



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.2.2012
COM(2012) 57 final

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

RELAZIONE INTERMEDIA

sui progressi compiuti dalla Bulgaria secondo il meccanismo di cooperazione e verifica

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

RELAZIONE INTERMEDIA

sui progressi compiuti dalla Bulgaria secondo il meccanismo di cooperazione e verifica

1. INTRODUZIONE

La presente relazione intermedia fornisce un aggiornamento tecnico sugli sviluppi rilevanti verificatisi in Bulgaria negli ultimi sei mesi secondo il meccanismo di cooperazione e verifica ("MCV")¹. L'aggiornamento verte sulle misure che sono già state attuate integralmente, o che sono in fase di completamento, e individua le azioni che devono ancora essere intraprese.

Le raccomandazioni dell'ultima relazione, adottata dalla Commissione il 20 luglio 2011, sono il punto di riferimento per valutare i progressi registrati rispetto ai parametri fissati e individuare i problemi che ancora sussistono. Nell'estate del 2012 la Commissione procederà a una valutazione globale dei progressi compiuti dalla Bulgaria secondo l'MCV.

2. RIFORMA GIUDIZIARIA E LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE E LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: SINTESI DEGLI SVILUPPI ALLA LUCE DELLE RACCOMANDAZIONI DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda la risposta della Bulgaria alle raccomandazioni contenute nell'ultima relazione della Commissione vanno segnalati in particolare i seguenti sviluppi. Il nuovo tribunale e la nuova procura specializzati in materia di criminalità organizzata sono operativi, la commissione per l'individuazione e la confisca dei proventi di reato ha ottenuto risultati significativi e la commissione incaricata di individuare e reprimere i conflitti di interessi ha adottato le sue prime decisioni. Inoltre la Bulgaria ha preso provvedimenti per migliorare la prassi giudiziaria, l'organizzazione delle procure e la collaborazione tra la magistratura, la polizia e le altre autorità amministrative. Per i prossimi mesi sono annunciate ulteriori tappe della riforma giudiziaria.

Gli sviluppi osservati in Bulgaria negli ultimi mesi evidenziano la necessità di adoperarsi con maggiore impegno per attuare le raccomandazioni della Commissione in un certo numero di settori. Per poter costituire un deterrente efficace contro la criminalità organizzata e la corruzione ad alto livello, la legge sulla confisca dei beni attualmente discussa in Parlamento deve avere portata globale ed essere sostenuta da istituzioni forti. Non è ancora stata eseguita un'analisi globale delle carenze delle

¹ 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).

prassi giudiziarie e investigative nei casi importanti connessi alla criminalità organizzata e alla corruzione. L'attuazione della riforma di legge sul sistema giudiziario, finalizzata all'applicazione di procedure trasparenti e obiettive per le nomine, le promozioni e le valutazioni nel settore giudiziario e al conferimento di un carattere prioritario all'integrità, non ha ancora prodotto i cambiamenti previsti. Occorre riformare le modalità di elezione del Consiglio superiore della magistratura per rafforzare la trasparenza e l'integrità di quest'organo come tappa importante verso una riforma fondamentale del sistema giudiziario. Le decisioni e le sanzioni adottate nei casi di corruzione ad alto livello, frode e criminalità organizzata durante le indagini e i processi non producono ancora i risultati convincenti necessari per costituire deterrenti efficaci.

Nei prossimi mesi occorreranno ulteriori sforzi per dimostrare risultati convincenti e contribuire alla valutazione globale dei progressi compiuti dalla Bulgaria secondo l'MCV dopo la sua adesione all'UE a cui la Commissione procederà nell'estate del 2012. La Commissione continuerà a sostenere gli sforzi della Bulgaria a tal fine.

3. SITUAZIONE AGGIORNATA

Riforma del settore giudiziario

Per conseguire gli obiettivi di riforma della nuova legge sul sistema giudiziario, nell'ultima relazione secondo l'MCV la Commissione ha raccomandato in particolare alla Bulgaria di dimostrare una casistica di nomine e valutazioni che rispettino i principi della trasparenza, dell'indipendenza, dell'integrità e del merito professionale. La Commissione ha raccomandato inoltre alla Bulgaria di dimostrare una casistica di provvedimenti disciplinari e penali a seguito di casi di corruzione e irregolarità nel settore giudiziario nonché di garantire l'accesso elettronico a tutte le sentenze e un'applicazione rigorosa del principio dell'assegnazione casuale delle cause.

Dopo l'ultima relazione della Commissione la Bulgaria ha iniziato ad applicare le disposizioni della legge sul sistema giudiziario riguardanti la riforma delle nomine, promozioni e valutazioni e il rafforzamento della formazione iniziale dei magistrati e ha preso misure volte a migliorare la gestione del carico di lavoro nella magistratura. Durante questo periodo sono state avviate le prime valutazioni dei giudici secondo il nuovo sistema e si è proceduto a diverse nomine ad alto livello. Sono state create commissioni etiche locali incaricate di fornire consulenza sull'integrità dei magistrati proposti per la nomina, la promozione o la valutazione. È stato avviato uno studio volto a razionalizzare il carico di lavoro dei magistrati e sono state adottate norme sugli esami di ammissione per l'Istituto nazionale della giustizia.

La nomina e la promozione di magistrati competenti di elevata integrità sono una componente importante della riforma giudiziaria. Dall'estate scorsa è stata espressa preoccupazione circa l'obiettività e la trasparenza di diverse nomine ad alto livello nel settore giudiziario nonché circa l'accuratezza della valutazione relativa al merito e all'integrità dei candidati. Sono state espresse preoccupazioni anche in merito alle procedure di valutazione. Le prossime valutazioni e promozioni dovranno dimostrare di poter riflettere adeguatamente le differenze in termini di rendimento e di tenere pienamente conto delle questioni attinenti all'integrità.

La situazione è eterogenea per quanto riguarda la lotta alla corruzione nel sistema giudiziario. La commissione etica del Consiglio superiore della magistratura e le nuove commissioni etiche locali non sono ancora riuscite ad effettuare un'analisi sufficientemente accurata dell'integrità nell'ambito delle recenti nomine e valutazioni. Nel corso del 2011 sei magistrati sono stati assolti in sei casi di corruzione e abuso d'ufficio. Vi sono cause in corso contro 28 magistrati in 27 procedimenti penali. In 13 casi sono state adottate decisioni in primo o secondo grado, seguite in dieci casi da condanne, di cui sei con sospensione di pena.

Nonostante qualche esempio di buone pratiche, la pubblicazione delle sentenze non è ancora sistematica né sono state allineate le norme di pubblicazione. La Bulgaria ha annunciato l'adozione da parte del Consiglio superiore della magistratura di linee guida per ovviare alle carenze nell'assegnazione casuale delle cause.

Per migliorare la gestione, la responsabilità e l'efficienza del sistema giudiziario, la Commissione ha raccomandato alla Bulgaria di adottare altre misure ai fini di una riforma fondamentale del sistema giudiziario, in particolare la stesura e l'attuazione di proposte di riforma del Consiglio superiore della magistratura e della procura.

Dall'ultima relazione della Commissione, il Procuratore generale ha annunciato iniziative volte a promuovere un'ulteriore specializzazione della procura, tra cui misure di carattere organizzativo, orientamenti metodologici e software. Si prevede di estendere il mandato delle squadre specializzate incaricate dei casi di frode riguardanti i fondi UE ai reati contro il bilancio dello Stato quali la frode fiscale, nonché di costituire squadre comuni specializzate nei casi di corruzione ad alto livello. Il Procuratore generale ha inoltre istituito un servizio di ricerca terminologica e l'accesso a un registro dei mezzi investigativi speciali dovrebbe essere esteso a tutte le procure. Deve ancora essere creato un sistema di informazione unificato per le procure, la polizia e le altre autorità amministrative. Sono all'esame proposte più ampie per la riforma delle procure che dovrebbero essere presentate all'inizio del 2012.

La credibilità del Consiglio superiore della magistratura è stata messa in discussione negli ultimi mesi. Dopo le dimissioni di due membri del Consiglio in segno di protesta per il suo operato, alcuni tribunali hanno boicottato le elezioni tenutesi a settembre per sostituirli, il che ha dato vita a un dibattito pubblico su come migliorare la capacità professionale e la responsabilità del Consiglio. Occorre conferire rapidamente un carattere concreto a questo dibattito sulla riforma dell'ammissibilità e delle procedure di elezione al Consiglio superiore della magistratura per poter attuare le riforme prima dell'autunno 2012, quando scadrà l'attuale mandato del Consiglio. Le discussioni avviate dal ministero della Giustizia con le parti interessate dovrebbero fornire una base per l'elaborazione di proposte concrete. Nel frattempo possono essere adottate misure concrete per migliorare la responsabilità del Consiglio superiore della magistratura, come la pubblicazione anticipata dei programmi, l'apertura sistematica delle riunioni delle commissioni al pubblico o a osservatori della società civile e la trasmissione in webstreaming delle riunioni del Consiglio.

Per ottenere risultati migliori nei casi di criminalità organizzata e di corruzione ad alto livello, la Commissione ha raccomandato in particolare alla Bulgaria di

analizzare le prassi giudiziarie e investigative, di adottare e attuare piani d'azione dettagliati e di ovviare alle carenze, in collaborazione con esperti internazionali e con la società civile.

Dall'ultima relazione della Commissione, sono state adottate o preparate diverse misure per rispondere alle preoccupazioni della Commissione relative alle prassi giudiziarie e investigative. Fra queste figurano una relazione sulle carenze nella prassi giudiziaria elaborata dalla Corte suprema di cassazione, il lavoro del Procuratore generale per la stesura di linee guida sull'analisi delle assoluzioni e accordi di collaborazione interagenzie tra la polizia e le autorità amministrative di controllo. È stato svolto un certo numero di programmi di formazione per pubblici ministeri e investigatori di polizia. Si è inoltre modificato il codice di procedura penale per limitare il numero di ricorsi in cassazione e la Corte suprema di cassazione ha creato un'unità incaricata di individuare la giurisprudenza divergente e di sostenere le attività interpretative della Corte.

Queste iniziative devono essere completate da un'analisi più globale e sistematica delle carenze a livello di indagini, azioni giudiziarie e processi nei casi di notevole interesse pubblico. Il coinvolgimento di esperti esterni e indipendenti permetterebbe di usufruire delle migliori pratiche per le misure adottate e di dimostrare i progressi mediante indicatori obiettivi.

Lotta alla criminalità organizzata

Per migliorare l'efficacia della lotta contro la criminalità organizzata, la Commissione ha raccomandato in particolare alla Bulgaria di dotare di risorse sufficienti il nuovo tribunale e la nuova procura specializzati in materia di criminalità organizzata, di definirne il mandato e di proseguire la riforma della polizia.

Dall'ultima relazione della Commissione è stata pronunciata in appello una condanna contro persone che erano state assolte in primo grado in un caso importante connesso alla criminalità organizzata. Una sentenza definitiva in cassazione è pendente. Nello stesso caso sono state espresse preoccupazioni per l'assenza di una protezione efficace dei testimoni. Casi importanti di reati gravi e criminalità organizzata sono in fase processuale. A novembre e dicembre 2011 sono state adottate decisioni in primo grado contro una serie di imputati in altri due casi di criminalità organizzata. Negli ultimi mesi si sono registrati pochi sviluppi giudiziari per altri casi importanti connessi alla criminalità organizzata. Occorre ancora dimostrare l'ulteriore miglioramento delle prassi investigative in termini di tecniche investigative e di acquisizione delle prove attraverso una maggiore professionalità delle azioni di polizia, la riduzione della durata delle indagini e le sentenze definitive.

I nuovi tribunali specializzati (primo grado e appello) per i casi connessi alla criminalità organizzata e le procure collegate sono operativi dall'inizio di gennaio 2012. Sebbene la Corte costituzionale abbia recentemente pronunciato una sentenza sulle competenze dei nuovi tribunali, occorre ancora definire con precisione tali competenze mediante alcune "cause di prova" (test cases) sotto la guida della Corte suprema di cassazione, il che potrebbe avere implicazioni in termini di carico di lavoro e, pertanto, di personale. Una divisione speciale composta da trenta funzionari di polizia a livello centrale e venti agenti investigativi di tutto il paese è stata incaricata di coadiuvare le indagini della procura specializzata in materia di

criminalità organizzata. Occorre ancora valutare in che misura queste strutture contribuiscano ad accelerare la gestione dei casi relativi a reati gravi.

La riforma delle prassi investigative della polizia avviata nel 2010 è proseguita con l'organizzazione di ulteriori formazioni negli ultimi mesi². La Bulgaria ha annunciato l'elaborazione di orientamenti metodologici comuni per la polizia, le procure e altri organi amministrativi riguardanti l'individuazione e il congelamento dei proventi di reato. Occorreranno ulteriori sforzi per migliorare le prassi professionali onde dimostrare l'impatto della riforma in termini di maggior numero di rinvii a giudizio conformi a standard professionali elevati e di decisioni definitive dei tribunali nei casi di criminalità organizzata.

Sebbene le donazioni alla polizia siano state limitate alle autorità pubbliche e alle imprese statali e vengano ora iscritte in un registro pubblico, questa prassi solleva ancora dubbi circa la responsabilità e la trasparenza finanziaria, specie per quanto riguarda il rischio di elusione delle norme sugli appalti pubblici.

Per sostenere la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, la Commissione ha raccomandato in particolare alla Bulgaria di adottare una normativa rafforzata sulla confisca dei beni e di migliorare le prassi e i risultati ottenuti in questo campo.

Nel 2011 la commissione per l'individuazione e la confisca dei proventi di reato (CEPACA) ha ottenuto decisioni definitive del tribunale che confermavano la confisca per un valore di quasi 5 milioni di euro, il che rappresenta un aumento considerevole rispetto agli anni precedenti. La commissione è stata riorganizzata dopo la nomina di un nuovo direttore nella primavera del 2011. La collaborazione con la procura è stata intensificata in alcuni casi specifici ma non è sistematica. A gennaio è stato presentato in Parlamento un nuovo disegno di legge sulla confisca dei beni, che definisce un regime per la confisca non basata su sentenza di condanna e riguarda prevalentemente i beni legati all'attività della criminalità organizzata. Sebbene la Commissione abbia raccomandato anche di conferire alla CEPACA il potere di procedere a una verifica proattiva dei beni degli alti funzionari e dei politici, questo aspetto sembra essere stato trascurato. Il disegno di legge collega le indagini della CEPACA ai procedimenti istruttori penali avviati dalla procura, consentendo quindi alla commissione di intervenire con maggior tempestività, ma precludendole la possibilità di procedere a controlli ex officio a seguito di infrazioni amministrative. Il disegno di legge solleva anche questioni circa l'indipendenza operativa della CEPACA. Il dibattito parlamentare dovrebbe essere un'occasione per rafforzare il disegno di legge onde instaurare un regime di confisca dei beni che abbia portata globale, copra un periodo sufficiente a garantirne l'efficacia e sia sostenuto da istituzioni forti. L'incidenza reale della futura legge dovrà essere valutata in termini di ulteriore aumento delle decisioni sui beni confiscati e di indipendenza della CEPACA.

² La Bulgaria riferisce che 1660 funzionari di polizia operativi sono stati formati a svolgere mansioni investigative nel periodo giugno-novembre 2011. 1149 agenti investigativi di polizia sono stati formati alle indagini sulla corruzione e sulla criminalità economica e organizzata nonché alle indagini finanziarie.

Lotta alla corruzione

Per migliorare l'efficacia della lotta alla corruzione ad alto livello, la Commissione ha raccomandato in particolare alla Bulgaria di creare una rete di pubblici ministeri specializzati, di adottare strategie investigative proattive e di dimostrare una casistica di sanzioni nei casi di conflitti di interessi.

Dall'ultima relazione della Commissione, sono state pronunciate una condanna definitiva e due condanne non definitive contro tre parlamentari coinvolti in casi di corruzione ad alto livello, mentre un ex primo ministro è stato assolto in secondo grado. Sono state pronunciate sei condanne non definitive contro sindaci in carica e ex sindaci, di cui quattro con sospensioni della pena. La procura non ha proseguito le indagini su presunte frodi nell'uso dei fondi UE, anche se le indagini su casi connessi, basate sugli stessi elementi, proseguono in un altro Stato membro. In tutti i casi di frode nell'uso dei fondi UE oggetto di procedimenti giudiziari nel 2011, la responsabilità penale è stata sostituita con ammende amministrative. Un importante caso di frode nell'uso dei fondi UE è stato rinviato in appello per oltre 18 mesi. La procura non si è ancora occupata di diversi dossier riguardanti gravi irregolarità nella gestione dei fondi UE trasmessi dall'OLAF nel 2010-2011.

La commissione per la prevenzione e l'individuazione dei conflitti di interessi, istituita nel giugno 2011 e attualmente operativa, ha ricevuto 146 segnalazioni e adottato 25 decisioni, accertando l'esistenza di un conflitto di interessi in 12 casi. Il suo effetto deterrente dipenderà, tra l'altro, dal numero di casi conclusi e dalla sua capacità di perseguire in modo proattivo i conflitti di interessi e di adottare decisioni valide e debitamente motivate nei casi più delicati. Per lottare efficacemente contro il conflitto di interessi occorre instaurare una prassi unificata per la pubblicazione delle dichiarazioni sul conflitto di interessi da parte dei vari organi amministrativi nonché razionalizzare la base giuridica della commissione per quanto riguarda le sanzioni e i termini di prescrizione.

Il Procuratore generale si è impegnato a creare reti di pubblici ministeri specializzati nella criminalità economica e finanziaria entro la fine del 2011 e a stilare istruzioni metodologiche per le indagini sui casi complessi connessi a questo tipo di criminalità, in collaborazione con esperti internazionali, entro aprile 2012. Il ministero dell'Interno e il Procuratore generale intendono sviluppare ulteriormente le istruzioni comuni in materia di indagini e acquisizione delle prove e la collaborazione con l'Agenzia nazionale delle entrate si svolge ora secondo regole più chiare. Si stanno elaborando anche relazioni mensili sui casi di notevole interesse pubblico. Occorrerà valutare in che misura i cambiamenti suddetti permettano di intensificare l'azione in questi casi.

La procura sta indagando sulle accuse di frode elettorale consecutive alle elezioni presidenziali e locali dell'ottobre scorso. Per rassicurare la popolazione circa la capacità delle autorità di combattere la criminalità organizzata e la corruzione

occorrono sanzioni dissuasive e una totale trasparenza del finanziamento dei partiti politici, in linea con le raccomandazioni del GRECO³.

Per migliorare la prevenzione della corruzione, la Commissione ha raccomandato in particolare alla Bulgaria di dimostrare di aver ottenuto risultati concreti nell'attuazione di un progetto globale anticorruzione, di migliorare il sistema di dichiarazione e verifica dei beni dei pubblici funzionari e di aumentare la capacità amministrativa nel settore degli appalti pubblici.

Il progetto orizzontale anticorruzione ("Borkor") proposto all'inizio del 2010 dispone ora di locali e di personale assunto in via permanente. È stato istituito un consiglio consultivo, sono state definite le modalità di collaborazione con l'amministrazione centrale e locale ed è stato stilato un elenco di mansioni e possibili proposte legislative. Il progetto dovrebbe essere operativo per la metà del 2012.

La Bulgaria ha pubblicato nuove istruzioni sulle misure disciplinari presso il ministero dell'Interno e a dicembre sono state adottate modifiche del codice etico, il cui scopo è contrastare e prevenire la corruzione a livello dei funzionari del ministero dell'Interno. L'impatto di queste misure dovrà essere dimostrato concretamente.

Dopo l'ultima relazione della Commissione non vi sono stati sviluppi concreti per quanto riguarda il sistema di controllo delle dichiarazioni patrimoniali degli alti funzionari pubblici a fini di individuazione e repressione delle ricchezze inspiegabili. Il nuovo codice penale dovrebbe tener conto delle recenti raccomandazioni di ovviare alle lacune legislative per quanto riguarda la tutela contro la corruzione a norma della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC).

Gli emendamenti legislativi dell'autunno 2011 miravano a rafforzare le verifiche ex-ante e ex-post nelle procedure di appalto pubblico. Perché queste misure siano efficaci occorrerà garantire una capacità amministrativa sufficiente e definire con precisione le competenze delle varie autorità competenti nel campo degli appalti pubblici e delle altre autorità, comprese quelle incaricate dell'esecuzione dei fondi strutturali. Secondo quanto comunicato, l'organico delle due autorità competenti in materia di appalti pubblici sarebbe stato potenziato. L'impatto di queste misure dovrà essere valutato in termini di applicazione pratica.

³ La relazione finale dell'OSCE sulle elezioni locali e presidenziali in Bulgaria è disponibile all'indirizzo <http://www.osce.org/odihr/elections/86893>