



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.2.2009  
COM(2009) 69 definitivo

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

**sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica**

## RELAZIONE INTERMEDIA DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

### sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica

#### 1. INTRODUZIONE

Contestualmente all'adesione della Bulgaria all'UE il 1° gennaio 2007, è stato istituito un *meccanismo di cooperazione e verifica (in appresso MCV)*<sup>1</sup> per aiutare il paese a ovviare a determinate carenze a livello di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata e monitorare i progressi in questi settori mediante relazioni periodiche.

La presente relazione è una relazione intermedia contenente un aggiornamento tecnico sugli sviluppi rilevanti secondo l'MCV verificatisi in Bulgaria negli ultimi sei mesi<sup>2</sup>. La relazione non comprende una valutazione dei progressi compiuti. L'aggiornamento riguarda unicamente le misure già portate a termine o che dovrebbero essere completate prossimamente.

La comunicazione adottata dalla Commissione il 23 luglio 2008 rimane il punto di riferimento per valutare i progressi registrati rispetto ai parametri di riferimento e individuare i problemi che ancora sussistono. La Commissione eseguirà la prossima valutazione nell'estate del 2009.

#### 2. RIFORMA GIUDIZIARIA E LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE E LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: QUADRO DELLA SITUAZIONE

Nel complesso, le autorità bulgare hanno accettato la valutazione eseguita dalla Commissione nel luglio 2008. Per affrontare i problemi individuati dalla Commissione, la procura, il ministero della giustizia e il ministero dell'interno hanno avviato le fasi iniziali della riforma strutturale e legislativa. Occorre portare avanti queste misure e ampliarle ulteriormente per ottenere risultati concreti.

Gli sviluppi registrati dal luglio 2008 rispetto ai parametri da 1 a 3 (riforma del settore giudiziario) riguardano in particolare il lavoro dell'ispettorato del Consiglio giudiziario supremo, che ha acquisito una certa capacità operativa. Il Consiglio giudiziario supremo ha avviato un'analisi della giurisprudenza disciplinare, ha iniziato a esaminare il perché certi casi vengono rinviati alla procura e ha istituito un meccanismo di relazioni sui movimenti dei casi. Sono state annunciate altre misure volte a distribuire più equamente il carico di lavoro fra i tribunali, a migliorare la gestione amministrativa e a instaurare un processo di nomina trasparente che garantisca un'ottima qualità professionale e una notevole integrità per quanto riguarda i magistrati che svolgono funzioni dirigenziali. Sul fronte legislativo vanno segnalate l'adozione della legge sul conflitto di interessi e la modifica della legge sugli appalti pubblici.

---

<sup>1</sup> Decisione 2006/929/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (GU L 354 del 14.12.2006, pag. 58).

<sup>2</sup> La relazione riguarda gli sviluppi osservati fino al 15 gennaio 2009.

Uno sviluppo degno di nota per quanto riguarda i parametri da 4 a 6 (corruzione e criminalità organizzata) è stato il varo di un progetto pilota su squadre investigative comuni composte da rappresentanti della procura, dell'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale (SANS) e del ministero dell'interno. La prossima fase dovrebbe consistere nei rinvii a giudizio per i gruppi della grande criminalità di cui si occupano queste squadre comuni.

Sono stati presi provvedimenti per riformare il ministero dell'interno e chiarire le competenze rispettive delle autorità nella fase istruttoria, ma è ancora presto per valutarne effetti e risultati. Occorre rivolgere ulteriore attenzione allo sviluppo di intese trasparenti e giustificabili tra la SANS e il ministero dell'interno riguardanti, ad esempio, l'uso di mezzi di sorveglianza speciali, la portata del controllo parlamentare sulla SANS e l'estensione dei poteri delle forze investigative di polizia.

Si è in attesa di una riforma globale della fase istruttoria, per migliorare l'attuale sistema di ammissibilità delle prove, e di leggi importanti sugli scambi di terreni, sul finanziamento dei partiti e sulla confisca dei proventi del crimine.

### 3. CONCLUSIONE - PROSPETTIVE

La prossima valutazione dei progressi, che la Commissione eseguirà nell'estate 2009, indicherà in che misura la Bulgaria è riuscita ad ovviare alle carenze individuate dalla Commissione per quanto riguarda la riforma del settore giudiziario e a ottenere risultati convincenti e tangibili nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Per attestare l'esistenza di cambiamenti sistemici e irreversibili, la Bulgaria deve dimostrare di aver creato un sistema giudiziario stabile e autonomo, in grado di individuare e di reprimere i conflitti di interessi, la corruzione e la criminalità organizzata nonché di tutelare lo Stato di diritto. A tal fine occorre, in particolare, adottare le leggi ancora necessarie per completare il sistema legislativo e dimostrare, mediante casi concreti di rinvii a giudizio, processi e condanne per corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata, che il sistema legislativo è in grado di applicare le leggi in modo indipendente ed efficiente.

### 4. AGGIORNAMENTO TECNICO SUI PARAMETRI DI RIFERIMENTO

#### 4.1. Parametro 1: adottare le modifiche da apportare alla Costituzione per eliminare le ambiguità circa l'indipendenza e la responsabilità del sistema giudiziario.

Per attuare le modifiche della Costituzione occorrono un ispettorato giudiziario totalmente operativo e indipendente e un follow-up delle indagini disciplinari. L'ispettorato del Consiglio giudiziario supremo, pienamente operativo dalla seconda metà del 2008, ha svolto numerose ispezioni ad hoc (su segnalazione dei media o di propria iniziativa), programmato ispezioni presso due delle cinque corti d'appello<sup>3</sup> e ispezioni tematiche (riguardanti, tra l'altro, la *mafia degli alloggi* a Kostinbrod).

L'ispettorato ha inoltre svolto indagini disciplinari e sottolineato la necessità di sentenze, decisioni o decreti interpretativi in caso di giurisprudenza divergente.

L'ispettorato ha svolto il suo mandato in modo proattivo. I suoi primi risultati sono incoraggianti. Ora è importante garantire che il Consiglio giudiziario supremo, la

---

<sup>3</sup> Corti d'appello di Veliko Turnovo e Burgas

procura, i tribunali e gli altri organi competenti diano un seguito adeguato al lavoro dell'ispettorato e prendano le misure correttive necessarie.

**4.2. Parametro 2: garantire un processo giudiziario più trasparente ed efficiente grazie all'adozione e all'attuazione di una nuova legge sul sistema giudiziario e del nuovo codice di procedura civile. Riferire in merito all'incidenza di queste nuove leggi e dei codici di procedura penale e amministrativa, segnatamente nella fase istruttoria.**

È in corso l'applicazione della nuova legge sul sistema giudiziario e del nuovo codice di procedura civile, sebbene sussistano notevoli problemi per quanto riguarda i procedimenti penali. Le autorità bulgare devono applicare un'impostazione globale ai procedimenti penali per assicurare una gestione efficace delle prove in tribunale rispettando al tempo stesso le garanzie procedurali.

Nonostante le proposte presentate da esperti giudiziari ed esterni, il codice penale non è ancora stato riformato. Occorre inoltre razionalizzare ulteriormente le procedure penali, tuttora estremamente complesse. Il 17 dicembre 2008 è stata adottata una riforma parziale del codice di procedura penale<sup>4</sup>. I problemi possono nascere dal fatto che la legge modificata obbliga i tribunali ad applicare una "procedura accelerata", il che comporta automaticamente una sanzione inferiore al minimo legale, se l'imputato riconosce i fatti e chiede questa procedura, indipendentemente dalla gravità del reato commesso. In pratica, fino al 1° gennaio 2009 i giudici potevano decidere se accettare o meno questo tipo di richieste. Nella prossima relazione, la Commissione valuterà attentamente gli effetti di questa modifica e stabilirà se si tratti di un passo indietro in termini di protezione contro i reati gravi, comprese le frodi e la corruzione ad alto livello.

Non si è ancora ovviato alle carenze individuate nella fase istruttoria. Il numero di cause penali complesse che arrivano in tribunale è insufficiente; a livello dei tribunali, le cause continuano ad essere rinviate alla procura<sup>5</sup> o vengono ritardate, spesso per un abuso delle norme procedurali.

La legge sul ministero dell'interno è stata modificata il 22 luglio 2008 per migliorare la gestione del ministero riducendo il numero dei livelli di gestione, eliminando le funzioni ridondanti, conferendo ai dirigenti un controllo diretto sulle funzioni operative e introducendo l'uso dell'intelligence nell'organizzazione della polizia. Il 2 ottobre il Consiglio dei ministri ha adottato il regolamento applicativo della legge sul ministero dell'interno. Una delle sue componenti principali, la riforma delle indagini di polizia, prevede l'assunzione di esperti provenienti da settori come le finanze. È troppo presto per valutare se queste riforme conseguiranno i loro obiettivi migliorando, ad esempio, l'efficacia delle indagini di polizia, specialmente nei casi complessi.

La legge recante modifica della legge sui mezzi speciali per l'intelligence è stata approvata dall'Assemblea nazionale il 17 dicembre 2008. È troppo presto per valutarne l'impatto.

---

<sup>4</sup> Secondo quanto comunicato dalle autorità bulgare alla Commissione, la legge mira a: semplificare la fase istruttoria e l'onere della prova nei casi connessi alla criminalità organizzata, a escludere la responsabilità di chi accetta un pagamento illecito onde ottenere una prova e ad aumentare la responsabilità penale in caso di violazioni della legge elettorale.

<sup>5</sup> I rinvii riguardano soprattutto Sofia, dove viene giudicata la maggior parte delle cause complesse e dove la media delle cause rinviate è del 20%.

Va risolto il problema del controllo parlamentare sull'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale (SANS).

**4.3. Parametro 3: proseguire la riforma del sistema giudiziario per migliorarne la professionalità, la responsabilità e l'efficienza. Valutare l'impatto di tale riforma e pubblicare annualmente i risultati.**

Quasi metà (47%) dei procedimenti disciplinari avviati nel 2008 dal Consiglio giudiziario supremo si basava su proposte dell'ispettorato. Sei procedimenti sono terminati, nove erano in fase conclusiva e per altri tre erano in programma le udienze iniziali. Il Consiglio giudiziario supremo deve prendere misure correttive di rilievo per mettere in pratica le conclusioni delle ispezioni, come quella riguardante i motivi del rinvio delle cause alla procura. Quest'anno, uno dei criteri principali per valutare la professionalità e la trasparenza del sistema giudiziario sarà la nomina dei vertici amministrativi delle autorità giudiziarie, in cui il Consiglio giudiziario supremo svolge un ruolo chiave.

Secondo quanto comunicato, i 180 tribunali della Bulgaria dispongono tutti di siti internet pienamente operativi, il che dovrebbe favorire la trasparenza e l'accesso alla giustizia. È di fondamentale importanza che questi siti rispettino pienamente il diritto alla protezione dei dati e della privacy.

**4.4. Parametro 4: condurre indagini professionali e imparziali su accuse di corruzione ad alto livello e riferire in merito. Riferire in merito alle ispezioni interne delle istituzioni pubbliche e sulla pubblicazione dei beni degli alti funzionari.**

I dati sul follow-up globale dei casi di corruzione indicano per il secondo semestre del 2008 una tendenza discendente rispetto alla prima metà dell'anno<sup>6</sup>, tendenza che si è apparentemente mantenuta nel periodo novembre-dicembre 2008.

In risposta alla relazione dell'MCV del luglio 2008 sono state istituite, presso la procura della Corte suprema di cassazione, squadre comuni di lotta contro le frodi a danno dell'UE, la criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio del denaro. Le squadre sono composte da personale della procura, della polizia, della SANS e del servizio investigativo nazionale. Vengono integrati altri servizi (ad esempio le autorità fiscali) a seconda del caso specifico. Anche se è troppo presto per valutare i risultati ottenuti da queste squadre comuni, va sottolineato il loro potenziale positivo.

Il 16 ottobre 2008 l'Assemblea nazionale ha adottato la legge sulla prevenzione dei conflitti di interessi e sulla divulgazione, entrata in vigore il 1° gennaio 2009, che riguarda i conflitti di interessi tra funzione pubblica e privati. La legge introduce standard simili per i titolari di cariche pubbliche in tutte le istituzioni, a livello centrale, distrettuale e locale, e applica un meccanismo di controllo totalmente decentrato, che deve dimostrare la propria efficacia data l'assenza, in molti casi, di

---

<sup>6</sup> Dati comunicati dalla Bulgaria per quanto riguarda i reati connessi alla corruzione ad alto livello:

- gennaio-maggio 2008: avviati 200 procedimenti istruttori; 78 atti dei pubblici ministeri sottoposti al tribunale; 103 rinvii a giudizio e 55 condanne.
- giugno-ottobre 2008: avviati 179 procedimenti istruttori; 63 atti dei pubblici ministeri sottoposti al tribunale; 76 rinvii a giudizio e 50 condanne.
- novembre-dicembre 2008: avviati 30 procedimenti istruttori, 18 atti dei pubblici ministeri sottoposti al tribunale, 19 persone incriminate e 11 persone condannate.

indipendenza funzionale. La Commissione sorveglierà attentamente l'applicazione della legge<sup>7</sup>.

Le modifiche delle regole sul finanziamento dei partiti politici sono ancora all'esame presso l'Assemblea nazionale. Le regole applicabili al finanziamento delle campagne elettorali variano a seconda del tipo di elezioni e non riguardano né le donazioni in natura, né le operazioni in contanti non regolamentate, né la questione del registro pubblico dei donatori. La legislazione sulle regole per il finanziamento delle campagne elettorali deve essere coerente e chiara e instaurare meccanismi di controllo rigorosi in previsione delle elezioni nazionali ed europee che si terranno nell'estate del 2009. Le autorità devono inoltre intensificare gli sforzi per ridurre l'acquisto di voti. La società civile ha preso iniziative incoraggianti per prevenire le frodi elettorali.

Vi è il rischio che l'entrata in vigore del codice del registro commerciale renda meno trasparenti le informazioni sui detentori degli attivi delle società. Il codice commerciale non impone di registrare i *cambiamenti* riguardanti l'acquisizione e il trasferimento di azioni successivi alla prima registrazione della società. La Commissione monitorerà attentamente la situazione, che rischia di compromettere l'efficacia delle indagini finanziarie.

#### **4.5. Parametro 5: adottare ulteriori misure per prevenire e combattere la corruzione, in particolare ai confini e all'interno delle amministrazioni locali.**

Il 16 ottobre 2008, l'Assemblea nazionale ha adottato diverse modifiche della legge sugli appalti pubblici, entrate in vigore il 1° gennaio 2009<sup>8</sup>, che dovrebbero promuovere una maggiore trasparenza, il pari trattamento e la non discriminazione negli appalti pubblici. Occorre monitorare attentamente l'impatto delle modifiche rafforzando al tempo stesso la capacità amministrativa e le procedure di controllo in base a una valutazione costante dei rischi<sup>9</sup>.

La Commissione prende atto che le leggi volte a vietare gli scambi abusivi di terreni e di foreste entreranno in vigore il 1° febbraio (foreste) e il 1° marzo (terreni). La Commissione continuerà a sorvegliare attentamente l'applicazione effettiva di queste leggi.

---

<sup>7</sup> L'applicazione di parti della legge è stata rinviata al 1° marzo, ma è in corso un dibattito sulle modifiche. È importante che la legge continui a contemplare i legami familiari e l'appartenenza a partiti politici o a organizzazioni senza scopo di lucro.

<sup>8</sup> Modifiche principali: pubblicazione obbligatoria di tutte le procedure completate nel registro degli appalti, pubblicazione obbligatoria delle offerte di prezzo, aumento delle sanzioni in caso di violazione, partecipazione obbligatoria di esperti esterni ai comitati di valutazione, aumento delle soglie, controlli supplementari per le procedure di appalto collegate a fondi dell'UE, maggiori possibilità di premi supplementari per i funzionari che si occupano di appalti e accesso limitato del pubblico alle informazioni per motivi di protezione dei dati.

<sup>9</sup> Fra le violazioni più diffuse delle norme sugli appalti pubblici in Bulgaria figurano la suddivisione di un grosso contratto in contratti più piccoli, al di sotto della soglia di concorrenza, l'abuso di subappalti, la partecipazione di più consociate alla procedura di gara per creare una falsa concorrenza e la manipolazione del capitolato d'onori e della valutazione delle offerte.

**4.6. Parametro 6: attuare una strategia volta a combattere la criminalità organizzata, imperniata sui reati gravi, sul riciclaggio del denaro e sulla confisca sistematica dei beni dei criminali. Riferire in merito a indagini nuove e in corso, rinvii a giudizio e condanne in questi settori.**

Per rendere più efficace la lotta contro la criminalità organizzata, sono state istituite squadre comuni presso la procura della Corte suprema di cassazione (vedi parametro di riferimento 4).

Le statistiche presentate dalle autorità bulgare, tuttavia, non indicano cambiamenti di rilievo<sup>10</sup> per quanto riguarda i procedimenti penali e il seguito giudiziario dei casi di criminalità organizzata nel 2008. Negli ultimi mesi i tribunali non hanno adottato decisioni di rilievo sui casi di alto profilo connessi alla criminalità organizzata.

---

<sup>10</sup> Dati relativi ai reati connessi alla criminalità organizzata per il periodo giugno-ottobre 2008, avviati 39 procedimenti istruttori; 43 atti dei pubblici ministeri sottoposti al tribunale; 147 rinvii a giudizio; 65 condanne, 35 delle quali sono diventate effettive. Le cifre corrispondenti per il periodo gennaio-maggio 2008 sono: avviati 48 procedimenti istruttori; 30 atti dei pubblici ministeri sottoposti al tribunale; 132 rinvii a giudizio e 60 condanne, di cui 48 sono diventate effettive. I dati per novembre e dicembre 2008 indicano che in quel periodo sono stati avviati 11 procedimenti istruttori, 10 atti dei pubblici ministeri sono stati sottoposti al tribunale, 52 persone sono state incriminate, 17 persone sono state condannate e 17 condanne sono diventate effettive.