



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 5 febbraio 2014  
(OR. en)**

**6113/14  
ADD 2**

**JAI 61  
GENVAL 6**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	3 marzo 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 38 final ANNEX 2
Oggetto:	ALLEGATO sulla BULGARIA della relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 38 final ANNEX 2.

---

All.: COM(2014) 38 final ANNEX 2



EUROPEAN  
COMMISSION

Brussels, 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 2

**ANNEX**

**BULGARIA**

*to the*

**EU Anti-Corruption Report**

---

# **BULGARIA**

## **1. INTRODUZIONE – CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO**

### ***Quadro anticorruzione***

**Approccio strategico.** Nel 2009 è stata adottata una strategia integrata per prevenire e contrastare la corruzione e la criminalità organizzata<sup>1</sup>, seguita da un piano d'azione inteso a prevenire la corruzione nel periodo 2011-2012<sup>2</sup>. Nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche del 2013, il Consiglio ha raccomandato alla Bulgaria di combattere più efficacemente la corruzione<sup>3</sup>. Nel settembre 2013, il governo ha presentato un programma volto a dare priorità a misure contro le cause di fondo della corruzione, senza fare esplicito riferimento al problema<sup>4</sup>. La maggior parte delle autorità bulgare è aperta a consultazioni con le parti interessate e la società civile per la formulazione di progetti di legge e strategie. Tuttavia, le iniziative contro la corruzione ad alto livello sono state reattive e formali, senza produrre miglioramenti sostanziali dall'adesione all'UE nel 2007<sup>5</sup>.

**Quadro giuridico.** La Bulgaria ha modificato le disposizioni del codice penale in materia di corruzione a seguito della ratifica di convenzioni internazionali<sup>6</sup>. Si è cercato di mantenere un quadro coerente, ad esempio estendendo parte della perseguibilità penale della corruzione dei funzionari pubblici nazionali anche alle controparti straniere. Secondo il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), l'attuale perseguibilità penale della corruzione e del traffico di influenze fornisce una base abbastanza solida per il perseguimento di vari reati di corruzione<sup>7</sup>. Sono state adottate ulteriori modifiche in risposta alle preoccupazioni sollevate dalla Commissione europea e da altri in merito agli scarsi risultati ottenuti dal sistema della giustizia penale nei confronti della corruzione e della criminalità organizzata. Un progetto del nuovo codice penale è stato pubblicato per consultazione nel dicembre 2013 e presentato al parlamento nel gennaio 2014<sup>8</sup>.

**Quadro istituzionale.** Le iniziative di riforma hanno portato all'istituzione di strutture importanti e talvolta innovative, volte a incoraggiare la specializzazione nella magistratura e nella polizia. Dal 2007, sono stati rafforzati gli ispettorati interni dell'amministrazione, sotto la guida dell'ispettorato generale. La creazione di squadre comuni tra agenzie investigative e procura dovrebbe inoltre consentire una risposta più efficace nei confronti della corruzione. Tuttavia, il potenziale di questo quadro, ivi compresi i poteri del Consiglio superiore della magistratura di gestire e guidare il sistema giudiziario, non è ancora stato realizzato pienamente, né in maniera coerente. La commissione per la prevenzione e l'accertamento dei conflitti d'interessi e il centro per la prevenzione e il contrasto della corruzione e della

---

1 Commissione per la prevenzione e il contrasto della corruzione. Strategia integrata per prevenire e contrastare la corruzione e la criminalità organizzata: <http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/strategy-KPPK.pdf>.

2 [http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/Plan\\_za\\_Deistvie\\_2011.doc%20za%20KPPK.doc](http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/Plan_za_Deistvie_2011.doc%20za%20KPPK.doc).

3 Raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/03) del 9 luglio 2013.

4 <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0213&n=480&g=20> settembre 2013.

L'assenza di istituzioni indipendenti e proattive contro la corruzione ha ostacolato i progressi, determinando attività amministrative che tendono ad essere reattive e a incentrarsi unicamente sull'osservanza formale. Relazione del meccanismo di cooperazione e verifica (MCV), luglio 2012.

6 La Convenzione penale sulla corruzione e il relativo protocollo aggiuntivo, la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di funzionari pubblici stranieri nelle operazioni economiche internazionali, e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione.

7 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%297\\_Bulgaria\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%297_Bulgaria_One_EN.pdf).

8 [http://www.justice.government.bg/Files/proekt\\_NK\\_635232275501945576.doc](http://www.justice.government.bg/Files/proekt_NK_635232275501945576.doc).

criminalità organizzata (con il progetto BORKOR) sono stati coinvolti in controversie. Restano ancora da vedere i risultati della riforma del 2013 dei servizi di sicurezza e di polizia dedicati alla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata. Finora, sono pochi i casi ad alto livello che sono stati portati in giudizio e non si sono ancora applicate sanzioni dissuasive contro la corruzione. Le audizioni pubbliche per la nomina degli alti magistrati hanno segnato un passo nella giusta direzione, anche se molte delle nomine hanno continuato a sollevare dubbi in merito all'influenza politica.

### ***Sondaggi d'opinione***

**Sondaggi sulla percezione.** Nel sondaggio speciale Eurobarometro 2013 sulla corruzione, l'84% degli intervistati afferma che la corruzione è un fenomeno dilagante in Bulgaria (contro una media UE del 76%) e il 73% ritiene che l'unico modo per riuscire negli affari è dato dalle conoscenze politiche (contro una media UE del 56%). Solo il 9% (la percentuale più bassa nell'UE) ritiene che i successi giudiziari siano sufficienti per dissuadere le pratiche corruttive, mentre il 16% considera efficaci gli sforzi del governo per combattere la corruzione (contro una media UE del 23%). Il sondaggio Eurobarometro ha registrato anche qualche sviluppo positivo, come un calo (-24 punti percentuali dal 2011) nel numero di intervistati che affermano di subire la corruzione nella vita quotidiana (21%, contro una media UE del 26%)<sup>9</sup>.

**Esperienza della corruzione.** Nel sondaggio speciale Eurobarometro 2013 sulla corruzione, l'11% degli intervistati dichiara di essere stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti negli ultimi 12 mesi (contro una media UE del 4%).

**Il parere delle imprese.** Nel sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese, l'89% degli intervistati bulgari afferma che la corruzione è un fenomeno diffuso (contro una media UE del 75%) e il 51% lo considera un problema per l'attività imprenditoriale in Bulgaria (contro una media UE del 43%)<sup>10</sup>.

### ***Contesto***

**Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV).** Dall'adesione della Bulgaria all'UE, la Commissione europea ha presentato relazioni periodiche sugli sforzi intesi a prevenire e a combattere la corruzione e la criminalità organizzata e a promuovere la riforma del sistema giudiziario. Nel luglio 2012, la Commissione rilevava che nei cinque anni precedenti la cooperazione delle autorità bulgare con il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) era stata incostante e auspicava un'attuazione più coerente per riunire le diverse misure di riforma<sup>11</sup>. La relazione più recente, del gennaio 2014, riconosce qualche passo avanti, ma nota che in generale i progressi compiuti sono ancora insufficienti e piuttosto fragili. Occorre un più ampio consenso all'interno della Bulgaria ai fini di un approccio coerente nei confronti della corruzione e della criminalità organizzata, benché i fatti dimostrino anche una diffusa aspirazione dell'opinione pubblica alle riforme<sup>12</sup>. Il monitoraggio proseguirà finché tutti i parametri di riferimento non saranno stati rispettati in maniera soddisfacente<sup>13</sup>.

**Conflitti d'interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale.** Nel 2008 è stata adottata una legge in materia di prevenzione dei conflitti d'interessi e nel 2010 è stata istituita

---

9 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

10 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

11 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0411&rid=1>.

12 [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2014\\_36\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_36_en.pdf).

13 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bulgaria/bg\\_accompanying\\_measures\\_1206\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bulgaria/bg_accompanying_measures_1206_en.pdf).

una commissione di cinque membri incaricata di statuire in materia di conflitti d'interessi e incompatibilità<sup>14</sup>. In caso di violazione della legge, i funzionari eletti e nominati sono soggetti a sanzioni amministrative che vanno da 500 a 10 000 EUR, nonché alla revoca dalla carica. Il Consiglio superiore della magistratura pubblica sul proprio sito Internet le dichiarazioni su conflitti d'interessi presentate da magistrati<sup>15</sup>. Da parte sua, l'Ufficio nazionale di audit tiene un registro pubblico dei beni nazionali ed esteri, nonché del reddito e delle spese degli alti funzionari pubblici e dei relativi coniugi e figli al di sotto dei 18 anni. Il sistema di dichiarazione e verifica patrimoniale tuttavia non si è ancora dimostrato efficace per individuare l'arricchimento illecito<sup>16</sup>. Nel marzo 2013, una modifica legislativa ha ampliato la gamma dei funzionari tenuti a dichiarare il proprio patrimonio, pur non prevedendo un aumento della capacità istituzionale di gestire e monitorare tali dichiarazioni<sup>17</sup>.

**Settore privato.** I pagamenti irregolari e le tangenti da parte di imprese continuano ad essere percepiti come prassi comuni<sup>18</sup>. Tra i settori interessati vi sono le domande di brevetto, la concessione di licenze, il rilascio di autorizzazioni e l'assegnazione di sovvenzioni pubbliche<sup>19</sup>. Secondo il *Global Competitiveness Report 2013*, la corruzione è uno dei fattori più problematici per l'attività imprenditoriale in Bulgaria<sup>20</sup>. La Bulgaria ha recepito correttamente le disposizioni della decisione quadro 2003/568/GAI concernenti la definizione di corruzione attiva e passiva, anche per gli enti senza fini di lucro, nonché le opportune sanzioni, mentre ha recepito solo parzialmente le disposizioni sulla responsabilità delle persone giuridiche<sup>21</sup>. Nel luglio 2013, in risposta alle raccomandazioni dell'OCSE e della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), il ministero della Giustizia ha formulato delle modifiche alla legge sugli illeciti amministrativi e sulle relative sanzioni, nell'intento di inasprire le sanzioni a carico delle persone giuridiche nei casi di vantaggio immateriale e di ampliare la responsabilità degli enti con sede all'estero<sup>22</sup>. Nessuno dei tre casi di sanzioni amministrative comminate a persone giuridiche nel 2012 ha riguardato reati di corruzione<sup>23</sup>. Nel 2012, l'economia sommersa rappresentava il 31,9% del PIL, la percentuale più elevata nell'UE<sup>24</sup>.

**Finanziamento dei partiti politici.** L'Ufficio nazionale di audit pubblica online i rendiconti finanziari annuali e l'elenco dei donatori dei partiti politici. Il codice elettorale 2011 e le modifiche alla legge sui partiti politici hanno ampliato le competenze dell'Ufficio nazionale di audit, migliorato la coerenza del quadro relativo al controllo dei finanziamenti politici e

---

14 Commissione per la prevenzione e l'accertamento dei conflitti d'interessi, discussa in maggior dettaglio nella sezione del presente capitolo concernente l'indipendenza e l'efficacia delle istituzioni anticorruzione.

15 <http://www.justice.bg/bg/declaration/zki/kzld/pr16-t38.pdf>.

16 Cfr. relazioni MCV di luglio 2012, pag. 15 e luglio 2011, pag. 10.

17 <http://cpaci.bg/2011-08-03-09-36-42/4-2011-08-03-09-17-27>.

18 Eccellenza nella pubblica amministrazione per la competitività negli Stati membri dell'UE, relazione preparata nel 2011 - 2012 per la Commissione europea, DG Impresa e Industria, dall'Istituto austriaco per la ricerca economica (WIFO), Vienna; il Centro per la ricerca economica europea (ZEW), Mannheim; IDEAConsult, Bruxelles. pag. 144.

19 Eccellenza nella pubblica amministrazione per la competitività negli Stati membri dell'UE, relazione preparata nel 2011 - 2012 per la Commissione europea, DG Impresa e Industria, dall'Istituto austriaco per la ricerca economica (WIFO), Vienna; il Centro per la ricerca economica europea (ZEW), Mannheim; IDEAConsult, Bruxelles. pagg. 60 e 61.

20 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf) pag. 138.

21 COM(2011) 309 definitivo, seconda relazione sull'attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del 6 giugno 2011: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0309&rid=1>.

22 Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, [http://www.justice.government.bg/Files/ZID\\_ZANN-11\\_07\\_13\\_635103661595449739.doc](http://www.justice.government.bg/Files/ZID_ZANN-11_07_13_635103661595449739.doc).

23 Questi dati si riferiscono all'articolo 83a della legge sugli illeciti amministrativi e sulle sanzioni a carico di persone giuridiche che (avrebbero) tratto vantaggio da vari reati, ivi compresi tutti i reati di cui alla sezione in materia di corruzione del codice penale, commessi da personale aziendale nello svolgimento delle proprie funzioni. Ufficio della procura della Repubblica di Bulgaria (17 settembre 2013) *Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2012 година* <http://prb.bg/main/bg/Information/3923/> pag. 71.

24 [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf).

vietato le donazioni anonime e di persone giuridiche. I partiti che non rispettano gli obblighi di rendiconto possono perdere il sovvenzionamento statale fino alle successive elezioni parlamentari, o essere soggetti a una sanzione pecuniaria da 2 500 a 5 000 EUR; l'inadempimento ripetuto può determinare lo scioglimento del partito, ai sensi della decisione di un tribunale<sup>25</sup>. Ai funzionari di partito che ostacolano le verifiche dell'Ufficio nazionale di audit può essere imposta una sanzione pecuniaria da 500 a 1 000 EUR<sup>26</sup>. La Bulgaria ha attuato in misura soddisfacente le raccomandazioni del GRECO sulle disposizioni concernenti gli eventi per la raccolta di fondi, il conto bancario unico per la campagna elettorale, la conservazione dei registri finanziari e la collaborazione dell'Ufficio nazionale di audit con l'Agenzia nazionale delle entrate. Il GRECO ha anche accolto con favore l'aumento del sostegno materiale e delle risorse umane presso l'Ufficio nazionale di audit, dopo che nel 2012 60 revisori sono stati assegnati all'audit dei partiti politici. Il GRECO ha apprezzato anche l'abbassamento del tetto delle donazioni in contanti da 2 500 a 500 EUR, ma ne ha suggerito l'ulteriore riduzione, in considerazione del contesto economico locale<sup>27</sup>. Il GRECO ha altresì riconosciuto la maggior coerenza della gamma di sanzioni applicabili. Tuttavia, gli importi delle sanzioni amministrative non sono dissuasivi se paragonati ai limiti di spesa delle campagne elettorali<sup>28</sup>, mentre lo scioglimento di un partito politico è una pena troppo severa per risultare applicabile nella pratica<sup>29</sup>. Nel febbraio 2013, il codice elettorale e la legge sugli illeciti amministrativi e sulle relative sanzioni sono stati modificati in risposta ad alcune raccomandazioni del GRECO ancora pendenti. Le modifiche prevedono la designazione di responsabili finanziari per le campagne elettorali, vietano l'uso di risorse pubbliche per condurre campagne ed estendono a due anni il periodo di prescrizione pertinente. Permangono comunque delle preoccupazioni in merito a quanto le informazioni finanziarie ufficiali presentate dai partiti rispecchino la realtà: un partito al governo ha dichiarato di non aver ricevuto donazioni nel 2012<sup>30</sup>.

**Segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*).** Il codice di procedura amministrativa e la legge in materia di prevenzione e accertamento dei conflitti d'interessi contengono disposizioni sulla protezione dell'identità degli informatori, mentre il codice di procedura penale impone ai cittadini, e in particolare ai dipendenti pubblici, di segnalare gli illeciti<sup>31</sup>. Tuttavia, non sono ancora in vigore disposizioni amministrative efficaci a tutela degli informatori<sup>32</sup>. Nel 2011, un funzionario di polizia è stato costretto a dimettersi dopo essere stato identificato come la fonte delle notizie riportate dai media su donatori del ministero dell'Interno presumibilmente esentati da controlli stradali sui loro autoveicoli. Le denunce della presenza di persone sospette e oggetto di indagini tra i donatori del ministero dell'Interno hanno indotto quest'ultimo a introdurre delle regole sulle donazioni e a pubblicare online l'elenco dei donatori, aggiornato ogni tre mesi<sup>33</sup>. Tuttavia, non si sono prese misure per rafforzare la

---

25 Articolo 40, paragrafo 1, della legge sui partiti politici.

26 Ufficio nazionale di audit, <http://www.bulnao.government.bg/index.php?p=2344&lang=en>.

27 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2914\\_Bulgaria\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2914_Bulgaria_EN.pdf).

28 La spesa per la campagna elettorale è limitata a 2 milioni di EUR per le elezioni parlamentari e a 1 milione di EUR per le elezioni presidenziali.

29 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2914\\_Bulgaria\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2914_Bulgaria_EN.pdf).

30 Ufficio nazionale di audit, <http://erik.bulnao.government.bg/egfonew/default.aspx?year=2012>.

31 I supervisori dell'UNCAC hanno raccomandato disposizioni più complete per la protezione degli informatori <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187232e.pdf>

32 Documento di lavoro dei servizi della Commissione 232 final (luglio 2012). Bulgaria: relazione tecnica che accompagna il documento: COM(2012) 411 definitivo. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica), pag. 24. [http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd\\_2012\\_232\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2012_232_en.pdf).

33 [http://www.mvr.bg/pravila\\_darenia.htm](http://www.mvr.bg/pravila_darenia.htm).

protezione degli informatori. Nel luglio 2013, sono state vietate tutte le donazioni al ministero dell'Interno nell'intento di impedire potenziali conflitti d'interessi<sup>34</sup>.

**Trasparenza delle attività di lobbismo.** Il lobbismo in Bulgaria non è disciplinato dalla legge: non è previsto l'obbligo specifico per i lobbisti di registrarsi, né quello di segnalare i contatti con i funzionari pubblici.

**Media e accesso alle informazioni.** La libertà dei media è protetta dalla legge ed esiste un'ampia varietà di mezzi di informazione. Tuttavia, si riscontra una crescente tendenza alla concentrazione della proprietà dei media, a discapito dell'indipendenza editoriale<sup>35</sup>. La proprietà e il finanziamento dei mezzi di informazione sono poco trasparenti e i servizi a pagamento non sono identificati coerentemente come tali. La stampa, soprattutto a livello locale, dipende dal settore pubblico per le entrate pubblicitarie<sup>36</sup>. Per affrontare questi problemi, il parlamento sta valutando nuove disposizioni giuridiche in materia di trasparenza della proprietà dei media. Nel 2013, il governo si è impegnato solennemente a snellire le procedure per la concessione di contratti pubblicitari finanziati da fondi UE; in base alle statistiche, è possibile che tali contratti siano stati assegnati a scapito dell'indipendenza dei media<sup>37</sup>. Si è notato un aumento dell'autocensura dei media, a causa di pressioni aziendali e politiche<sup>38</sup>. La Bulgaria si classifica in ultima posizione tra gli Stati membri dell'UE nell'indice mondiale della libertà di stampa (*World Press Freedom Index*)<sup>39</sup>.

**Criminalità organizzata.** La corruzione facilita le attività della criminalità organizzata e ne ostacola il perseguimento giudiziario. Secondo quanto riportato, in Bulgaria la criminalità organizzata gode di clientelismo grazie alla corruzione della pubblica amministrazione, del potere giudiziario, della polizia e delle dogane<sup>40</sup>. Nel 2008 un ministro ha dato le dimissioni a causa dei suoi contatti con capi della criminalità organizzata. Si è valutato che nel periodo 2010-2011 le sigarette illegali e le frodi sull'IVA hanno favorito la corruzione all'interno delle autorità di contrasto, nelle amministrazioni statali e locali e nei partiti politici locali, mentre si è registrato un calo della corruzione relativa alle droghe e alla prostituzione<sup>41</sup>. Anche se le sue priorità possono cambiare, la criminalità organizzata continua ad influire sull'economia<sup>42</sup>.

## 2. PRINCIPALI ASPETTI

### *Indipendenza ed efficacia delle istituzioni anticorruzione*

Le relazioni dell'MCV hanno ripetutamente evidenziato la necessità di un'istituzione indipendente per concentrare gli sforzi, presentare proposte e guidare gli interventi contro la

---

34 Tranne per l'erogazione di finanziamenti e la fornitura di attrezzature ai sensi di trattati e progetti internazionali.

35 Il Commissario Neelie Kroes e gli ambasciatori degli Stati membri dell'UE a Sofia hanno espresso preoccupazioni in merito alla trasparenza e alla concentrazione della proprietà dei media.

36 <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/bulgaria>.

37 Изпълнение на всички Комуникационни планове на Оперативните програми и на Програма за развитие на селските райони от началото на 2007 г. до 22.05.2013 г.

<http://www.government.bg/fce/001/0211/files/spravka%20EP.pdf>.

38 Dipartimento di Stato USA, Relazione sui diritti umani del 2012,

<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2012/eur/204270.htm>.

39 Reporter senza frontiere, *World Press Freedom Index* 2013, <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>.

40 Studio per valutare i legami tra criminalità organizzata e corruzione, Philip Gounev e Tihomir Bezlov, Centro per lo studio della democrazia, 2010.

41 Centro per lo studio della democrazia (2012). Valutazione della minaccia di criminalità grave e organizzata, 2010-2011 <http://www.csd.bg/artShow.php?id=15991>.

42 Documento di lavoro dei servizi della Commissione (2012) 232 (che accompagna la relazione della Commissione europea sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica, pag. 29).

corruzione<sup>43</sup>. In risposta a questa raccomandazione, un gruppo di lavoro interagenzia, in consultazione con la società civile, ha esaminato la fattibilità di un consiglio indipendente incaricato di coordinare e monitorare l'attività di prevenzione e di lotta alla corruzione, che tuttavia non è ancora stato istituito. La commissione per la prevenzione e il contrasto della corruzione, presieduta dal ministro dell'Interno, coordina e controlla la preparazione e l'attuazione di documenti strategici anticorruzione<sup>44</sup>. Tuttavia, gli organismi anticorruzione restano frammentati, non sono indipendenti e sono privi di controlli esterni. Le istituzioni incaricate di indagare sui conflitti d'interessi e sulla confisca di beni illegali mancano di autonomia e di risorse.

Gli ispettorati dei ministeri necessitano di una maggiore capacità analitica per operare in modo proattivo. L'unità anticorruzione dell'ispettorato presso il ministero delle Finanze ha poteri limitati per affrontare la corruzione nelle dogane e nell'amministrazione fiscale. Non è chiaro in che misura i ministeri attuino la metodologia di valutazione dei rischi elaborata dall'ispettorato generale.

Presso il ministero dell'Interno, la direzione per la sicurezza interna nel 2011 ha indagato su 728 casi, il 30% in più rispetto all'anno precedente<sup>45</sup>. La direzione possiede unità operative in tutto il paese ed è in grado di utilizzare metodi investigativi discreti, realizzando qualche progresso contro la corruzione a basso livello, presso la polizia di confine e stradale. Tuttavia, esistono sovrapposizioni con l'ispettorato del ministero dell'Interno, che trarrebbe vantaggio da un sistema globale di gestione delle "soffiate". Restano difficoltà nella determinazione delle priorità dei casi a più alto livello.

Nell'aprile 2013, il capo della direzione generale per la lotta alla criminalità organizzata del ministero dell'Interno è stato licenziato e la procura ha avviato un'indagine per corruzione dopo che una fonte anonima aveva inviato ai media documenti riservati provenienti da inchieste risalenti a più di dieci anni prima. L'autenticità dei documenti è stata confermata, ma non è chiaro perché non si siano prese misure prima in relazione alla segnalazione del fatto che persone sospettate di contrabbando e traffico di stupefacenti erano protette da membri delle autorità di contrasto.

Ripetute controversie sulle intercettazioni hanno messo in luce dei difetti nel sistema di autorizzazione e conduzione di attività di vigilanza, con implicazioni significative per la capacità della Bulgaria di contrastare la corruzione. Le trascrizioni trapelate di conversazioni intercettate sembrano indicare interferenze politiche nelle procure e nei media, e la protezione di imprese da eventuali indagini. Nell'aprile 2013, la procura ha avviato un'indagine nei confronti di un ex ministro e altri funzionari nell'ambito di denunce per intercettazioni di massa non autorizzate di politici, magistrati e imprenditori. Un verdetto di assoluzione di un ex ministro della Difesa dall'accusa di aver corrotto un investigatore per coprire una precedente indagine ha rilevato delle irregolarità nell'approvazione e nella gestione di materiale di sorveglianza<sup>46</sup>. Questi casi hanno messo in evidenza la necessità di maggiori garanzie contro il rischio di abuso di sorveglianza, come statuito dalla Corte europea dei diritti

---

43 Relazione della Commissione COM(2012) 411 definitivo. (18 luglio 2012). Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0411&rid=1>.

44 Il ministro delle Finanze è vicepresidente della commissione.

45 CSD (2013), Contrastare la corruzione nella polizia: prospettive europee, <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=21610>. pag. 105.

46 [http://scc.spnet.net/scc/wp-content/uploads/2013/05/motivi\\_4048\\_2010.doc](http://scc.spnet.net/scc/wp-content/uploads/2013/05/motivi_4048_2010.doc).

dell'uomo nel 2007 e 2012<sup>47</sup>. Nell'agosto 2013, il parlamento ha annullato il veto presidenziale sulle modifiche alla legge sugli strumenti speciali di sorveglianza. Il veto si basava su preoccupazioni in merito all'indipendenza del sistema giudiziario e ai poteri del neocostituito ufficio per il controllo degli strumenti speciali di sorveglianza di richiedere informazioni ed emanare istruzioni vincolanti.

Nel 2008 è stata istituita l'agenzia statale per la sicurezza nazionale (SANS) dotata di consistenti risorse per combattere la corruzione ad alto livello e le forme gravi di criminalità organizzata. Tuttavia, il periodo iniziale di operatività è stato caratterizzato da controversie. Dopo soli due anni di vita, un nuovo governo ne ha modificato il mandato e ne ha ridotto il bilancio e l'organico, trasformandola in un ente di sicurezza impegnato per lo più in questioni di controspionaggio. Le attività della SANS sono soggette al controllo di una speciale commissione parlamentare con membri a rotazione. I risultati ottenuti contro la corruzione sono limitati, poiché l'agenzia è stata progressivamente privata della sua specializzazione in indagini su casi di corruzione. Nel maggio 2013, il vice responsabile dell'agenzia ha dato le dimissioni, assumendosi la responsabilità delle fughe di notizie in un'indagine su presunte frodi elettorali.

Nel 2013, a seguito di una riforma dell'apparato di sicurezza, la direzione generale per la lotta alla criminalità organizzata del ministero dell'Interno è stata trasferita alla SANS. Il controllo sull'attività di sorveglianza è stato trasferito dal ministero dell'Interno al Consiglio dei ministri. L'esito di queste riforme resta da vedere. Come rilevato nella relazione dell'MCV del gennaio 2014, i cambiamenti apportati all'organico da maggio 2013 hanno rafforzato le preoccupazioni in merito all'indipendenza politica dei funzionari competenti per la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata e in merito alla continuità nelle attività di contrasto<sup>48</sup>.

La modifica con procedura accelerata del Parlamento alla legge sulla SANS<sup>49</sup> nel 2013 e l'elezione di un parlamentare controverso alla carica di responsabile dell'agenzia ha destato preoccupazione in Bulgaria e all'estero. La Commissione europea ha sollecitato le autorità ad effettuare le nomine chiave per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata sulla base del merito e dell'integrità e in seguito ad ampie consultazioni<sup>50</sup>. La nomina controversa è stata revocata e sostituita, così come una nomina a vice ministro dell'Interno.

Istituito presso il Consiglio dei ministri nel 2010, il centro per la prevenzione e il contrasto della corruzione e della criminalità organizzata è incaricato di valutare i rischi presenti nelle istituzioni pubbliche, concentrandosi in particolare sugli appalti<sup>51</sup>. Il suo bilancio annuale è pari a 2,5 milioni di EUR. Nel gennaio 2013, nella sua prima relazione intermedia il centro ha presentato un software (BORKOR) sviluppato per individuare i rischi di corruzione, e ha elencato una serie di aree vulnerabili senza nominarle esplicitamente<sup>52</sup>. Il responsabile del

---

47 Causa: Associazione per l'integrazione europea e i diritti umani e Ekimdzhiev contro Bulgaria <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-81323>. Causa Hadzhiev contro Bulgaria <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114076>.

48 [http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd\\_2014\\_36\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_36_en.pdf) pp. 21-22. Il Center for the Study of Democracy, in *Policy Brief 43*, novembre 2013, rileva quanto segue: "Un simile grado di improvvisi cambiamenti dell'organico per motivi politici all'interno delle autorità di contrasto e della pubblica amministrazione, abbinato a una ristrutturazione prematura e affrettata delle istituzioni giudiziarie, ha notevolmente indebolito la capacità dello Stato di contrastare la criminalità organizzata, la corruzione e l'economia sommersa" pag. 11 <http://csd.bg/fileSrc.php?id=21643>.

49 Assemblée nazionale della Repubblica di Bulgaria, legge di modifica e integrazione della legge che istituisce l'agenzia statale per la sicurezza nazionale <http://parliament.bg/bg/bills/ID/14377/>.

50 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-561\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-561_en.htm).

51 Centro per la prevenzione e il contrasto della corruzione e della criminalità organizzata <http://borkor.government.bg/en/>.

52 Centro per la prevenzione e il contrasto della corruzione e della criminalità organizzata (2013), 'Първи доклад на ЦПКОП относно проекта „Модел на решение в областта на обществените поръчки', <http://borkor.government.bg/en/>.

centro è stato revocato nel 2012 per risultati insufficienti e il suo vice è stato rimosso senza spiegazioni nel 2013. Il nuovo governo non ha ancora confermato i suoi piani riguardo al centro, né si sono ancora visti risultati concreti di BORKOR.

La commissione per la prevenzione e l'accertamento di conflitti d'interessi è operativa dal 2011<sup>53</sup> e finora non è ancora riuscita ad agire sistematicamente e in autonomia per prevenire o individuare i rischi di corruzione politica. Al contrario, vi sono indicazioni di un approccio arbitrario e formale. Un esempio in proposito è l'indagine su un ex ministro per l'Economia, l'energia e il turismo dopo le sue dimissioni nel 2012. La commissione ha constatato un conflitto d'interessi sulla base di dividendi derivanti da azioni per un valore nominale di circa 140 EUR<sup>54</sup>. Nel luglio 2013, la procura ha accusato di abuso d'ufficio il presidente della commissione, sulla base di prove di una manipolazione politica delle indagini. La corte d'appello ha confermato la sua revoca e un parlamentare si è dimesso nell'ambito della stessa causa.

La legge sulla confisca dei beni acquisiti illegalmente, entrata in vigore nel novembre 2012, si applica a tutti i cittadini e prevede l'apertura di procedimenti a prescindere dalla responsabilità penale o amministrativa<sup>55</sup>. L'effetto deterrente delle nuove disposizioni dipenderà dalla cooperazione con le procure e le autorità amministrative di controllo, nonché dalla coerenza dell'interpretazione giudiziaria per quanto concerne l'onere della prova. Nel settembre 2013, la commissione sulla confisca dei beni<sup>56</sup> e l'ufficio della procura hanno convenuto di istituire delle squadre comuni nei casi di discrepanza tra il reddito e i beni di persone indagate<sup>57</sup>. La prima di queste squadre deve indagare su un ex parlamentare di alto livello accusato di riciclaggio di denaro. Nel sondaggio Eurobarometro 2013, il 12% degli intervistati in Bulgaria afferma che le misure contro la corruzione sono applicate in modo imparziale e senza secondi fini (media UE 33%).

### ***Indipendenza e integrità della magistratura***

Organismi internazionali specializzati come l'UNCAC<sup>58</sup> e il GRECO<sup>59</sup> hanno confermato la presenza di un quadro giuridico ampiamente soddisfacente per consentire il perseguimento dei reati di corruzione, con qualche margine di miglioramento. Gli scarsi risultati in termini di sentenze definitive su casi di corruzione ad alto livello sono imputabili a carenze (ivi compresa la corruzione percepita) nelle prassi investigative e giudiziarie. I supervisori dell'UNCAC hanno rilevato che le modifiche legislative devono essere accompagnate da riforme amministrative per migliorare il coordinamento interagenzie, razionalizzare la raccolta di dati e promuovere un'attuazione efficace delle leggi pertinenti. Occorre affrontare anche la questione dei ritardi nelle indagini e nei procedimenti giudiziari<sup>60</sup>. Come ripetutamente rilevato nelle relazioni dell'MCV, il perseguimento giudiziario della corruzione

---

53 Commissione per la prevenzione e l'accertamento di conflitti d'interessi, <http://cpaci.bg/en/>.

54 [http://cpaci.bg/images/reshenia/109\\_16.08.pdf](http://cpaci.bg/images/reshenia/109_16.08.pdf).

55 Legge sulla confisca di beni acquisiti illegalmente, <http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/2991F5B0-8DF9-4460-92FB-41D1CA6791DC/0/ZOPDNPI.pdf>.

56 Commissione sulla confisca di beni acquisiti illegalmente, <http://www.ciaf.government.bg/>.

57 Commissione sulla confisca di beni acquisiti illegalmente (3 settembre 2013) *Инспектори на КОППИ и прокурори ще работят съвместно в разследващи екипи*.

58 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187232e.pdf>.

59 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)7\\_Bulgaria\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)7_Bulgaria_One_EN.pdf).

60 Relazione nazionale della Bulgaria.

[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013\\_08\\_06\\_Bulgaria\\_Final\\_Country\\_review\\_report.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013_08_06_Bulgaria_Final_Country_review_report.pdf).

e della criminalità organizzata è ostacolato da indagini viziate nella fase istruttoria, ritardi procedurali e revoche per motivi tecnici.

Nel 2009 sono emerse accuse nei confronti di un imprenditore edile che avrebbe agito come intermediario di potere, promettendo di “vendere” posizioni di alto livello nella magistratura. Una causa per falsa testimonianza avviata nei suoi confronti per aver testimoniato di non conoscere magistrati è andata a monte. Due membri del Consiglio superiore della magistratura (CSM) si sono dimessi dopo che da registrazioni telefoniche sono emersi i loro frequenti contatti con il presunto intermediario. Nel 2013, i tribunali hanno rinviato alla procura un caso di evasione fiscale nei confronti della stessa persona a causa di vizi procedurali. Alcuni dei suoi beni sono stati congelati su iniziativa della commissione sulle confische.

Nel settembre 2012, il parlamento ha votato i candidati al Consiglio superiore della magistratura (CSM), l'organo di autogoverno della magistratura, basandosi su considerazioni di parte. I controlli dei precedenti personali dei candidati si sono limitati a informazioni su possibili reati penali o infrazioni disciplinari<sup>61</sup>. Finora le decisioni del CSM appena eletto non configurano una casistica coerente contro le violazioni dell'integrità.

La nomina e la selezione dei nuovi giudici costituzionali ha messo in luce le sfide per l'integrità nell'apparato giudiziario e le carenze del ruolo del parlamento nelle nomine giudiziarie. Il presidente di una commissione parlamentare si è rifiutato di consentire ai partecipanti a un'audizione su un candidato di prendere in considerazione le accuse di corruzione sollevate da un parlamentare. Anzi, il parlamento ha proceduto con la nomina. A seguito di un avviso della Commissione europea in merito a una possibile relazione intermedia dell'MCV, al candidato non è stato permesso di prestare giuramento per circostanze straordinarie, dopo che il presidente aveva lasciato la cerimonia di giuramento. In seguito il candidato ha presentato le dimissioni.

Anche la successiva candidata alla Corte costituzionale ha dovuto ritirarsi dopo aver rilasciato dichiarazioni incoerenti in merito al patrimonio della sua famiglia e a transazioni finanziarie. Il caso ha evidenziato la mancanza di controlli sui procuratori specializzati, poiché la candidata era vicepresidente della procura d'appello specializzata, istituita per combattere la criminalità organizzata. In seguito, questa persona è stata retrocessa. La maggiore trasparenza ha contribuito a impedire nomine controverse, ma nel contempo ha anche messo in luce problemi persistenti.

Il CSM ha avviato controlli su tribunali e cause di rilievo, per produrre una relazione analitica ed emanare una serie di raccomandazioni sui motivi di insuccessi e ritardi. La nuova commissione del CSM per l'etica professionale e la prevenzione della corruzione non ha ancora fugato i dubbi sulla sua capacità di individuare casi di corruzione e salvaguardare l'integrità<sup>62</sup>. Nel settembre 2013, il CSM ha sospeso uno dei suoi membri, un procuratore di alto livello oggetto di una verifica disciplinare nell'ambito di un presunto traffico di influenza prima dell'elezione del CSM nel 2012<sup>63</sup>.

I meccanismi interni di integrità dei magistrati sono sotto stretta osservazione. Il procuratore generale ha ordinato un'indagine presso l'ispettorato della procura della Corte suprema di

---

61 Valutazione sintetica della situazione della riforma giudiziaria e delle ulteriori misure necessarie. <http://www.judgesbg.org/en/library/papers/item/512-summary-setting-out-an-appraisal-of-the-state-of-play-of-judicial-reform-and-the-necessary-further-steps-to-be-taken.html>.

62 Documento di lavoro dei servizi della Commissione (2012) 232 definitivo (18 luglio 2012). Bulgaria: relazione tecnica che accompagna il documento: COM(2012) 411 definitivo. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica, pag. 15. [http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd\\_2012\\_232\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2012_232_en.pdf).

63 Consiglio superiore della magistratura, 26 settembre 2013, <http://www.justice.bg/bg/decisions/2013/pr-37-13.htm>.

cassazione che ha messo in luce una serie di violazioni, tra cui la distruzione di documenti e procedimenti disciplinari nei confronti di pubblici ministeri per le decisioni prese in determinate cause. La responsabile dell'ispettorato è stata rimossa dalla carica e il procuratore generale ha proposto al CSM la sua revoca dalla funzione di magistrato, il provvedimento disciplinare più severo. Nell'aprile 2013, la procura di Sofia specializzata in indagini relative all'appropriazione indebita di fondi UE ha denunciato un ex ministro dell'Agricoltura, a seguito di un'indagine presumibilmente ritardata da altri pubblici ministeri.

Un audit funzionale dettagliato commissionato dal procuratore generale, come suggerito dall'MCV, ha rilevato dei ritardi nel perseguimento di casi di corruzione ad alto livello e un approccio "elettorale" tendente ad aprire i casi dopo che i ministri avevano lasciato la carica. Il procuratore generale ha preparato un piano d'azione sulla base dell'audit funzionale e un'analisi dei casi di corruzione dal 2007.

Nel marzo 2013, un procuratore di alto livello si è dimesso dopo che è emerso che aveva contravvenuto al sistema di assegnazione casuale delle cause. Il caso si basa su indagini dell'OLAF su importazioni di attrezzature dalla Germania, che comportavano presunte malversazioni dal programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (SAPARD). In un caso i sospetti erano donatori in una campagna per le elezioni presidenziali. I complici tedeschi nello stesso caso sono stati condannati e incarcerati nel loro paese nel 2008.

Gli avvenimenti dal luglio 2012 indicano qualche progresso nelle udienze pubbliche e nella revoca di magistrati corrotti. Tuttavia, le raccomandazioni dell'MCV sulla riforma giudiziaria non sono ancora state accolte pienamente. Con riferimento alle crescenti minacce per l'indipendenza della magistratura, nel 2012 Freedom House ha abbassato il punteggio della Bulgaria relativamente al quadro giudiziario e alla sua indipendenza<sup>64</sup>.

### ***Buona prassi: il ruolo delle ONG nella promozione di trasparenza e responsabilità***

*L'iniziativa per le nomine giudiziarie trasparenti dell'Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche (BILI) agevola il controllo pubblico di assunzioni e nomine nella magistratura e promuove l'integrità in quanto elemento fondamentale di tali decisioni<sup>65</sup>. Basandosi su fonti di informazione aperte, pubblica profili etici e professionali dei candidati, ai quali è consentito contribuire alla valutazione. BILI collabora anche con singoli tribunali e con il Consiglio superiore della magistratura per l'organizzazione di udienze pubbliche. L'iniziativa mira a promuovere un approccio più trasparente e basato sul merito per le nomine di magistrati in posizioni direttive, nell'ottica di una politica delle risorse umane più moderna all'interno della magistratura, come raccomandato nelle relazioni dell'MCV.*

### ***Appalti pubblici***

La pubblica amministrazione è stata oggetto di varie misure anticorruzione, tra cui l'adozione nel 2008 di una legge sulla prevenzione e divulgazione di conflitti d'interessi (modificata nel 2013), la decisione di attribuire poteri *ex officio* all'agenzia statale di ispezione finanziaria nel 2011 (che le consentono di avviare un'indagine di sua iniziativa e non solo se allertata), l'istituzione di ispettorati presso ministeri e organismi statali, campagne di sensibilizzazione e

64 [http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Bulgaria\\_final.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Bulgaria_final.pdf)

65 <http://judicialprofiles.bg/profiles/>.

formazione, e l'istituzione di uno strumento di valutazione dei rischi (BORKOR) incentrato in particolare sulla prevenzione della corruzione negli appalti pubblici. Ciononostante, permangono delle lacune nell'attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza e lotta alla corruzione.

Occorrono controlli *ex ante* più proattivi e controlli *ex post* più rigorosi, basati sulla valutazione dei rischi, al fine di prevenire, accertare e affrontare la corruzione negli appalti pubblici. Le relazioni dell'MCV rilevano rischi e carenze nell'attuazione della normativa sugli appalti pubblici, come emerge dagli audit condotti e dalle denunce ricevute dalla Commissione europea. I settori a rischio comprendono le opere infrastrutturali, l'energia e la sanità. Il problema è aggravato dalla scarsità di sanzioni dissuasive applicate nei casi di frode negli appalti pubblici. Nell'agosto 2013, il governo ha proposto delle modifiche alla legge sugli appalti pubblici, nell'intento di offrire opportunità alle piccole e medie imprese, estendere i controlli *ex ante* agli appalti di lavori finanziati da fondi nazionali al di sopra di determinate soglie (oggi questi controlli si applicano esclusivamente a fondi UE al di sopra di determinate soglie), attribuire alle autorità di gestione poteri di controllo *ex ante* e migliorare la procedura di selezione degli esperti esterni. Inoltre, le amministrazioni aggiudicatrici sarebbero tenute a pubblicare informazioni online, oltre che sulla gara, anche sull'esecuzione dei contratti<sup>66</sup>.

Queste proposte sono motivate in parte dalla percezione diffusa che alcune imprese dominino il mercato degli appalti in settori come la costruzione stradale. Il 73% della popolazione generale intervistata nel sondaggio Eurobarometro 2013 ritiene che sia possibile svolgere con successo un'attività imprenditoriale solo grazie a conoscenze politiche (contro una media UE del 56%). Nel sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese, il 58% degli intervistati bulgari (la percentuale più elevata nell'UE) afferma di non aver potuto vincere una gara d'appalto pubblica o aggiudicarsi un contratto di fornitura negli ultimi tre anni a causa di episodi di corruzione<sup>67</sup>. Secondo la percezione degli intervistati bulgari nel settore delle imprese, negli appalti pubblici sono ampiamente diffuse le seguenti prassi: coinvolgimento di offerenti nella preparazione del capitolato d'onori (36%), criteri di selezione o valutazione poco chiari (49%), conflitti d'interessi nella valutazione delle offerte (57%), capitolati d'onori su misura per imprese specifiche (58%), abuso di motivi di emergenza per giustificare il ricorso a procedure non concorrenziali o accelerate (33%) e offerte collusive (41%). Per il 66% degli intervistati la corruzione è diffusa negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (media UE: 56%), mentre per il 78% è un fenomeno che riguarda le autorità locali (media UE: 60%). Alla fine del 2011, l'Associazione degli industriali bulgari ha calcolato che la corruzione nelle gare d'appalto e nelle domande di finanziamenti dell'UE è aumentata dal 66% al 75% in un anno, arrivando a interessare il 75% degli offerenti nel 2011, secondo un sondaggio in cui sono stati interpellati 500 dirigenti operanti in vari settori dell'economia bulgara<sup>68</sup>. Questi indicatori, pur non presentando necessariamente connessioni dirette con episodi di corruzione, illustrano fattori di rischio che aumentano la vulnerabilità alla corruzione nelle procedure di appalto pubblico.

Il ministero della Difesa ha attuato delle iniziative anticorruzione, come l'adozione di un codice etico per i propri funzionari e di un patto di integrità con i partner commerciali. Tuttavia, nel dicembre 2012, il ministero ha deciso di acquistare dei jet caccia senza gara d'appalto, con una procedura successivamente annullata. Nel maggio 2013, importanti

---

66 [http://www.government.bg/fce/001/0211/files/ZID\\_ZOP.doc](http://www.government.bg/fce/001/0211/files/ZID_ZOP.doc).

67 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

68 [http://www.bia-bg.com/uploads/files/\\_oldsite\\_news/bulgarian\\_industrial\\_association\\_news\\_1324284448\\_anketa\\_2011.pdf](http://www.bia-bg.com/uploads/files/_oldsite_news/bulgarian_industrial_association_news_1324284448_anketa_2011.pdf).

esponenti del mondo imprenditoriale hanno chiesto una maggiore trasparenza negli appalti della difesa.

Sono state segnalate irregolarità nelle gare d'appalto finanziate dall'UE per la distribuzione di alimenti ai poveri. La corruzione negli appalti rappresenta una sfida anche nei governi locali, con il coinvolgimento dei partiti politici a livello locale<sup>69</sup>. I centri urbani più piccoli sono esposti a rischi particolari di infiltrazioni della criminalità organizzata, collegati a una combinazione di violenza, minacce e collusione con politici locali e autorità di contrasto e alla concentrazione di potere economico. Tali rischi hanno implicazioni dirette per la capacità delle autorità locali di attuare procedure d'appalto imparziali e trasparenti.

I governi locali sono competenti per una quota significativa degli appalti pubblici. Secondo le relazioni dell'MCV, i comuni hanno attuato misure anticorruzione come un sistema a "sportello unico" per ridurre il numero di funzionari in contatto diretto con il pubblico, migliorando la trasparenza attraverso l'uso di bollettini comunali, siti Internet e codici etici, istituendo sistemi per la gestione finanziaria interna e il controllo, reclutando circa 400 revisori interni e mediatori pubblici locali (difensori civici locali). In tutte le 28 regioni della Bulgaria sono presenti consigli anticorruzione, che dovrebbero comprendere rappresentanti del governo locale, strutture territoriali, magistratura, vari ministeri, società civile e imprese<sup>70</sup>. L'impatto di questi consigli sulla riduzione degli atti di corruzione negli enti pubblici locali e regionali resta difficile da valutare, in quanto non sono state rese pubbliche informazioni concrete.

Un elemento cruciale a sostegno della trasparenza, anche negli appalti, è l'accesso efficace alle informazioni, che nella pratica è limitato malgrado l'esistenza di una legislazione pertinente<sup>71</sup>. Non esiste un meccanismo di vigilanza indipendente che garantisca l'attuazione uniforme e corretta della legge sull'accesso alle informazioni pubbliche<sup>72</sup>. Un sondaggio del 2013 sui siti Internet istituzionali ha riscontrato che nel 66% dei casi comprendevano un registro delle gare d'appalto e nel 10% dei casi contenevano informazioni sui contratti aggiudicati<sup>73</sup>.

Il miglioramento delle conoscenze e capacità delle autorità pubbliche coinvolte nelle procedure di appalto, nonché un sistema di appalti elettronici pienamente operativo in tutto il paese che consenta la presentazione delle offerte per via elettronica, contribuirebbero ad aumentare la trasparenza e a prevenire la corruzione.

### ***Responsabilità e integrità dei funzionari eletti***

Un sistema adeguato per garantire la responsabilità e l'integrità dei funzionari eletti serve da esempio e costituisce una componente importante nella prevenzione della corruzione ad alto livello. I membri del parlamento bulgaro hanno l'obbligo di dichiarare potenziali conflitti d'interessi quando propongono disegni di legge, intervengono in Aula o partecipano a una commissione<sup>74</sup>. I tentativi di approvare un codice di condotta per i parlamentari non hanno

---

69 Centro per lo studio della democrazia (2012), Valutazione della minaccia di criminalità grave e organizzata (2010-2011) <http://www.csd.bg/artShow.php?id=15991>.

70 Consiglio dei ministri (2012), Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 2011, <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>.

71 Закон за достъп до обществена информация, <http://lex.bg/laws/ldoc/2134929408>.

72 Denaro, politica, potere: rischi di corruzione in Europa, Transparency International, giugno 2012, pag. 5.

73 Tendenze nella divulgazione online di informazioni, risultati dell'audit AIP 2013 dei siti web di organi esecutivi in Bulgaria, [http://store.aip-bg.org/surveys\\_eng/AIP\\_Active\\_Transparency\\_Audit\\_2013.pdf](http://store.aip-bg.org/surveys_eng/AIP_Active_Transparency_Audit_2013.pdf).

74 Regole per l'organizzazione e l'attività dell'Assemblea nazionale, capitolo 12, <http://parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations>.

avuto successo. In assenza di un codice, la commissione parlamentare in materia di corruzione, conflitti d'interessi ed etica parlamentare si è dimostrata inefficace, come illustrato da un'audizione del 2010, convocata dopo che 16 parlamentari avevano partecipato in orario di seduta ad una presentazione organizzata dai media con la promessa di un cellulare gratuito. Nel luglio 2013, a seguito dell'elezione di un membro controverso del parlamento a presidente della commissione, l'assemblea nazionale ha trasferito la questione dell'etica parlamentare alla commissione sulle religioni<sup>75</sup>.

L'ex vicepresidente della commissione parlamentare per l'agricoltura e le foreste è stato accusato di proporre modifiche intese a favorire i suoi interessi privati, compresa la parziale revoca del divieto di edificare su terreni forestali convertiti, nonché modifiche alla legge sulla caccia e le iniziative per revocare il divieto di fumare in pubblico. Dopo lunghe deliberazioni, la commissione per la prevenzione e l'accertamento dei conflitti d'interessi ha statuito che l'ex parlamentare aveva violato le regole opponendosi al divieto di fumo; prima di entrare in parlamento aveva trasferito ai suoi parenti la proprietà di imprese nel settore del tabacco. Inoltre si è constatato un conflitto d'interessi concernente le proposte di modifica alla legge sulle foreste<sup>76</sup>. Se la decisione della commissione viene confermata in appello, all'ex parlamentare può essere comminata una pena pecuniaria da 2 500 a 3 500 EUR, nonché la confisca del reddito derivante dalla sua funzione pubblica nel periodo in questione. La stessa persona è anche indagata per voto di scambio, dopo la scoperta di una registrazione video segreta nell'aprile 2013.

Nel 2010, la commissione parlamentare in materia di corruzione, conflitti d'interessi ed etica parlamentare ha riscontrato un conflitto d'interessi nel caso del leader di un partito che aveva ricevuto 1 milione di EUR in qualità di consulente per progetti nel campo dell'energia idroelettrica, senza possedere qualifiche tecniche. Il caso è stato deferito alla Corte suprema amministrativa che ha decretato l'assenza di conflitti d'interessi<sup>77</sup>. In un altro caso, un parlamentare è stato arrestato nel luglio 2012 con l'accusa di aver chiesto una tangente per intervenire in una controversia agricola locale. Successivamente si è dimesso dal parlamento.

### ***Irregolarità elettorali***

Le irregolarità elettorali spesso implicano la corruzione di funzionari pubblici e minano la fiducia nelle istituzioni incaricate di difendere lo Stato di diritto. In Bulgaria, l'attenzione del pubblico si è focalizzata a lungo sul problema del voto di scambio, in particolare tra i gruppi di minoranza. I proprietari di impianti di smaltimento dei rifiuti, tra i principali datori di lavoro dei membri della minoranza Rom, sono sospettati di usare la loro influenza per manipolare il voto delle comunità Rom. Sono stati segnalati casi durante le elezioni locali del 2011 e le elezioni parlamentari del 2013. L'eliminazione del voto di scambio richiede un approccio strutturale e multidisciplinare che considera anche l'accesso all'istruzione e all'occupazione<sup>78</sup>.

Il codice penale contiene una sezione sui reati contro i diritti politici dei cittadini, compreso il voto di scambio<sup>79</sup>. Nel febbraio 2013, la pena detentiva minima per l'organizzazione del voto

---

75 <http://parliament.bg/bg/desision/ID/14481>.

76 Commissione per la prevenzione e l'accertamento di conflitti d'interessi, <http://www.cpaci.bg/images/reshenia/206.pdf> e <http://www.cpaci.bg/images/reshenia/205.pdf>.

77 Corte suprema amministrativa, <http://www.sac.government.bg/court22.nsf/d038edcf49190344c2256b7600367606/db2227f5a1f93534c22577af0030920a?OpenDocument>.

78 "Il processo elettorale in Bulgaria – Principali rischi e carenze", Fondazione RiskMonitor, Sofia 2011, pag. 90.

79 Art.167, paragrafo 2 e paragrafo 3 del codice penale.

di scambio è stata aumentata<sup>80</sup>. Non sono disponibili informazioni sui tentativi delle autorità di sottoporre a un audit approfondito il processo elettorale per individuarne i punti deboli ed eliminarli. Nel 2012, Transparency International Bulgaria ha pubblicato un'analisi dettagliata della trasparenza e dell'integrità del processo elettorale<sup>81</sup>, raccomandando di aumentare l'autonomia di bilancio e il personale dell'amministrazione elettorale, compresi gli esperti permanenti che affiancano i candidati politici, di garantire il libero accesso ai media per i candidati registrati e di modificare la legislazione per consentire un più attento monitoraggio della società civile. Non sono state ancora applicate sanzioni efficaci e dissuasive. Le procure hanno avviato un'indagine sul voto di scambio e le frodi fiscali dopo la scoperta, nel maggio 2012, dell'intercettazione di una conversazione che suggerisce abusi elettorali (voto di scambio e falsificazione di risultati elettorali) e collegamenti tra partiti politici e criminalità organizzata.

Nel periodo precedente le elezioni parlamentari del maggio 2013, è stato ripetutamente sottolineato il messaggio che la compravendita di voti è un crimine. Gli osservatori internazionali hanno riconosciuto che si è trattato di elezioni concorrenziali e ben gestite, ma hanno rilevato problemi di fiducia del pubblico nel processo, provocati da accuse di intercettazioni preelettorali e voto di scambio. Poco prima delle elezioni, le procure hanno scoperto schede di votazione disperse presso una tipografia di proprietà di un consigliere locale di un importante partito politico. La rivelazione ha scatenato speculazioni il giorno prima delle elezioni, quando la campagna elettorale è vietata per legge.

Le procure hanno avviato 77 indagini e sette persone sono state arrestate per frode elettorale. Con il patteggiamento si è arrivati a una condanna a una pena pecuniaria e cinque mesi di reclusione per il pagamento di 7,50 EUR ciascuno a cinque elettori; in altri sette casi si è decisa la sospensione della pena<sup>82</sup>. L'aumento della vigilanza ha contribuito a mettere in luce singoli casi di un problema la cui risoluzione nel lungo termine richiede un impegno generale. Finora gli organizzatori di voti di scambio ai livelli superiori non sono stati perseguiti.

### 3. EVOLUZIONE FUTURA

Da tempo la lotta alla corruzione è una priorità dichiarata per la Bulgaria. Dall'adesione all'UE nel 2007, l'impegno in questo senso è sostenuto dal meccanismo di cooperazione e verifica, che tiene sotto controllo i progressi relativi a sei parametri di riferimento. Le riforme giuridiche e costituzionali hanno portato all'istituzione di nuove strutture e a una maggiore specializzazione. Tuttavia, in Bulgaria la corruzione rimane un problema grave a diversi livelli, e la piccola corruzione resta un fenomeno segnalato in settori quali la sanità, la polizia, le dogane, le autorità locali e altri ancora. L'assenza di sanzioni dissuasive da applicare nei casi di corruzione, in particolare ai funzionari di alto livello, aggrava il problema. Occorre concentrarsi sui risultati e impegnarsi ulteriormente per migliorare l'indipendenza e l'efficacia delle istituzioni anticorruzione e della magistratura, aumentare la trasparenza degli appalti pubblici e la responsabilità e integrità dei funzionari eletti, e prevenire le irregolarità elettorali.

Occorre prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- garantire un coordinamento efficace delle **istituzioni anticorruzione**, proteggendole dall'influenza politica e nominandone gli organi direttivi secondo una procedura

---

80 La pena va da uno a sei anni di reclusione, con un'ammenda da 2500 a 10000 EUR. Gazzetta di Stato 17 del 2013.

81 Transparency International Bulgaria, Trasparenza e integrità del processo elettorale. Relazione sul monitoraggio delle elezioni presidenziali e locali nella Repubblica di Bulgaria, Sofia, 2012, [www.transparency.bg](http://www.transparency.bg).

82 Ufficio della procura generale, giugno 2013, <http://www.prb.bg/main/bg/News/3649/>.

trasparente e basata sul merito. Effettuare controlli coerenti e applicare sanzioni dissuasive contro i conflitti d'interessi;

- applicare chiari criteri di integrità per la nomina di **magistrati** e valutarne le prestazioni secondo una procedura trasparente; garantire l'assegnazione casuale delle cause nei tribunali, instaurando un sistema unico che sia efficace e applicabile a livello nazionale, come raccomandato dall'MCV;
- adottare un codice etico per i **membri dell'Assemblea nazionale** e istituire un meccanismo di vigilanza efficace. Garantire l'applicazione di sanzioni dissuasive per le **frodi elettorali**, anche per gli organizzatori ai livelli superiori, e formulare una strategia organica multidisciplinare per concentrarsi sui segmenti vulnerabili della popolazione;
- ampliare ulteriormente la portata del controllo obbligatorio *ex ante* degli **appalti pubblici**, comprese le specifiche tecniche e le eccezioni rispetto alla legislazione vigente, utilizzando con efficacia i poteri *ex officio* dell'agenzia statale di ispezione finanziaria per i controlli *ex post*. Applicare efficacemente sanzioni dissuasive nei casi di corruzione negli appalti pubblici a livello nazionale e locale.