persona, che organizza le indagini pro e contro l'imputato, emette mandati di arresto e di perquisizione e vigila sul rispetto della legge in tutte le fasi della procedura, genera il sospetto che possano non essere assolte tutte con lo stesso grado di imparzialità. Il problema della confusione dei poteri è stata sollevato nei confronti della Romania¹ dinanzi alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo.

C'è un certo grado di autonomia nei rapporti tra polizia, procuratori e giudici, ma esistono anche prove sul fatto che le istruzioni del governo sono spesso seguite ciecamente da tutti e tre. Il problema tuttavia nasce piuttosto dalla difficoltà delle diverse istituzioni di perseguire una strategia anticorruzione coerente. Gli sforzi attuati sono spesso ostacolati dalla mancanza di cooperazione tra istituzioni dipendenti da organi politici diversi. Le singole istituzioni non hanno procedure consolidate per lo scambio di informazioni, per cui i contatti personali sono indispensabili per ottenere la cooperazione di un altro ufficio di polizia. Quest'ultima lamenta la mancanza di feedback dai procuratori o da altri uffici sul seguito riservato alle sue indagini, per cui si è poco stimolati a continuare lo scambio di informazioni. Un esempio tipico è il rapporto tra polizia e procuratori, che illustra la difficoltà di subordinare una polizia militare ad un'autorità civile.

Il progetto di legge recante modifica e integrazione del codice di procedura penale prevede la creazione di una polizia giudiziaria subordinata all'Ufficio del Procuratore. Naturalmente essa dovrebbe godere di uno status demilitarizzato, previsto dalla legge sullo statuto degli agenti di polizia, ancora in attesa di approvazione da parte del Parlamento. È molto probabile che la creazione di detta polizia e l'adozione della legge miglioreranno l'efficienza dei procuratori.

¹ Anche se all'inizio è stato addotto come argomento procedurale, la Corte dovrà esprimersi sul merito dell'istanza (regole del processo equo).

RESTREINT UE

Il progetto di legge recante modifica e integrazione del codice di procedura penale è inoltre inteso a rispondere ai dubbi ripetutamente espressi dall'UE, dal Consiglio d'Europa e da altre istituzioni quanto alla facoltà di arresto del procuratore¹. Vi si prevede l'armonizzazione su livelli europei delle garanzie legali previste per i detenuti, con conseguente limitazione della facoltà di arresto del procuratore ad un massimo di 3 giorni, dopo i quali per prolungare la detenzione sarà necessario un mandato d'arresto emesso da un giudice.

Il Consiglio superiore della Magistratura propone al Presidente rumeno la nomina di giudici e pubblici ministeri². In tal caso i lavori sono presieduti dal Ministro della giustizia, che non ha diritto di voto. I poteri disciplinari sono condivisi dal Ministro e dal Consiglio superiore. Nei confronti di un magistrato non si può aprire un procedimento disciplinare senza previo consenso del Ministro della giustizia sulla base di un rapporto degli ispettori del Ministero o dei giudici-ispettori. Nelle udienze disciplinari assolve la funzione della pubblica accusa il Ministro o la persona a cui ha delegato i suoi poteri, mentre la decisione spetta al Consiglio superiore. Sono state mosse critiche alle procedure seguite in questo tipo di udienze per la mancanza di trasparenza e per la restrizione del diritto alla difesa dei giudici sotto accusa.

La composizione e il funzionamento del Consiglio superiore e soprattutto la sua indipendenza possono essere senz'altro migliorati. Siccome i suoi membri vengono nominati dalla Camera dei Deputati e dal Senato, il fatto che alcuni di essi siano procuratori, quindi gerarchicamente subordinati al Ministero della giustizia, contribuisce a far sorgere dubbi sull'indipendenza della suddetta istituzione.

¹ La Corte europea dei diritti dell'uomo ha infatti accolto il ricorso di un cittadino rumeno per detenzione illecita, che potrebbe concludersi con una condanna della Romania.

² ad eccezione di quelli in prova.

Analogamente, il fatto che sia il Ministro della giustizia a presiedere le sedute del Consiglio, anche se senza diritto di voto, pone un membro dell'esecutivo proprio al centro dell'istituzione che dovrebbe garantire l'indipendenza della magistratura. Questa imperfezione iniziale, in contrasto con il principio della separazione dei poteri, può discreditarlo il Consiglio nell'esercizio delle sue competenze¹. In certi casi si può facilmente ovviare a tali imperfezioni con la legislazione ordinaria mentre in altri (ad es. il diritto del Ministro della giustizia a partecipare alle sedute del Consiglio dedicate alla promozione e alla valutazione dei giudici), che traggono origine dalla Costituzione, sarebbe necessario un ampio consenso per una riforma.

È relativamente raro che *l'assegnazione delle cause* avvenga in base all'appartenenza politica o di altra natura dei magistrati, ma la mancanza di un sistema di assegnazione oggettivo lascia la decisione ai Presidenti degli organi giurisdizionali, che possono sempre seguire criteri politici. I casi di corruzione di magistrati sono difficili da valutare, tranne che per qualche caso rinomato.

Ai sensi della legge 92/1992² l'irremovibilità dei giudici garantisce *l'indipendenza del potere giudiziario* nei confronti dell'esecutivo: gli atti giudiziari non ammettono interferenze e il trasferimento dei giudici è subordinato al loro consenso. Le funzioni di magistrato sono incompatibili con qualsiasi altro ufficio pubblico o privato, ad esclusione degli incarichi didattici di grado superiore. Nel 2001 il Consiglio adottò un codice deontologico dei magistrati, che al momento non sembra però giuridicamente vincolante.

Per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura dall'esecutivo si sono registrati degli sviluppi. Il 2001 ha visto il trasferimento di un certo numero di procuratori e Presidenti di tribunale, che il Ministro della giustizia ha giustificato perché necessari per la lotta alla corruzione, ma in cui altri hanno ravvisato una sanzione: questi ultimi sottolineano il fatto che la maggioranza dei magistrati indagati o sanzionati per corruzione non appartengono al partito al governo.

¹ quali le nomine alla Corte suprema ed altri organi giurisdizionali e le decisioni sulla carriera professionale dei magistrati, ivi incluse le questioni disciplinari.

² "sull'organizzazione e il funzionamento dell'apparato giudiziario".

RESTREINT UE

Sebbene in teoria sia il Consiglio superiore a decidere trasferimenti e rimozioni di giudici, il Ministero della giustizia sembra avere un'influenza notevole su di esso ¹. È altresì preoccupante il margine di cui gode il governo nell'applicare -de jure o de facto - misure disciplinari, basandosi su prove che in seguito non sembrano meritare l'attenzione dei procuratori impegnati nella lotta alla corruzione. Inoltre, nel marzo del 2001 il Ministero della giustizia chiese agli organi giurisdizionali, con una circolare, di prestare attenzione alle conseguenze sociali nei casi relativi alla restituzione di case popolari .

Le autorità hanno riconosciuto che tali raccomandazioni contraddicono e violano i principi della separazione dei poteri e dell'indipendenza della magistratura. In risposta alle critiche il governo si è impegnato - a partire dal 2001 - ad attuare una riforma completa della giustizia e a depoliticizzare il sistema giudiziario. Nonostante la proclamata intenzione di cedere alcuni poteri al Consiglio superiore, nulla è però stato fatto per rafforzare l'indipendenza della magistratura da quando è in carica il nuovo governo. In pratica - almeno agli inizi - si è semmai verificato il contrario, come con le decisioni di rafforzare l'autorità del Procuratore generale. Bisogna però tener conto in qualsiasi dibattito sul rafforzamento dell'indipendenza di quest'ultimo, che l'articolo 131 della Costituzione pone dei limiti collocandolo in chiara dipendenza gerarchica dal Ministero della giustizia.

La modifica prevista alla legge 92/1992 "sull'organizzazione e il funzionamento dell'apparato giudiziario" dovrebbe assegnare al Consiglio superiore della Magistratura un ruolo più attivo e un'importanza maggiore nella selezione, nomina, promozione e destituzione dei magistrati secondo criteri strettamente oggettivi e professionali. È stata a tal fine costituita un'équipe di esperti comprendente rappresentanti dell'Associazione dei Magistrati, della Corte suprema di giustizia e del Consiglio superiore. Andrebbe inoltre consolidato lo statuto dei magistrati. Con la modifica sarà inoltre reintrodotta la figura dei "fellow judges" (giovani giudici) per i procedimenti di primo grado: si dovrebbe così garantire l'imparzialità ed offrire una possibilità di formazione ai giovani giudici. Malgrado l'intenzione del governo di aumentare i poteri del Consiglio, occorre tuttavia notare che l'articolo 133, paragrafo 1, della Costituzione riconosce al Ministro della giustizia il diritto di partecipare alle sedute del Consiglio dedicate alle promozioni dei giudici. Una riforma ordinaria della giustizia può garantire pienamente l'indipendenza del Consiglio superiore solo in misura di per sé limitata.

¹ un terzo dei membri è nominato dal Ministero e le sedute sono presiedute dallo stesso Ministro.

RESTREINT UE

L'accesso alla giustizia è garantito sebbene i costi dei contenziosi siano elevati. Il codice civile e il codice di procedura penale contengono disposizioni per il patrocinio a spese dello Stato che trovano pratica applicazione, benché l'esiguità dei pagamenti e il ritardo con cui vengono corrisposti rendano i casi di questo tipo meno appetibili per gli avvocati. Nei casi penali sia la Costituzione sia il codice di procedura penale dispongono l'assistenza di un interprete ai membri di minoranze nazionali e alle persone che non comprendono il rumeno. L'utilizzo del patrocinio a spese dello Stato varia a seconda del luogo: a Bucarest è più facile ottenerlo che non nei tribunali regionali. Analogamente, per quanto riguarda il diritto all'interprete, vi sono stati casi di stranieri trattenuti in carcere a lungo prima che fosse incaricato un interprete e inviato presso il tribunale. Benché siano ovvie le difficoltà pratiche nell'assicurare l'interpretazione in tutte le lingue a livello nazionale, si ha a volte la sensazione che i ritardi siano utilizzati come mezzo di coercizione.

L'accesso alla giustizia quando il convenuto è membro dell'apparato militare - apparato che comprende tutte le forze di polizia - può rivelarsi nella pratica piuttosto difficile. Tutti i reati, indipendentemente dalla loro natura, rientrano nella giurisdizione dei tribunali militari i quali si sono mostrati molto restii ad ammettere la validità dei casi sotto inchiesta e a pronunciare condanne. Nel caso di condanna peraltro l'entità della pena è spesso inferiore a quella richiesta. Il progetto di legge recante modifica del codice di procedura penale, attualmente all'esame del governo, contiene disposizioni secondo cui chi denuncia un reato potrà ricorrere contro la decisione del procuratore di non avviare le indagini.

Occorre prestare particolare attenzione alla situazione dei minori i cui diritti non sono tutelati da un sistema giudiziario separato. Sono allo studio progetti che vedono coinvolti la polizia, il sistema giudiziario e i servizi di protezione dei minori, con i quali si dovrebbe porre rimedio alla situazione. Nel terzo quadrimestre del 2002 sarà inoltre adottata una legge che darà vita a un quadro giuridico in cui costituire organi giurisdizionali speciali per i processi contro minori.

Nell'aprile 2001 è entrata in vigore una versione riveduta del codice di procedura civile, con il quale sono state introdotte nuove procedure intese ad accelerare l'attività dei giudici e a migliorare l'esecuzione delle decisioni giudiziarie. In una disposizione separata il governo ha stabilito che i giudici debbano pubblicare una motivazione per ciascuna decisione, richiesta in precedenza solo nei casi di ricorso a istanze superiori. Quasi tutte le modifiche del codice di procedura civile costituiscono uno sforzo di miglioramento dell'efficacia del sistema giudiziario di cui si sentiva molto l'esigenza.

RESTREINT UE

Attualmente la durata di un procedimento giudiziario ordinario è di circa 12-15 mesi, il che sembra soddisfacente se si considera la lunghezza dei procedimenti dello stesso settore in alcuni Stati membri. Per i ritardi nell'esercizio dell'azione giudiziaria e nella pronuncia delle sentenze possono essere avviate procedure disciplinari contro i giudici.

Alcune modifiche introdotte nel codice di procedura civile destano tuttavia preoccupazione: la Corte suprema, già sovraccarica di lavoro, ha assunto ulteriori compiti (ad esempio il riesame in appello nelle cause commercialmente rilevanti) e il processo di snellimento delle procedure ha notevolmente limitato il diritto d'appello in taluni casi. Altre preoccupazioni riguardano l'estensione del diritto del procuratore generale di ricorrere in appello straordinario contro le decisioni giudiziarie. Questa disposizione esisteva già nella legislazione rumena ma un'ordinanza straordinaria ha prolungato il periodo in cui è possibile ricorrere a questo tipo di appello da 6 mesi a 1 anno, e permette che esso possa essere introdotto prima che siano stati esperiti tutti gli altri gradi di giudizio (in precedenza erano contemplate soltanto le sentenze definitive), riconoscendo il diritto di una maggiore discrezionalità (l'appello straordinario può essere ora introdotto contro "decisioni giudiziarie manifestamente infondate", vale a dire secondo un criterio mal definito).

Riguardo all'esecuzione delle sentenze la nuova figura di ufficiale giudiziario libero professionista dovrebbe consentire l'esecuzione molto più rapida di alcune decisioni. Tuttavia un problema è rappresentato dal fatto che, attualmente, alcune istituzioni pubbliche eludono le decisioni dei tribunali. Inoltre le informazioni sull'efficacia dell'esecuzione variano: secondo una fonte l'esecuzione richiederebbe spesso molto tempo, il quadro procedurale sarebbe scarsamente sviluppato e alcuni funzionari sarebbero corrotti. Le riforme che privatizzano l'esecuzione sono altresì troppo recenti per essere valutate appieno. Secondo altre fonti il ricorso all'ufficiale giudiziario può dare buoni risultati. La recente ordinanza che disciplina la procedura di ingiunzione dovrebbe accelerare la soluzione delle controversie nel settore commerciale.

La professione di notaio è stata liberalizzata nel 1996. Sono state formulate accuse di falsificazione o alterazione a carico di notai ed è noto che alcuni di essi non esitano a stampare documenti falsi.

RESTREINT UE

La qualità delle decisioni è compromessa dal fatto che le udienze dei tribunali di solito non sono registrate;¹ le dichiarazioni delle parti sentite sono pertanto riportate a memoria dal giudice nel momento in cui la sentenza è trascritta. Ciò può avere serie ripercussioni sul diritto d'appello, dato che le sentenze basate su un'erronea registrazione delle dichiarazioni non possono essere in alcun modo invalidate.

Benché la prassi dell'arbitrato esista, essa sembra limitata ai casi di controversia commerciale con implicazioni finanziarie importanti. Tuttavia stanno per essere costituite sezioni speciali competenti in materia di lavoro e servizi sociali.

Riguardo alla cooperazione giudiziaria in materia penale e civile, nella pratica l'amministrazione rumena ha risposto in maniera tutto sommato adeguata, anche se lenta, alle domande di estradizione e, a volte, ha persino promosso l'azione legale contro gli autori di reato di cittadinanza rumena.² La volontà di cooperare non è messa in questione e, in generale, le relazioni con il Ministero della giustizia sono buone. L'impressione generale è che la scarsa capacità amministrativa, la cooperazione insufficiente fra i diversi organi preposti all'applicazione della legge e la mancanza di tradizione nella cooperazione giudiziaria internazionale si ripercuotano negativamente sulle domande di estradizione e di cooperazione in materia penale e civile, con conseguenti ritardi nelle risposte. In pratica questi problemi sono più facilmente risolti tramite contatti personali con i responsabili diretti dei pertinenti fascicoli o con l'ufficio del procuratore generale, che consentono di accelerare le procedure. Uno degli elementi addotti per giustificare il tempo necessario ad esaminare le domande di cooperazione giudiziaria è la carenza di conoscenze linguistiche nelle sezioni specialistiche, un altro è la carenza di risorse.³ I giudici di almeno uno Stato membro ritengono che le loro domande vadano perdute durante la procedura della commissione rogatoria e che di rado siano eseguite. La scarsità di risultati di questa procedura e i ritardi che comporta hanno condotto alcuni giudici a tentare di stabilire contatti più diretti con i colleghi rumeni o, a volte, ad abbandonare del tutto le indagini in Romania. Il caso molto pubblicizzato di un magistrato sottoposto a sanzioni disciplinari dalle autorità rumene per aver collaborato con la giustizia di uno Stato membro, ha suscitato un notevole scalpore tra i magistrati rumeni e potrebbe arrecare un serio pregiudizio alla cooperazione futura per il timore di ritorsioni nei confronti di magistrati che cooperano in casi sensibili.

¹ Né per iscritto né su nastro.

² Conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, della convenzione europea di estradizione di Parigi.

³ Nessun collegamento Internet.

RESTREINT UE

Sei magistrati francesi hanno riposto grandi aspettative nella creazione di una rete per l'assistenza giudiziaria internazionale, che potrebbe contribuire a risolvere il problema della diffusione di informazioni. La rete da essi proposta è stata creata nel 2001 e collega giudici e procuratori competenti per l'applicazione efficiente e armonizzata delle convenzioni internazionali.

4. Sintesi

La Romania ha ratificato molte convenzioni in materia civile e penale. Il completo allineamento con parecchie azioni comuni è in corso e alcuni strumenti devono ancora essere ratificati. L'armonizzazione nel settore del diritto civile continuerà quest'anno, tenendo conto per tempo del nuovo acquis. La legge contenente norme sulla protezione dei dati del tutto conformi a quelle europee dovrebbe entrare in vigore quest'anno.

La capacità amministrativa è stata migliorata. Il numero dei magistrati è ora sufficiente; tuttavia rimangono critici la mancanza di cancellieri e referendari, l'insufficienza di attrezzature ed infrastrutture, l'organizzazione del lavoro e l'accesso ai fascicoli e alla legislazione. La formazione, benché prevista in tutti i settori importanti, non è ispirata da una programmazione coerente e non è estesa all'intero sistema giudiziario del paese.

L'indipendenza del sistema giudiziario non è ancora garantita in maniera completa e chiara: i ruoli troppo ampi dei procuratori e degli organi giurisdizionali militari da un lato e quello troppo limitato del Consiglio superiore della Magistratura sono attualmente oggetto di dibattito sia a livello nazionale che internazionale. La riforma annunciata dal governo, tesa a rafforzare l'indipendenza del sistema giudiziario, il rispetto dei diritti umani e i principi dello stato di diritto, dovrà essere portata avanti e verificata. Il codice di procedura civile dovrebbe migliorare l'efficacia delle procedure e dell'esecuzione delle decisioni. La modifica prevista del codice di procedura penale dovrebbe migliorare i diritti dei detenuti e dei minori ed istituire una polizia giudiziaria, ravvicinando così la legislazione rumena alle norme europee.

F. Diritti umani

1. *Acquis formale*

La Romania è membro del Consiglio d'Europa e ha ratificato tutti gli strumenti pertinenti dell'acquis relativo ai diritti umani, ad eccezione del protocollo n. 12 della CEDU che dovrebbe ratificare nel 2005.

Le modifiche della legislazione in materia di reati a sfondo sessuale hanno soppresso i riferimenti alla discriminazione basata sulle tendenze sessuali; nel codice penale restano tuttavia le restrizioni alla libertà di espressione. Gli articoli relativi alla diffamazione sono restrittivi e sono stati ampiamente utilizzati in procedimenti contro giornalisti, soprattutto quando costoro avevano segnalato casi di corruzione. Il codice penale contiene anche articoli sulle offese a pubblico ufficiale e sugli oltraggi verbali, con sanzioni specifiche tra cui la pena detentiva per ingiurie o diffamazione di rappresentanti eletti e di pubblici funzionari. Nel 2001 vi sono stati dei casi in cui si è fatto ricorso a questi articoli per motivare le pene detentive comminate a persone che avevano esercitato la loro libertà d'espressione.

Per legge la polizia ha ancora la facoltà di far uso delle armi d'ordinanza in un numero eccessivo di casi che non comportano direttamente la difesa della vita delle persone. La smilitarizzazione della polizia dovrebbe offrire l'occasione di riformare la legislazione su tale questione sollevata ripetute volte dalle ONG, che la considerano un problema e fonte di abusi da parte della polizia stessa. Il progetto di legge sullo statuto della polizia è attualmente in discussione alla Camera dei deputati.

La legislazione deve essere ancora modificata e migliorata riguardo al potere dei procuratori di emettere ordini di arresto, al ruolo dei tribunali militari e alla definizione dei poteri costituzionali della polizia di trattenere i sospetti fino a 24 ore.¹

La questione inerente alla protezione dei minori e al prosieguo della pertinente riforma è una priorità nazionale. Negli anni scorsi la Romania ha compiuto grandi progressi: molte convenzioni in questa materia sono state ratificate, la legge di ratifica della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo è stata emendata e il protocollo facoltativo alla convenzione riguardante la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pornografia concernente fanciulli è stato presentato in Parlamento per essere anch'esso ratificato.

¹ Cfr. capitolo sulla giustizia e relativa analisi.

RESTREINT UE

Il governo dovrebbe adottare entro il 2002 una nuova legge sui minori, in cui saranno specificati i diritti degli stessi e gli obblighi dello Stato nei loro confronti e che comprenderà tra l'altro norme nuove e più trasparenti sulle adozioni internazionali facenti parte di una politica integrata per la protezione dei minori.

2. Capacità amministrativa

Il governo gestisce la questione della tutela dei minori attraverso l'autorità nazionale per la tutela dei minori e l'adozione, organo speciale dell'amministrazione pubblica centrale istituito nel 2001. Esso fa capo al Segretariato generale del governo, che ne assicura la rappresentanza a livello ministeriale, ed è principalmente competente per elaborare, coordinare e controllare le politiche in questo settore. A livello locale sono competenti i servizi pubblici preposti alla protezione dei minori. Si tratta di istituzioni pubbliche con statuto giuridico che fanno capo ai consigli di amministrazione locali e regionali e alle aree amministrative dipendenti da Bucarest.

Il secondo mediatore -difensore pubblico- si è insediato nel settembre 2001. Egli può esaminare le denunce presentate da persone i cui diritti civili e libertà sono stati violati dall'amministrazione pubblica, ovvero avviare d'ufficio le indagini. Le autorità pubbliche sono tenute a fornire tutte le pertinenti informazioni/documentazioni in loro possesso relative alle denunce oggetto di indagine, benché non siano previste sanzioni per l'inosservanza di tale obbligo o i ritardi di assolvimento.

Sulla scorta delle indagini il mediatore può formulare raccomandazioni alle autorità in questione con l'imposizione di misure concrete. Se le autorità non osservano i termini specificati, il mediatore può adire le istanze amministrative superiori, notificare al governo o persino sottoporre il caso al Parlamento qualora il governo sia inadempiente. Le raccomandazioni possono essere altresì formulate in progetti di legge e comparire nella relazione annuale del mediatore al Parlamento. Dal 1999 la legge consente inoltre ai minori di rivolgersi al mediatore, indipendentemente dalla loro età. Le restrizioni di bilancio ¹ hanno limitato la capacità amministrativa del mediatore, soprattutto nelle indagini al di fuori di Bucarest, ma la recente apertura di uffici regionali e più ampi contatti con le ONG dovrebbero portare ad un miglioramento della situazione.

¹ Queste restrizioni non sono peraltro diverse da quelle da cui sono afflitte altre istituzioni rumene.

In generale, secondo quanto è stato riportato, le condizioni dei detenuti sono per lo più estremamente disagiate mentre la situazione di sovraffollamento delle carceri resta assai grave. Il numero eccessivo di detenuti in attesa di giudizio è uno dei problemi maggiori di cui soffre il sistema giudiziario con ripercussioni molto negative sulle condizioni delle prigioni. Al momento la detenzione preventiva riguarda il 30% della popolazione carceraria totale, il che comporta un ulteriore onere per un sistema già sovraccaricato. Si riscontrano tuttora situazioni inaccettabili. Benché una riforma sia in corso la tipologia prevalente del carcere attuale fa sì che i detenuti restino per la maggior parte del tempo in celle collettive, che le attività siano limitate e che la possibilità di svolgerle dipenda in ampia misura dal carcere stesso e dalla volontà delle guardie. Si stanno facendo investimenti e i centri che ne hanno usufruito registrano miglioramenti notevoli delle norme minime garantite ai detenuti. Sfortunatamente sarà pur tuttavia necessario un certo tempo prima che questi miglioramenti siano estesi a tutte le carceri; pertanto le condizioni variano ancora in maniera notevole da un istituto all'altro e non tutto il sistema carcerario rispetta regole minime.

È stato avviato il processo di formazione del personale di polizia in vista della smilitarizzazione. Sia il cambio di statuto della polizia che gli strumenti relativi ai diritti umani sono stati oggetto di varie conferenze e corsi.¹ La formazione ad ufficiali e sottufficiali è impartita dal Ministero dell'interno e dalla Commissione per i diritti umani e il diritto umanitario. E' altresì prevista la formazione sulla gestione dei conflitti in comunità multietniche.

3. Risultati di attuazione

Procede bene la riforma del sistema per la custodia dei bambini i cui due assi portanti, decentralizzazione e deistituzionalizzazione, vengono attuati gradualmente. La Romania ha inoltre adottato la versione modificata di una strategia nazionale globale per la protezione dell'infanzia bisognosa, con fissazione delle priorità fino al 2004. Nello stesso tempo il governo ha sostanzialmente aumentato le dotazioni di bilancio per il sistema suddetto, nonché i sussidi alle famiglie con bambini, allo scopo di arginare il grave problema rappresentato tuttora dall'abbandono dei minori.

¹ Ad esempio protezione giuridica nel settore dei diritti umani, elementi di psicologia e di etica professionale, relazioni polizia-comunità, normativa europea in materia.

RESTREINT UE

Riguardo alla protezione dei minori permangono problemi notevoli, ma lo sviluppo del sistema è giunto a un punto tale che i compiti principali ancora da svolgere riguardano semplicemente la gestione della riforma. Su quest'ultima peseranno gli ostacoli derivanti dalle risorse finanziarie limitate, dalla formazione insufficiente del personale ai vari livelli¹ e, soprattutto, dalla povertà di un numero ingente di famiglie rumene che sempre più si rivolge allo Stato. La pressione esterna è senz'altro servita ad accelerare l'attuazione della riforme, ma può anche aver condotto a scelte affrettate in alcuni casi di deistituzionalizzazione e alla decisione del governo di sospendere tutte le adozioni internazionali.

L'assistenza esterna è ritenuta tuttora indispensabile per il finanziamento delle attività previste dalla strategia del governo e per offrire consulenze sulle politiche e il know-how tecnico che ancora manca alla Romania.

Inoltre per molti anni l'attenzione delle autorità si è concentrata sulla riforma delle istituzioni e sulle ripercussioni della questione delle adozioni sull'immagine pubblica. Ciò ha fatto sì che fossero trascurati altri settori riguardanti i minori di cui è responsabile lo Stato, ad esempio il problema dei bambini di strada, l'amministrazione della giustizia nei confronti dei minori, lo sfruttamento dei bambini e le violenze all'interno della famiglia. Benché la strategia nazionale faccia riferimento a tutti questi aspetti e li consideri prioritari per i prossimi anni, l'amministrazione nel suo insieme deve ancora farsi carico delle proprie responsabilità al riguardo. Molto resta ancora da fare affinché tutte le istituzioni pubbliche, polizia e giustizia comprese, e non solo quelle preposte alla protezione dei minori si assumano le rispettive responsabilità nel settore e affrontino i problemi dal punto di vista dell'interesse prevalente del minore. La legislazione recente sulla lotta contro lo sfruttamento dei minori, che prevede sanzioni più severe per i reati di tale natura e ha migliorato le disposizioni giuridiche relative ai maltrattamenti in famiglia, unitamente al prosieguo dei programmi finanziati da PHARE dovrebbero contribuire al cambiamento dell'amministrazione e della società rumena nel complesso.

Sfortunatamente la figura del difensore pubblico è poco conosciuta e il suo ruolo è frainteso da molti che lo considerano una sorta di avvocato le cui prestazioni sono gratuite. Questo malinteso è la causa dell'inammissibilità della maggior parte delle denunce presentate, benché la percentuale di quelle ammissibili stia aumentando ogni anno e sia già superiore al 50%. Anche il numero delle denunce accolte è in crescita costante.² Molte di esse riportano casi di violazione dei diritti individuali nel processo di restituzione delle terre o delle proprietà immobiliari. Altre si riferiscono spesso ai diritti delle donne e della famiglia e alle prestazioni di sicurezza sociale. Il problema maggiore con cui deve confrontarsi il difensore pubblico è la cooperazione insufficiente da parte di tutte le agenzie governative che compromette la credibilità e l'efficacia di questa istituzione.

¹ In particolare il livello locale.

² 1.168 nel 1997; 4.556 nel 2000.

RESTREINT UE

Il difensore pubblico apparentemente non sembra godere dell'appoggio politico che meriterebbe l'importanza del suo ruolo nella protezione dei diritti costituzionali e potrebbe essere tuttora considerato un'entità scomoda, invece dell'esponente più ragguardevole della legittimità etica del paese.

Il trattamento dei detenuti, a causa delle limitate risorse disponibili, migliora con lentezza. Le autorità carcerarie già da alcuni anni hanno manifestato la volontà di affrontare i problemi evidenziati da fonti indipendenti ¹ e stanno attuando disposizioni volte a migliorare le condizioni di vita dei prigionieri, perfezionare la formazione del personale e sviluppare misure alternative alla pena detentiva previste dalla normativa sulla libertà condizionale. La legislazione sull'espiazione delle pene e sul reclutamento del personale carcerario dovrebbe essere adottata nel 2002. Altre iniziative positive riguardano le opportunità di lavoro dei detenuti e il miglioramento sia pur limitato delle strutture educative e ricreative. Inoltre ai detenuti è stato riconosciuto il diritto di ricorrere contro misure disciplinari. Tuttavia le procedure disciplinari devono essere ancora adeguatamente modificate e le sanzioni che prevedono, ad esempio, la soppressione del diritto di ricevere generi alimentari dalle famiglie dovrebbero essere eliminate, soprattutto se si considera la scarsa qualità del vitto nelle prigioni.

Continuano a pervenire segnalazioni sulle condizioni delle camere di sicurezza della polizia, che si situano molto al di sotto degli standard europei in materia di igiene, assistenza medica, rispetto di diritti quali l'assistenza giuridica, la riservatezza dei colloqui con gli avvocati, o addirittura il mandato d'arresto della polizia (valido 24 ore), che dovrebbe essere spiccato prima della detenzione. La regolamentazione della detenzione in attesa del giudizio non è ancora conforme alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa riguardanti la facoltà dei procuratori di ordinare l'arresto fino a 30 giorni senza l'intervento della magistratura. Il problema è aggravato dai numerosi casi in cui la detenzione preventiva può essere obbligatoria o persino automatica, ad esempio per i recidivi. Attualmente la durata massima della detenzione preventiva è pari alla metà della pena massima comminabile per il reato di cui è accusata la persona trattenuta, il che può essere eccessivo. Per risolvere tali questioni sono state avviate delle riforme. Nel 2000 è entrata in vigore un'ordinanza che stabilisce un sistema di libertà condizionale e sono stati costituiti 11 centri sperimentali in cui esso viene applicato. Nel novembre 2000 il codice penale è stato ulteriormente modificato al fine di migliorare le disposizioni in materia di libertà condizionale. Benché queste iniziative segnino uno sviluppo positivo uno dei maggiori ostacoli alla loro efficace realizzazione è costituito dalla grave carenza di funzionari a cui sono affidati le persone in libertà condizionale.

¹ Ad esempio le ONG.

RESTREINT UE

Secondo la Romania, i rappresentanti delle organizzazioni per i diritti umani hanno libero accesso a tutti i luoghi di detenzione e di custodia preventiva della polizia e possono verificare le condizioni e il rispetto dei diritti dei prigionieri. Altre fonti riferiscono tuttavia che l'accesso libero alle camere di sicurezza della polizia è stato fino ad ora molto limitato, rendendo difficile la valutazione del trattamento ordinario dei detenuti.

Inoltre il sistema in generale non è adeguatamente congegnato per assicurare un trattamento differenziato per i minori in attesa di giudizio. Benché nell'ambito del sistema carcerario vi siano istituti di pena per i minori e centri di rieducazione, i minori non ancora condannati devono essere trattenuti nelle vicinanze dell'organo giurisdizionale in cui saranno giudicati; pertanto è inevitabile che essi si trovino a contatto con altri detenuti o addirittura con i condannati e a volte per periodi abbastanza lunghi. Poiché nessuna disposizione fissa il termine massimo di detenzione nelle camere di sicurezza della polizia prima del trasferimento all'istituto di pena, un detenuto sia egli minore o no può passare mesi in questa situazione.

Gli investimenti per migliorare le condizioni delle camere di sicurezza della polizia e degli istituti di pena in genere sono senz'altro necessari, ma alla radice del problema del sovraffollamento e dell'attenzione insufficiente ai diritti dei detenuti in tutte le fasi delle indagini, così come dopo la condanna vi è la legislazione vigente nel codice penale e nel codice di procedura penale.

Le organizzazioni per i diritti umani continuano ad accusare le agenzie preposte all'applicazione della legge ¹ di casi concreti di violazione dei diritti umani delle persone sotto inchiesta o trattenute, benché queste violazioni non si possano considerare sistematiche. Parecchie organizzazioni riferiscono di casi di tortura e maltrattamenti, anche contro minori, e dell'uso della forza per estorcere confessioni. Le garanzie disponibili per evitare casi del genere sono inadeguate. Nel 2001 la brutalità della polizia ha causato, a volte, la morte delle persone trattenute. Inoltre le intimidazioni e le vessazioni di vittime e testimoni ostacolano lo svolgimento tempestivo e imparziale delle indagini. In una relazione si dichiara che le autorità non hanno riconosciuto che le vessazioni hanno avuto luogo, che non hanno prestato un'idonea protezione ai ricorrenti e, spesso, hanno omesso di indagare sull'accaduto.

¹ In particolare la polizia nazionale e la gendarmeria.

RESTREINT UE

Le denunce penali contro agenti di polizia sono trattate secondo le regole del codice di procedura penale e rientrano nella competenza giurisdizionale dei procuratori militari. Denunce di questo tipo possono anche sfociare in indagini condotte dagli organi di controllo interno del Ministero dell'interno e dell'istituzione di polizia coinvolta¹. Si riferisce che le indagini sono lunghe, imparziali e spesso inconcludenti. In una relazione si afferma che le denunce sono spesso archiviate adducendo cavilli tecnici. I tribunali militari rappresentano tuttora un ostacolo alla ricerca della verità e si comportano per lo più come se la loro missione consistesse nel difendere il buon nome delle istituzioni coinvolte. A questo riguardo l'atteggiamento dei tribunali militari è da considerarsi una violazione patente del diritto alla giustizia.

E' inoltre preoccupante che varie azioni della gendarmeria e della polizia nazionale, con incursioni su vasta scala in villaggi nei quali si sarebbero nascosti dei sospetti criminali, abbiano goduto di una grande copertura sui mezzi d'informazione e che alcune autorità le abbiano descritte come un esempio di efficienza della polizia nella lotta contro certi tipi di reato. Questi interventi che negli Stati membri non resterebbero impuniti - ed è il minimo che si possa dire al riguardo - sono una costante delle procedure di polizia. Tra le aspettative degli Stati membri sul comportamento corretto delle forze dell'ordine e sul rispetto dei diritti umani e la percezione degli stessi aspetti da parte del governo e della polizia rumeni esiste quindi una non trascurabile divergenza. Occorre compiere un grosso sforzo per promuovere un atteggiamento nuovo nell'esercizio della pubblica autorità da parte dei servizi preposti all'applicazione della legge.

Secondo quanto riportato in una relazione, la risposta dello Stato alle violenze domestiche sulle donne e al traffico degli esseri umani resta inadeguata al pari della protezione giuridica offerta alle vittime. Il centro di assistenza alle vittime di violenze domestiche riferisce che una procedura lunga e complessa e il sistema di libertà condizionale scoraggiano le vittime dal sollecitare un'imputazione. Nonostante le notevoli dimensioni della tratta di esseri umani attraverso la Romania, il governo ha fatto poco per affrontare il problema. Inoltre la mentalità dei servizi preposti all'applicazione della legge costituisce un ostacolo concreto all'attuazione di programmi internazionali di assistenza alle vittime di questo reato. Il trattamento riservato alle donne rimpatriate dalla polizia di frontiera è stato descritto come degradante. La priorità politica riservata in modo chiaro a questi programmi spesso non raggiunge il livello della polizia che deve attuarli. A tale riguardo occorre compiere maggiori sforzi per garantire che la polizia riceva un'idonea formazione sui diritti umani e le informazioni sui casi particolari e che sia altresì consapevole delle conseguenze che comporta la violazione dei diritti delle persone di cui si occupa.

¹ Gendarmeria, polizia di frontiera o polizia nazionale.

RESTREINT UE

La legislazione volta a rafforzare i diritti delle minoranze non è stata attuata. Il Consiglio per le minoranze nazionali, riunitosi per la prima volta nel luglio 2001, ha mosso critiche alla legge che lo ha istituito per aver omesso di imporre all'esecutivo la consultazione del Consiglio stesso su tutta la legislazione relativa a dette minoranze. Queste ultime hanno un accesso limitato ai mezzi di informazione. Fra le questioni riferite con regolarità alla polizia spicca il trattamento riservato ai rom. I casi denunciati di abusi della polizia riguardano per lo più questa minoranza e le menzionate incursioni delle forze dell'ordine sono dirette solitamente contro comunità a maggioranza rom. Il Ministero dell'interno, prendendo atto del problema, ha di recente adottato un piano che favorisce l'ingresso nella polizia di giovani rom. E' ancora prematuro valutare questa misura.

La Romania ha da poco adottato importanti garanzie giuridiche e in particolare una legge contro la discriminazione, tra cui quella basata sull'origine e la razza. Ciò non toglie che i rom continuino a subire discriminazioni riguardo al diritto alla casa, all'istruzione, all'assistenza medica, all'occupazione, nonché all'accesso a beni e servizi. Nell'aprile 2001 il governo ha pubblicato un piano ambizioso mirante a migliorare la situazione dei rom, ma gli operatori hanno messo in questione la carenza di precisione nelle modalità di conseguimento degli obiettivi indicati. L'integrazione dei rom nella società rumena è un compito a lungo termine. La strategia del governo fornisce orientamenti utili per affrontare il problema della situazione insoddisfacente di questa minoranza, ma si mantiene vaga sul finanziamento del programma. Benché sia evidente un miglioramento generale della situazione politica dei rom, sia lo Stato che i rom dovranno dar prova della loro volontà di proseguire il difficile processo di integrazione. Il governo dovrebbe far uso della sua influenza ed agire da formatore dell'opinione pubblica per mutare l'atteggiamento risolutamente negativo della maggioranza della popolazione nei confronti dei rom.

4. *Sintesi*

La Romania ha recepito quasi integralmente l'acquis in materia di diritti umani. Tuttavia le restrizioni alla libertà di espressione persistono e sono state utilizzate per giustificare la detenzione di persone che hanno esercitato questo diritto. La legge consente inoltre alla polizia di far uso delle armi d'ordinanza in un numero eccessivo di casi che non comportano direttamente la difesa della vita delle persone. La smilitarizzazione della polizia dovrebbe offrire l'occasione di riformare la legislazione su tale questione.

La legislazione deve essere ancora modificata e migliorata riguardo al potere dei procuratori di emettere ordini di arresto, al ruolo dei tribunali militari e alla definizione dei poteri costituzionali della polizia. Entro il 2002 dovrebbe essere adottata una nuova legge sui minori, in cui saranno tra l'altro specificati i diritti degli stessi e gli obblighi dello Stato nei loro confronti.

RESTREINT UE

Le lacune nella capacità amministrativa, ad esempio la carenza di personale, non sembrano riguardare il settore della protezione dei minori, sebbene sulla gestione della riforma, tuttora in corso, pesino gli ostacoli delle risorse finanziarie limitate, della formazione insufficiente del personale ai vari livelli e, soprattutto, della povertà della popolazione interessata. Le restrizioni di bilancio, benché non diverse da quelle che affliggono generalmente altre istituzioni rumene, ostacolano anche l'operato del mediatore. Inoltre l'esistenza di questa figura non è ancora nota a tutti né è chiaro il suo ruolo. Il sistema carcerario si sta modificando, ma le condizioni nelle prigioni restano in alcuni casi inaccettabili, segnatamente perché i miglioramenti non sono stati ancora apportati all'intero sistema. E' in corso la formazione del personale di polizia, tra cui i sottoufficiali, in materia di diritti umani, gestione dei conflitti, ecc. mentre il trattamento riservato ai prigionieri sta migliorando.

Tuttavia si segnalano ancora casi di condizioni inaccettabili nelle prigioni, tra l'altro in materia di igiene, assistenza medica, rispetto di diritti quali l'assistenza giuridica, detenzione preventiva. Destano gravi preoccupazioni le limitazioni del libero accesso alle camere di sicurezza della polizia, la mancanza di trattamenti differenziati per i minori e la violazione da parte delle forze dell'ordine dei diritti umani, ad esempio dei bambini e della minoranza rom.

G. Corruzione

1. Legislazione e strumenti internazionali pertinenti

La Romania ha firmato, ma non ratificato, la Convenzione penale sulla corruzione e la Convenzione civile sulla corruzione. È stata tuttavia adottata la legge n. 27/2002 di ratifica della Convenzione penale sulla corruzione e la legge di ratifica della Convenzione civile sulla corruzione è in discussione al Parlamento. Inoltre la Romania è parte del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e nel 1999 ha presentato domanda all'OCSE per divenire membro a pieno titolo del Gruppo per la lotta contro la corruzione nel quadro delle transazioni commerciali internazionali.

Per quanto concerne la tutela degli interessi finanziari della CE, le disposizioni del codice penale, legge n. 87/1994 sulla lotta alla frode fiscale, legge n. 82/1991 sulla contabilità, legge n. 78/2000 sulla prevenzione, individuazione e repressione degli atti di corruzione e legge n. 141/1997 (codice doganale), nonché i regolamenti applicativi del codice doganale rappresentano il quadro giuridico di tale settore. Nel primo semestre del 2003 sarà adottata una legge concernente la repressione delle frodi che ledono gli interessi della CE come definiti nella convenzione, nonché degli atti perpetrati da persone dotate di poteri decisionali e di controllo nel caso di frodi che ledono gli interessi finanziari della CE.

RESTREINT UE

Nel primo semestre del 2002 sarà adottato il progetto di legge recante modifica della legge n. 21/1999 sulla prevenzione e sulla punibilità del riciclaggio di denaro, che prevede la punibilità del riciclaggio dei proventi di reati gravi. Entro la suddetta data sarà inoltre adottato il progetto di legge che modifica le disposizioni del codice penale e del codice di procedura penale relative alla responsabilità penale delle persone giuridiche e alla punibilità degli atti di corruzione perpetrati da funzionari internazionali.

Gli articoli da 254 a 257 del codice penale sanciscono la punibilità dei reati di corruzione, quali il fatto di ricevere o offrire bustarelle, l'accettazione di vantaggi indebiti e l'abuso di relazioni di ufficio. La legislazione vigente, e nella fattispecie il codice penale e la legge n. 78/2000 sulla prevenzione, individuazione e punibilità degli atti di corruzione, punisce i reati di corruzione perpetrati in ambito sia pubblico che privato. La legge n. 78/2000 recepisce alcune disposizioni della Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali e della Convenzione penale sulla corruzione, perseguendo penalmente sia il riciclaggio di denaro che i reati di corruzione commessi nel quadro di transazioni internazionali in situazioni di criminalità organizzata.

Fra le altre leggi pertinenti adottate nel settore della lotta contro la corruzione figurano la legge n. 115/1999 sulla responsabilità dei ministeri, la legge n. 188/1999 sullo statuto dei funzionari, l'ordinanza straordinaria n. 75/1999 relativa al controllo finanziario e l'ordinanza straordinaria n. 60/2001 relativa alle acquisizioni pubbliche.

Il piano settoriale del Ministero della giustizia sulla corruzione prevede una normativa chiara in materia di responsabilità per gli atti di corruzione commessi nel quadro di transazioni internazionali, l'introduzione della responsabilità penale per gli atti di corruzione perpetrati da dipendenti di organizzazioni internazionali e l'introduzione della responsabilità penale delle persone giuridiche.

2. Programmi e strategie nazionali

Il governo della Romania, con decisione governativa n. 1065/2001, ha approvato il programma nazionale sulla prevenzione degli atti di corruzione ed un piano d'azione nazionale contro la corruzione che lo esegue e lo attua, coinvolgendo la società civile e le ONG al fine di stabilire una cooperazione durevole. Il programma nazionale prevede tra l'altro l'adozione di misure atte a garantire che i procuratori che indagano su casi di corruzione abbiano accesso a tutte le informazioni necessarie, compresi i dati di intelligence.

RESTREINT UE

Sono stati istituiti un Comitato nazionale per la prevenzione della criminalità (decisione governativa n. 763/2001), responsabile dello sviluppo delle politiche governative per la prevenzione della criminalità su scala nazionale e, a livello inferiore, una task force per la valutazione ed il coordinamento delle attività di prevenzione della corruzione, incaricata di attuare e controllare il programma nazionale e il piano d'azione.

Finora piani settoriali contro la corruzione e misure preventive/proattive sono stati elaborati e adottati dai Ministeri della giustizia, dell'interno, delle finanze pubbliche (dogane) e dal Pubblico ministero. Nel 2001 il Consiglio superiore della magistratura ha adottato un codice deontologico dei magistrati, ed il Ministero della giustizia sta mettendo a punto un meccanismo di controllo dell'integrità e della capacità del sistema giudiziario.

Il Governo ha altresì adottato una modifica della legge n. 115/1996 sulla situazione finanziaria dei parlamentari, magistrati, funzionari e di talune persone che occupano posizioni preminenti e sul controllo della medesima. Tale legge consente un efficace controllo delle autorità pubbliche da parte della società civile ed obbliga chiunque detenga una posizione preminente nel settore pubblico a dichiarare i propri redditi. Tali dichiarazioni sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale rumena ed aggiornate periodicamente.

Uno studio delle norme giuridiche relative alle amministrazioni pubbliche locali ha condotto all'adozione dell'ordinanza straordinaria n. 5/2002, che vieta ai rappresentanti del governo locale di stipulare contratti per servizi, opere di ingegneria o fornitura di merci con le autorità dell'amministrazione pubblica locale dalle quali dipendono (conflitto di interessi).

Sono stati adottati vari provvedimenti legislativi in materia di accesso alle informazioni/protezione dei dati personali ¹ e per il 2002 sono previste campagne di sensibilizzazione su tali provvedimenti organizzate dal Ministero della giustizia in collaborazione con Trasparenza Internazionale e con l'Agenzia di rassegne stampa, per lo svolgimento di azioni volte a promuovere l'accesso alle informazioni di interesse pubblico e la libertà di espressione.

Negli ultimi anni gli operatori del sistema giudiziario, in particolare i procuratori, hanno beneficiato di una formazione nel quadro del programma PHARE e di altri programmi di assistenza internazionali riguardanti, fra l'altro, la lotta alla corruzione e le nuove forme di criminalità economica e finanziaria. Il programma PHARE 1999 ed il programma PHARE RO 9910.05 dal titolo "Progetto integrato per il rafforzamento delle capacità delle istituzioni statali nella lotta alla corruzione ed alla criminalità organizzata" sono in corso.

¹ Legge n. 544/12 dell'ottobre 2001 sul libero accesso alle informazioni di interesse pubblico; legge n. 676/21 del novembre 2001 sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni; legge n. 677/21 del novembre 2001 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento dei dati personali, nonché sulla libera circolazione di tali dati.

RESTREINT UE

Nel 2002, nel quadro di tali programmi, saranno tenuti 65 seminari. Il programma si compone di tre elementi: gemellaggio istituzionale, formazione specializzata dei giudici ed investimenti. Uno degli obiettivi è la creazione di una struttura nazionale contro la corruzione.

Nel frattempo sono state adottate varie leggi in tal senso e sono state create delle strutture. Studi sulla legislazione e sulle istituzioni condotti nell'ambito di tale progetto (che dovrebbe concludersi alla fine del 2002) hanno messo in luce l'esigenza di modificare la Sezione per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata e la sua struttura territoriale, trasformandola in un Ufficio nazionale contro la corruzione all'interno dell'ufficio del Procuratore generale. Tale ufficio dispone attualmente di personale insufficiente, fra cui non figurano né funzionari doganali né agenti specializzati della polizia.

Il programma nazionale ed il piano d'azione nazionale prevedono la messa in atto di un'efficiente cooperazione internazionale e lo scambio di informazioni e di conoscenze. A tale scopo sono state create due reti, una delle quali con competenze nel settore della prevenzione e della lotta alla corruzione ed alla criminalità organizzata nei paesi dell'Europa sudorientale.

L'ordinanza n. 20 del 24 gennaio 2002 sugli appalti pubblici tramite supporti informatici mira a ridurre al minimo ed eliminare il fenomeno della corruzione, fornendo al tempo stesso ai cittadini ed alle imprese servizi informatici.

Il piano settoriale del Ministero della giustizia prevede:

- una normativa chiara in materia di responsabilità per atti di corruzione nel quadro di transazioni internazionali;
- l'introduzione della responsabilità penale per gli atti di corruzione perpetrati da dipendenti di organizzazioni internazionali e da persone giuridiche;
- lo svolgimento di una campagna di sensibilizzazione centrata sulle cause, gli effetti e i costi della corruzione;
- la pubblicazione di materiale informativo sulla legislazione e sulle misure contro la corruzione;
- la conduzione di tali campagne in centri di istruzione (istituti secondari e università) ;
- l'inserimento di un piano di studi sull'educazione civica nei programmi didattici (comprendente lo studio delle nozioni base relative al sistema giudiziario, alla pubblica amministrazione, alla legislazione, ecc.);
- la messa a punto degli strumenti che possono rendersi necessari ai fini della valutazione della reale portata del fenomeno della corruzione, in cooperazione con la sezione rumena di Trasparenza Internazionale;

RESTREINT UE

- lo sviluppo di moderni mezzi di informazione accessibili al pubblico (pagina web del Ministero della giustizia dedicata alla lotta contro la corruzione).

In Romania verrà stilata e pubblicata una relazione annuale sulla corruzione, che prevederà anche dei criteri di valutazione dell'efficacia delle misure di controllo della corruzione. Il Ministero della giustizia ha già elaborato una relazione iniziale sullo stato dei lavori concernente i primi tre mesi successivi all'entrata in vigore del programma nazionale sulla prevenzione degli atti di corruzione e del piano d'azione nazionale contro la corruzione.

Al fine di potenziare le risorse umane della Sezione per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, è stato proposto lo stanziamento di fondi supplementari per la creazione di 12 posti di procuratore a livello nazionale e di 50 posti di procuratore a livello locale. Per quanto riguarda le attrezzature, nel quadro del programma PHARE RO 9910.05 (ACOS) entro la fine del 2002 la struttura sarà dotata di apparecchiature informatiche, nella fattispecie sotto forma di 90 postazioni di lavoro, 3 server e software quali Windows e Oracle.

Statistiche: nel 2001 le persone processate per reati di corruzione sono state 684, contro le 388 del 2000, il che rappresenta un aumento del 76,29%. 236 di esse sono state poste in stato di detenzione preventiva, e 323 sono state condannate. Le suddette 684 persone hanno commesso 977 reati.

Nello stesso anno gli uffici del Procuratore militare hanno pronunciato 221 sentenze relative ad atti di corruzione. Sono state avviate azioni penali nei confronti di 44 persone accusate di avere commesso 98 reati.

Per quanto riguarda le categorie sociali di appartenenza e la formazione professionale, tra le persone condannate figuravano 13 manager, 21 amministratori di imprese commerciali, 5 giudici, 3 procuratori, 3 cancellieri di tribunale, 3 esecutori giudiziari, 4 avvocati, 21 impiegati del Ministero dell'interno, 4 impiegati del Ministero della difesa nazionale, 2 militari alle dipendenze del Ministero della giustizia, 4 sindaci, 13 ispettori e 57 agenti di guardia.

3. *Tendenze attuali*

a) Gestione delle frontiere

La corruzione all'interno della polizia di frontiera continua ad essere un grave problema, anche se si è constatato un miglioramento nel livello generale di corruzione di questa istituzione, che ha tentato di combattere il fenomeno in molti modi. Ad esempio ciascun membro della polizia di frontiera prima di iniziare a lavorare deve dichiarare quanto denaro ha in tasca. I capi sono autorizzati ad effettuare controlli ¹. I controlli interni dell'Ispettorato generale della polizia di frontiera (IGPF) non sono sufficienti a individuare casi di corruzione di una certa entità. L'unità di controllo dispone di poco personale ed ha scarse conoscenze delle tecniche di indagine della polizia. La sua attività si basa essenzialmente su denunce o operazioni di infiltrazione su scala ridotta che fanno scattare azioni disciplinari contro gli agenti della polizia di frontiera per questioni di scarso rilievo. La Guardia Civil sta attualmente impartendo all'IGPF una formazione sulle indagini contro la corruzione interna. L'inadeguatezza della logistica e delle attrezzature effettive di cui dispone la polizia di frontiera rumena, nonché il basso tenore di vita del suo personale favoriscono inevitabilmente la corruzione, anche se non sono la sola spiegazione del fenomeno.

Da una relazione sul piano anticorruzione del Ministero dell'interno del 2002 risulta che nel 2001 sono stati trasmessi alla procura fascicoli relativi a 8.287 persone, 216 delle quali sono state indagate in stato di detenzione preventiva. Secondo quanto riferito dalla polizia di frontiera, nel 2001 1000 dipendenti sono stati oggetto di sanzioni amministrative e 122 (di cui 55 ufficiali) hanno dovuto comparire dinanzi al procuratore.

Un sergente guadagna all'incirca 3 milioni di lei (meno di 150 euro) al mese ². A detta delle autorità è un reddito che consente di vivere, soprattutto nelle aree rurali lungo le frontiere. Un sottufficiale guadagna circa il 10% di più. A titolo di confronto, il salario mensile medio di un operaio è di 2,8 milioni di lei.

¹ Questa procedura è applicata quantomeno nell'aeroporto di Otopeni.

² Secondo un'altra fonte rumena lo stipendio base di un sergente è di 175 euro al mese.

RESTREINT UE

b) Migrazione

Le informazioni disponibili non mettono in rilievo tale questione. Vi sono soltanto voci di fenomeni di corruzione per il rilascio di permessi di lavoro temporaneo, in cui entrano in gioco somme relativamente modeste, e permessi di soggiorno, per i quali il prezzo sale. Di fatto l'attuale politica in materia di visti e le norme in vigore in materia di ammissione fanno sì che entrare legalmente nel paese ed ottenere permessi di soggiorno temporaneo e di lavoro sia ancora relativamente facile, ad esempio tramite l'avvio di una falsa attività commerciale.

c) Polizia e dogane

La corruzione all'interno della polizia desta gravi preoccupazioni. Oltre ai racket ed alla microcorruzione, destano sospetti le nomine controverse nella gerarchia del Ministero dell'interno. Si ha l'impressione che le misure anticorruzione non traducano uno sforzo profondo e costante per combattere tale fenomeno.

Quanto alle dogane, apparentemente tutti concordano nel denunciare una corruzione capillarmente diffusa all'interno dell'amministrazione doganale, percepita come la più corrotta di tutte le istituzioni pubbliche. Anche in questo caso le nomine controverse, dietro versamento di ingenti somme di danaro, e il finanziamento dei partiti politici sono pratiche correnti. Ciò che emerge dall'analisi di tali questioni è la mancanza della volontà di affrontare in modo efficace la frode e la corruzione.

d) Giustizia

Il sistema giudiziario rumeno rientra fra le istituzioni che l'opinione pubblica considera profondamente corrotte. Malgrado il governo abbia riconosciuto a livello generale la gravità del problema, dal 2000 ad oggi non si è registrata una sensibile diminuzione nei livelli di corruzione ed è stato preso un numero limitato di provvedimenti per combattere tale fenomeno. Nel 2001 vari giudici, procuratori, cancellieri di tribunale, ufficiali giudiziari ed avvocati sono stati processati per reati di corruzione. Alcuni giudici sono attualmente imputati per la loro presunta partecipazione a varie reti costituite da giudici e criminali.

Negli ultimi anni sono stati condotti numerosi sondaggi e ricerche, fra cui una relazione della Banca mondiale sulla corruzione nel paese effettuata su richiesta del governo. Ne emerge che sia le famiglie che le imprese ritengono che il sistema giudiziario sia corrotto e che la corruzione sia un fenomeno normale. Molte bustarelle, invece di essere versate direttamente ai giudici o ai cancellieri, sono pagate agli avvocati, che possono agire da intermediari. Stando ad altre fonti, tuttavia, la microcorruzione sarebbe diffusa fra il personale ausiliario del sistema giudiziario.

RESTREINT UE

Si ricorre alla corruzione principalmente per a) rendere più celere un processo oppure b) per assicurarsi che la causa venga affidata ad una persona precisa.

La popolazione ha scarsa fiducia nel sistema giudiziario. Ciò è dovuto sia alla divulgazione di notizie su casi di giudici corrotti e di cattivo funzionamento del sistema giudiziario, sia al fatto che le procedure giudiziarie, ad esempio la pratica molto limitata della registrazione dei processi, spesso non offrono una grande protezione contro la corruzione né consentono di scoprirla successivamente.

Nel 2001 è stato adottato il codice deontologico dei magistrati che, tuttavia, allo stato attuale non sembra essere giuridicamente vincolante. Il Ministero della giustizia sta lavorando ad un programma di assistenza sul consolidamento dell'integrità e della capacità del sistema giudiziario destinato, fra l'altro, a mettere a punto un meccanismo di controllo dell'attuazione delle disposizioni del codice. Inoltre il governo ha adottato un progetto di legge che modifica e integra una legge del 1996 sulla situazione finanziaria dei parlamentari, magistrati, funzionari e di talune persone che occupano posizioni preminenti e sul controllo della medesima. Tale legge dovrebbe consentire un efficace controllo delle autorità pubbliche da parte della società civile. I (sotto)prefetti, le persone che detengono posizioni preminenti e di controllo nell'ambito delle autorità e delle istituzioni pubbliche, nonché le persone nominate dal Presidente della Romania, dal Parlamento o dal Primo Ministro sono pertanto tenute a dichiarare i propri redditi. Tali dichiarazioni sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale rumena.

Tuttavia, nonostante il codice ed il progetto di legge di cui sopra, l'impegno del governo rispetto alla lotta contro la corruzione si è manifestato e continua a manifestarsi essenzialmente nel ricorso a provvedimenti disciplinari; le condanne pronunciate dai tribunali sono state poche. Ci si chiede quindi se il governo desideri realmente affrontare tale problema e di quale indipendenza godano concretamente il sistema giudiziario ed i procuratori per portare in giudizio e condannare le persone imputate di corruzione. Un procuratore indipendente specializzato in casi di corruzione, che goda di appropriate garanzie di indipendenza e sia dotato di risorse adeguate, figura sulla cui creazione il governo discute attualmente, potrebbe rivelarsi uno strumento più efficace per combattere la corruzione. Una legge relativa alla creazione di un'istituzione di questo tipo, che avrebbe come base l'attuale unità anticorruzione dell'ufficio del procuratore generale, è ora in discussione in sede di Ministero della giustizia.

4. *Organizzazioni internazionali*

La Romania è al 69° posto sull'indice di percezione della corruzione di Trasparenza Internazionale con un punteggio di 2,8, il più basso di tutti i paesi candidati (Lettonia 60, Slovacchia 51, Bulgaria e Repubblica ceca 47). Stando alla ricerca della Banca mondiale sulla corruzione, l'amministrazione doganale è percepita come la più corrotta di tutte le istituzioni pubbliche rumene. Il 66% delle imprese e il 62% dei funzionari pubblici intervistati ritengono che la totalità o la maggior parte dei funzionari doganali sia corrotta. Inoltre le imprese degli Stati membri denunciano con sempre maggiore frequenza casi di richieste di denaro da parte di funzionari doganali, che provocano una perturbazione delle attività commerciali.

III. CONCLUSIONI

In Romania gran parte dell'acquis formale, in tutti i settori, è adottato mediante ordinanze straordinarie. Benché tali ordinanze, che accelerano il processo legislativo, siano ratificate a posteriori dal Parlamento (non senza ritardi e modifiche, si noti bene), la qualità del processo stesso, alla luce dei criteri di Copenaghen, desta preoccupazioni, soprattutto se tali metodi dovessero essere utilizzati sistematicamente fino all'adesione. L'adozione di una procedura giuridica corretta all'interno di un sistema parlamentare pienamente sviluppato trasmetterebbe certamente un'immagine più affidabile e assicurerebbe una maggiore certezza giuridica.

A. **Sicurezza delle frontiere**

Il sistema rumeno di sicurezza delle frontiere risulta carente sotto il profilo dell'acquis formale, della capacità amministrativa e, soprattutto, dell'attuazione. I problemi principali sono rappresentati dalla capacità amministrativa e dall'attuazione. Molti elementi legislativi esistono, ma l'attuale legislazione non conferisce alla polizia di frontiera poteri tali che le consentano di effettuare controlli alla frontiera conformi ai principi di Schengen, ed i poteri limitati di cui essa dispone sul territorio non le consentono di affrontare efficacemente le reti della criminalità transnazionale e internazionale. La militarizzazione della polizia di frontiera è ancora molto marcata; l'impiego di soldati di leva per la sorveglianza delle frontiere deve cessare del tutto.¹

¹ Si prevede che ciò sarà portato a termine entro la fine del 2002.

RESTREINT UE

La capacità amministrativa risente negativamente della burocrazia, di metodi di gestione antiquati e di un personale inesperto ed eterogeneo sotto statuto militare. Anche i mezzi tecnici indispensabili sono molto ridotti. Il livello di attuazione è ancora tutt'altro che soddisfacente. La capacità di attuazione è molto blanda a tutti i livelli organizzativi, e assolutamente carente ai valichi di frontiera, sia di quella verde che di quella marittima. Alla frontiera marittima manca di fatto la capacità di individuare le attività transfrontaliere illegali e di identificarne o arrestarne gli autori. Lo stesso vale per molti tratti della frontiera verde.

Sotto il profilo della capacità amministrativa la situazione è ancora problematica a causa della negligenza dimostrata nel processo di modernizzazione e dei continui cambiamenti a livello sia organizzativo che del personale. Inoltre le abitudini ereditate dal passato ed i sistemi di gestione antiquati cominciano solo adesso ad acquistare tratti di modernità. La cooperazione con le altre autorità incaricate dell'applicazione della legge risulta molto ardua a causa della grande rivalità tra di esse e della mancanza di una tradizione di cooperazione tra i vari servizi. Poiché il punto di partenza della Romania è molto basso, ci vuole tempo prima di ottenere dei reali risultati. I progressi sono ostacolati anche dalla mancanza di una visione chiara e di una strategia concreta e globale. La corruzione, che è parte integrante del sistema, non aiuta i responsabili della modernizzazione. La mancanza di fondi e di mezzi tecnici pone seri problemi per l'attuazione.

La Romania ha rapidamente migliorato alcuni aspetti del suo sistema di sicurezza delle frontiere. Nondimeno resta molto da fare prima che tale sistema possa soddisfare i requisiti dell'UE, ed è necessario continuare a svilupparlo con grande determinazione. Le basi giuridiche esistenti sono relativamente adeguate, ma occorre portare a termine la riforma giuridica e conferire alla polizia di frontiera tutti i poteri necessari. A tale proposito è inoltre necessario adottare la nuova legge sullo statuto della polizia concernente anche lo statuto della polizia di frontiera. La struttura organizzativa di base esiste, ma occorre lavorare ancora affinché diventi un'entità professionale più ampia e più solida, capace di soddisfare tutti i requisiti di un moderno sistema di sicurezza delle frontiere. È di estrema importanza definire una strategia integrata, globale ed applicabile di sicurezza delle frontiere, che consenta di migliorare il sistema in modo strutturato e individui progetti ed esigenze prioritari. Il sistema di gestione, di formazione, di assunzione e di gestione delle carriere deve essere perfezionato. Per ottenere risultati migliori occorre potenziare la mobilità, la capacità di visione notturna, la sorveglianza tecnica ed il sistema di comunicazione.

RESTREINT UE

Occorre istituire il sistema di sicurezza delle frontiere marittime, rafforzando altresì l'intelligence, la capacità operativa e l'attività di prevenzione dei reati a tutti i livelli, anche ai valichi, soprattutto per quanto riguarda la lotta contro la migrazione clandestina e il narcotraffico. È anche necessario intensificare la sorveglianza all'esterno delle stazioni di valico e nelle immediate vicinanze. Il sistema in uso offre alcune scappatoie ed è quindi possibile sottrarsi ai controlli. Inoltre devono essere migliorate le procedure di controllo.

B. Migrazione

La politica in materia di visti non è ancora conforme alle norme UE, soprattutto per quanto concerne RFJ, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Moldova, Russia, Turchia e Ucraina, paesi di importanza cruciale riguardo al soggiorno e al transito illegali in Romania e che tuttora non sono soggetti all'obbligo di visto. La legge sugli stranieri è stata perfezionata ma resta comunque molto vaga e non approfondisce alcuni aspetti importanti dell'acquis, in contrasto con il principio dello stato di diritto. La percentuale di visti rilasciati dai consolati resta esigua e le procedure consolari si discostano da quelle Schengen in alcuni elementi significativi. La Romania non ha stipulato accordi di riammissione con i paesi vicini (che non hanno presentato domanda di adesione all'UE), i quali rivestono però il maggior interesse a questo riguardo. Benché nel settore in questione si registrino progressi, la lotta contro la migrazione clandestina e le reti criminali coinvolte dà risultati scarsi e, ad ogni modo, non commisurati all'ampiezza del problema in Romania.

Il mancato allineamento della politica in materia di visti è dovuto al fatto che la Romania considera la data del 2007 un'ipotesi di lavoro per l'adesione e, di conseguenza, ha fissato soltanto al 2005 il termine per conformarsi ai criteri dell'UE e di Schengen. Lo stesso dicasi per la legislazione in materia di ammissione. Venendo alla lotta contro l'immigrazione clandestina, le ragioni essenziali che spiegano **perché** la Romania resti uno dei paesi di maggior transito degli immigrati clandestini diretti verso l'UE nonché uno dei principali paesi di transito/origine della tratta delle donne, risiedono nella carenza di coordinamento, di personale, forse di volontà e, soprattutto, nell'insufficienza di mezzi materiali delle stazioni di polizia. Per affrontare questi fenomeni la Romania deve disporre di una strategia interagenzia globale e transnazionale.

RESTREINT UE

La Romania dovrebbe - e già ha iniziato ad agire in tal senso - stabilire i calendari per l'allineamento della politica e della normativa in materia di visti, adoperarsi per concludere accordi di riammissione con i paesi interessati, reperire le risorse necessarie per dotare delle idonee attrezzature le forze di polizia coinvolte nella lotta all'immigrazione clandestina e incentrare tutti i suoi sforzi sulle indagini e la repressione delle reti criminali coinvolte nella tratta di esseri umani, il che richiede più consapevolezza e volontà che mezzi materiali.

Infine la questione dell'ingresso illegale di cittadini rumeni nell'UE è stata affrontata formalmente, giungendo quasi a forzare le norme costituzionali; l'attuazione di queste misure deterrenti sembra funzionare, benché sia prematuro valutare gli effetti dell'abolizione dell'obbligo di visto per gli Stati membri dell'UE, e la cooperazione con questi ultimi nel rimpatrio dei cittadini rumeni è soddisfacente.

C. Asilo

La legislazione adottata nel 2001 è conforme all'acquis, salvo che i termini temporali fissati nella procedura ordinaria sono inutilmente ambiziosi (mettendo così a repentaglio la qualità delle decisioni, se fossero rispettati), i permessi di soggiorno rilasciati ai rifugiati nonché la protezione sussidiaria e temporanea devono essere definiti meglio e i motivi per le procedure accelerate sono formulati troppo estesamente. La capacità amministrativa, che è commisurata al numero attuale di domande piuttosto esiguo, necessita ancora di moderni sistemi di comunicazione e di un centro di documentazione. Entrambe le esigenze sono già state pianificate. La formazione delle guardie confinarie deve essere perfezionata.

Il fatto che i temi in questione siano nuovi per la Romania e il numero piuttosto esiguo delle domande d'asilo presentate attualmente possono dar conto della situazione.

La Romania dovrebbe portare a termine l'adeguamento della legislazione, formare le guardie confinarie e, soprattutto, prepararsi - in termini di personale, mezzi materiali, centri di accoglienza che devono essere pianificati - al profluvio improvviso di domande che si verificherà con la prospettiva dell'allargamento e, in ogni caso, con l'applicazione della convenzione di Dublino. Infatti la Romania diverrà presumibilmente, a tempo debito, un importante Stato "responsabile".

RESTREINT UE

D. Polizia e dogana

I recenti miglioramenti apportati al quadro legislativo per le attività di polizia e di lotta alla criminalità organizzata, ecc., sono passi importanti per l'istituzione di un quadro adeguato per le attività di polizia e di dogana. La volontà politica di combattere la criminalità organizzata, tuttavia, deve essere appoggiata al di là dell'approvazione di atti legislativi isolati e deve manifestarsi in seguito nell'effettiva attuazione.

Attualmente è prematuro valutarne l'attuazione e si dubita dell'effettiva capacità delle istituzioni di espletare i compiti loro assegnati, principalmente a causa della scarsità e/o della cattiva distribuzione delle risorse, della frequente mancanza di collaborazione e delle lungaggini burocratiche.

Tutti i poliziotti e i doganieri devono essere informati e ricevere la formazione in pratica su tutte queste misure recentemente adottate ogni qual volta tutte le autorità romene non comprendano facilmente la necessità di una legislazione di questo tipo. Infine la cooperazione in generale tra servizi di contrasto richiede ovviamente miglioramenti e le competenze devono essere definite in modo chiaro.

E. Giustizia

Quanto all'adozione dell'acquis formale si sono registrati netti progressi nella ratifica delle convenzioni nel settore del diritto penale, nell'adozione della necessaria legislazione nazionale e con l'armonizzazione con la legislazione dell'UE nel settore del terrorismo. Non si è ancora giunti alla completa armonizzazione necessaria per quanto riguarda varie importanti azioni comuni, ma sono in preparazione leggi pertinenti. Quest'anno si ratificherà o si discuterà la maggior parte del nuovo acquis nel settore civile. La Romania è molto avanti nell'armonizzazione con la legislazione sulla tutela dei dati anche se sono state espresse preoccupazioni sull'uso illecito delle intercettazioni da parte dei servizi segreti romeni e sulla legislazione inadatta al riguardo. I magistrati sono in numero sufficiente ma non i referendari e i cancellieri. Sono ancora insufficienti le attrezzature e le infrastrutture, come pure la situazione dell'accesso alla legislazione e alla documentazione, l'organizzazione dei lavori, il trattamento dei casi e la specializzazione dei tribunali. Quanto ai risultati di attuazione i problemi principali consistono nell'indipendenza insufficiente nella pratica del potere giudiziario, nell'attuale ruolo e nella situazione dei pubblici ministeri e dei tribunali militari nonché nelle carenze dell'applicazione dei principi dello stato di diritto.

RESTREINT UE

Ratificare richiede tempo come elaborare e adottare nuove leggi. L'organizzazione e il funzionamento del potere giudiziario nonché l'attuale codice di procedura penale richiedono emendamenti approfonditi, lo stesso dicasi per i nuovi tribunali e i nuovi ruoli delle varie istituzioni giudiziarie e dei servizi contrasto. È chiaro che questi problemi non si risolvono in poco tempo. Il miglioramento apportato al numero di magistrati, alla loro retribuzione e formazione ha dato risultati, ma la professione di referendario è ancora piuttosto nuova e i tentativi di rendere il sistema giudiziario più trasparente, efficace e perciò meno prone alla corruzione sono ancora ostacolati da una notevole mancanza di risorse materiali. Da poco è stata avviata la formazione continua dei magistrati, compreso il complesso del pertinente diritto europeo, e non riguarda ancora i magistrati di tutto il paese. Si prevede attualmente per il terzo trimestre del 2002 l'adozione dell'emendamento della legge sull'organizzazione e il funzionamento del potere giudiziario, che dovrebbe ovviare a numerose carenze attuali. Si stanno ancora discutendo gli emendamenti da apportare al codice di procedura penale, che dovrebbero armonizzare il diritto penale con gli standard europei in materia di diritti dell'uomo. Nonostante la manifestazione esplicita dell'intenzione di potenziare l'indipendenza del potere giudiziario, poco è stato fatto in materia finora anche perché taluni squilibri attuali comportano riforme, forse anche a livello costituzionale, che richiedono un ampio consenso.

La Romania dovrebbe continuare ed accelerare l'adozione delle leggi facendo ricorso a tutta l'assistenza che può ottenere nell'elaborare le leggi per armonizzarle con gli standard europei. Si dovrebbe controllare attentamente l'attuazione pratica compresa la sufficiente capacità amministrativa esistente. È tuttora necessario migliorare le condizioni di lavoro del potere giudiziario: l'ammodernamento e il miglioramento delle attrezzature, dell'infrastruttura, dell'accesso alla legislazione e all'interpretazione uniforme della legge devono proseguire e disporre delle risorse necessarie. Quanto alla formazione occorre elaborare una politica coerente ed omogenea per estendere la formazione di base, continua e relativa all'acquis dell'UE a tutto il potere giudiziario. Sono inoltre necessari sforzi ben definiti e visibili per garantire l'indipendenza del potere giudiziario comprese l'adozione dell'emendamento della legge sul funzionamento e l'organizzazione del potere giudiziario e l'adozione dell'emendamento del codice di procedura penale. Si dovrebbe controllare che il proseguimento della riforma del potere giudiziario porti ad una maggiore armonizzazione degli standard romeni con quelli europei, migliori la situazione dei reclusi, e dei minori in particolare, e l'accesso alla giustizia e il rispetto dei diritti umani in generale.

F. Diritti umani

Sebbene la Romania abbia recepito l'acquis formale e modificato in molti punti importanti la pertinente legislazione in materia di diritti umani, occorre ancora emendare il codice penale e il codice di procedura penale al fine di migliorare in misura sostanziale alcune situazioni, al momento critiche e a volte persino inaccettabili. Esse riguardano: la libertà d'espressione, il ruolo della polizia che attualmente ha uno statuto militare, i termini troppo lunghi della detenzione preventiva, il ruolo dei tribunali militari, le condizioni delle prigioni, i diritti dei detenuti e il trattamento dei minori nell'ambito del sistema giudiziario.

La capacità amministrativa di varie e importanti istituzioni è ostacolata da restrizioni di bilanci e dalla formazione insufficiente del personale. Inoltre la cooperazione e l'appoggio politici non sono prestati in misura adeguata al mediatore e il fatto che questa figura sia da molti interpretata come un avvocato le cui prestazioni sono gratuite dimostra, per lo meno, che permane l'esigenza della difesa in giustizia. I risultati di attuazione nel settore della legislazione relativa ai diritti umani e dei principi dello stato di diritto, soprattutto da parte dei servizi rumeni preposti all'applicazione della legge, variano in una gamma che va da insufficiente a del tutto inaccettabile. La situazione delle minoranze, segnatamente i rom, non è visibilmente migliorata.

È possibile che i necessari emendamenti al codice penale sopracitati non siano stati ancora apportati poiché essi richiedono un ampio consenso. Tuttavia sembra che la Romania abbia iniziato a comprendere, anche per la pressione esercitata dalle ONG/istituzioni europee e internazionali, che occorre avviare una riforma riguardo alla protezione dei diritti umani e al rispetto dei principi dello stato di diritto. Alcuni miglioramenti essenziali sono già stati compiuti negli anni scorsi, ad esempio: la legge che elimina la discriminazione sulla base delle tendenze sessuali e l'entrata in vigore, nel 2002, di una legge che stabilisce una sistema di libertà condizionale e perfeziona le disposizioni per la liberazione condizionale. Sono in corso ulteriori modifiche legislative, facenti parte della riforma del sistema giudiziario e riguardanti per lo meno: il ruolo della polizia (smilitarizzazione), l'espiazione delle pene, il reclutamento del personale carcerario, l'istituzione di tribunali speciali per i minori. Tuttavia, benché la formazione della polizia sia in fase di organizzazione, tenuto conto delle numerose e preoccupanti relazioni che riferiscono di atti brutali, torture, maltrattamenti da parte della polizia e della mentalità retrograda di alcuni ufficiali, sembrerebbe che tale formazione non sia sufficiente o del tutto esauriente.

RESTREINT UE

La Romania dovrebbe compiere strenui sforzi per modificare la legislazione penale sugli aspetti sopracitati al fine di allinearla con le norme europee. Ciò migliorerebbe non soltanto le condizioni di vita dei cittadini, ma dimostrerebbe altresì che l'annunciata riforma del sistema giudiziario e i progressi verso il rispetto dei diritti umani e dei principi dello stato di diritto non sono mere dichiarazioni di intenti o di buona volontà. Sono necessari l'appoggio politico solido e la cooperazione del governo, comprendente tra l'altro le necessarie risorse amministrative e finanziarie, alle istituzioni competenti per i diritti umani ad esempio quelle impegnate con i minori e le minoranze. Resta altresì necessaria l'assistenza dell'UE per quanto riguarda la stesura della legislazione, gli aiuti amministrativi e finanziari, nonché il monitoraggio dei progressi compiuti. Al fine di porre termine alla situazione attualmente critica dovrebbe essere considerata una priorità la formazione dei servizi preposti all'applicazione della legge in modo che il comportamento da essi adottato nei confronti di tutte le persone sia rispettoso dei diritti di queste ultime e che sia in essi istillato un nuovo atteggiamento nell'esercizio dell'autorità pubblica.

G. Corruzione

La Corruzione era e continua ad essere un grave problema in Romania. La si incontra in quasi tutti i settori in cui i cittadini vengano in contatto con le istituzioni, sia in campo commerciale sia in quello dei servizi. Attualmente vengono adottate molte misure formali per combattere tale fenomeno.

La legge di ratifica della Convenzione penale sulla corruzione è stata adottata di recente e la legge di ratifica della Convenzione civile sulla corruzione è in discussione in Parlamento. Nel settore del riciclaggio di denaro e della frode la legislazione rumena non è stata ancora del tutto allineata all'acquis. Il completo allineamento per quanto riguarda il riciclaggio di denaro e la tutela degli interessi finanziari della CE è previsto, rispettivamente, per il 2002 e il 2003.

Nel 2001 è stato adottato il programma nazionale sulla prevenzione degli atti di corruzione, nonché un piano d'azione nazionale contro la corruzione che lo esegue e lo attua. Sono stati inoltre istituiti un Comitato nazionale per la prevenzione della criminalità responsabile dello sviluppo delle politiche governative per la prevenzione della criminalità su scala nazionale e, a livello inferiore, una task force incaricata di attuare e controllare il programma nazionale e il piano d'azione. Finora piani settoriali contro la corruzione e misure preventive/proattive sono stati elaborati e adottati dai Ministeri.

RESTREINT UE

Finora, tuttavia, poco è stato fatto concretamente per affrontare il problema in modo efficace (per quanto riguarda il sistema giudiziario, ad esempio, il codice deontologico dei magistrati non è ancora giuridicamente vincolante e le condanne pronunciate dai tribunali sono state poche).

La corruzione all'interno della polizia di frontiera è un problema grave. Malgrado gli sforzi per contrastarla, i controlli interni dell'IGPF sono insufficienti, l'unità di controllo dispone di poco personale e manca di conoscenze investigative specifiche e le condizioni precarie della polizia di frontiera (logistica, attrezzature effettive e tenore di vita del personale) attualmente favoriscono la corruzione.

Per quanto riguarda la migrazione, vi sono voci di fenomeni di corruzione per il rilascio di permessi di lavoro temporaneo e di soggiorno.

La corruzione all'interno della polizia desta gravi preoccupazioni (oltre ai racket ed alla microcorruzione, destano sospetti le nomine controverse nella gerarchia del Ministero dell'interno). Si ha l'impressione che le misure anticorruzione non traducano uno sforzo profondo e costante per combattere tale fenomeno.

Quanto alle dogane, apparentemente tutti concordano nel denunciare una corruzione capillarmente diffusa all'interno dell'amministrazione doganale, che, secondo la ricerca della Banca mondiale, è percepita come la più corrotta di tutte le istituzioni pubbliche. Anche in questo caso le nomine controverse, dietro versamento di ingenti somme di danaro, e il finanziamento dei partiti politici sono pratiche correnti. Ciò che emerge dall'analisi di tali questioni è la mancanza della volontà di affrontare in modo efficace la frode e la corruzione.

I casi di corruzione non sono inusuali all'interno del sistema giudiziario, per il quale la popolazione nutre scarsa fiducia. Nel 2001 è stato adottato un codice deontologico dei magistrati. La Romania, al 69° posto sull'indice di percezione della corruzione di Trasparenza Internazionale nel 2001, occupa la posizione più bassa di tutti i paesi candidati.

La Romania dovrebbe proseguire seriamente il lavoro che sta avviando per allineare la legislazione rumena all'acquis nel settore della corruzione, del riciclaggio di denaro e della tutela degli interessi finanziari della CE, e l'adozione delle leggi pertinenti dovrebbe essere tenuta sotto controllo. Il piano settoriale del Ministero della giustizia prevede un gran numero di misure che dovrebbero essere attuate senza indebiti ritardi.

Il funzionamento dell'Ufficio nazionale contro la corruzione all'interno dell'ufficio del Procuratore generale presso la Corte suprema dovrebbe essere tenuto sotto controllo.

RESTREINT UE

La formazione e la sensibilizzazione sono essenziali per rendere più efficace la lotta alla corruzione, benché anche le condizioni infrastrutturali e sociali debbano essere migliorate per far sì che tale fenomeno non sia inevitabile. Come accade in tutti i settori dell'amministrazione rumena, l'esiguità delle retribuzioni costituisce un elemento importante per spiegare la diffusione della corruzione. La lotta alla corruzione all'interno del sistema giudiziario dovrebbe essere potenziata anche elaborando ed attuando senza ulteriori indugi il progetto relativo al consolidamento dell'integrità e della capacità del sistema giudiziario e creando un procuratore indipendente specializzato in casi di corruzione, che goda di appropriate garanzie di indipendenza e sia dotato di risorse adeguate.

DECLASSIFIED