



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.7.2009
COM(2009) 402 definitivo.

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

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

{SEC(2009) 1074}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

1. INTRODUZIONE – CONTESTO E METODOLOGIA

1.1. Obiettivo

Contestualmente all'adesione della Bulgaria all'UE il 1° gennaio 2007, è stato istituito un meccanismo di cooperazione e verifica (MCV)¹ per aiutare il nuovo Stato membro ad attuare la necessaria riforma giudiziaria di vasta portata e a combattere la corruzione e la criminalità organizzata. L'MCV, che è stato istituito da una decisione autonoma della Commissione basata sul trattato di adesione, permette alla Commissione di collaborare strettamente, a livello politico e tecnico, con le autorità bulgare onde sorvegliare e valutare i progressi, offrendo al tempo stesso consulenza tecnica e sostegno finanziario. L'MCV consente a tutti gli altri Stati membri di seguire e appoggiare gli sviluppi in Bulgaria in questi settori e di fornire consulenza e sostegno finanziario. Le relazioni intermedie e annuali elaborate dalla Commissione nell'ambito dell'MCV valutano i progressi registrati e individuano le carenze rimanenti onde aiutare la Bulgaria a definire le azioni prioritarie necessarie per conformarsi pienamente ai parametri di riferimento fissati al momento dell'adesione.

Nella presente relazione la Commissione valuta i progressi compiuti verso la conformità con i parametri di riferimento dalla sua ultima relazione completa (23 luglio 2008) e rivolge raccomandazioni alla Bulgaria sulla base di tale valutazione. Completa la relazione un aggiornamento tecnico in cui la Commissione esegue una valutazione approfondita dei progressi compiuti rispetto a ciascun parametro di riferimento. La relazione si basa sui contributi regolari ricevuti dalle autorità bulgare, specialmente in risposta ai questionari dettagliati della Commissione su ciascun parametro. La Commissione è stata coadiuvata da esperti ad alto livello degli Stati membri e si è servita della documentazione e dei contributi provenienti da diverse altre fonti.

1.2. Parametri di riferimento

La Commissione ritiene che tutti i parametri siano strettamente collegati fra di loro. Nel suo dialogo con la Bulgaria, si è molto insistito sul fatto che i progressi relativi ad un parametro contribuiscono a migliorare la conformità con altri. L'obiettivo dell'MCV non è compilare una lista di controllo, ma creare un apparato giudiziario stabile e indipendente, in grado di individuare e di reprimere i conflitti di interessi, di combattere la corruzione a tutti i livelli e di agire in modo efficace contro la

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).

criminalità organizzata. La Commissione, quindi, non prevede di abolire i parametri di riferimento ad uno ad uno, ma intende collaborare con la Bulgaria fino alla soppressione dell'intero MCV.

2. STATO DI AVANZAMENTO DEL PROCESSO DI RIFORMA IN BULGARIA

Misure attuate

Come gli anni scorsi, l'aggiornamento fattuale allegato alla presente relazione contiene una valutazione approfondita da parte della Commissione dei progressi compiuti rispetto ai parametri di riferimento stabiliti nell'MCV. La relazione fa una sintesi delle principali constatazioni della Commissione e formula raccomandazioni in merito alle misure che la Bulgaria deve adottare.

Dopo la relazione in base all'MCV del luglio 2008 e la relazione sulla gestione dei fondi comunitari in Bulgaria, l'atteggiamento delle autorità bulgare è cambiato e il dialogo è diventato più schietto e aperto a tutti i livelli. Non viene più negata la vasta diffusione della criminalità organizzata e della corruzione e la magistratura inquirente e giudicante sta iniziando ad affrontare il problema. Sono state prese diverse misure per mettere in pratica le raccomandazioni formulate dalla Commissione nella sua ultima valutazione.

Lotta alla criminalità organizzata

La Bulgaria ha cominciato a riordinare la magistratura inquirente per migliorarne l'efficienza, con particolare attenzione al perseguimento dei reati gravi dal settembre 2008.

La creazione di squadre comuni composte da rappresentanti della magistratura inquirente, della polizia, dell'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale e del servizio investigativo nazionale ha migliorato il coordinamento e ha permesso di registrare progressi tangibili a livello investigativo, specie per quanto riguarda le frodi a danno dell'UE, come dimostra l'aumento delle indagini e dei rinvii a giudizio. La creazione di una squadra comune permanente per la repressione dei reati a danno del sistema finanziario dell'UE è un'ottima iniziativa, che riunisce sotto un'unica autorità funzioni diverse, intelligence, conoscenze specifiche e indagini riguardanti una data forma di criminalità.

Non è ancora stato predisposto un assetto organizzativo altrettanto efficiente per la criminalità organizzata. In questo settore le squadre comuni operano solo su base ad hoc, ma hanno comunque dato prova di maggiore iniziativa ed efficienza nell'individuare i membri dei gruppi noti della criminalità organizzata. Grazie al patteggiamento e a una procedura giudiziaria "accelerata" sono state pronunciate le prime condanne. Questo modo di procedere, tuttavia, dà spesso luogo a condanne inferiori al minimo legale se l'imputato riconosce i fatti. Entrambe le procedure vengono utilizzate efficacemente contro i membri dei gruppi della criminalità organizzata per ovviare all'inefficienza generalizzata delle azioni penali in Bulgaria. Tali procedure hanno portato per la prima volta all'incarcerazione di diversi membri dei gruppi della criminalità organizzata, inviando un segnale forte per dimostrare ai cittadini che i criminali più noti non sono più al di sopra della legge. Queste condanne potrebbero facilitare il congelamento dei beni e le indagini sul riciclaggio

del denaro, portando eventualmente a una seconda condanna. Occorre però valutare se l'uso del patteggiamento nei casi di criminalità organizzata garantisca globalmente un effetto deterrente sufficiente. In ogni caso, questo non deve impedire alla Bulgaria di predisporre un sistema processuale adeguato.

Nel giudicare questi primi successi si devono tener presenti il persistere di omicidi legati alla criminalità organizzata e il fatto che criminali noti non vengano arrestati. Occorrono prove convincenti dell'impegno inequivocabile assunto dalle autorità e dalla classe politica per eliminare il problema alla radice. Questo stato di cose è fonte di disagio e di incertezza all'interno dell'amministrazione, della polizia e della magistratura. Non si può pretendere che queste istituzioni combattano la criminalità e la corruzione quando i segnali provenienti dalle autorità e dai dirigenti politici non sono né unanimi né chiari. Occorre evitare che i loro sforzi encomiabili le espongano a minacce e intimidazioni.

La riforma della polizia va avanti, anche se l'organico, le strutture e le procedure della nuova polizia criminale e del servizio investigativo riorganizzato devono ancora essere consolidati. Le sovrapposizioni organizzative sussistono anche nella nuova struttura, che non ha ancora migliorato l'efficacia delle indagini sui reati gravi.

Il bilancio della Commissione per il congelamento e la confisca dei proventi del crimine (CEPACA) è nettamente migliorato dalla metà del 2008, con oltre 130 casi in attesa di una decisione del tribunale. Sebbene il quadro giuridico applicabile permetta apparentemente di congelare le attività quando viene aperta un'indagine ufficiale, ad esempio sul riciclaggio del denaro, in realtà il congelamento avviene solo dopo vari mesi dall'inizio della fase istruttoria o al momento del rinvio a giudizio, perdendo quindi la maggior parte della sua efficacia operativa. Le condizioni fissate dalla legge per il congelamento degli attivi sono inoltre troppo restrittive e non corrispondono alla realtà dei crimini in Bulgaria. Le modifiche legislative volte a rendere più efficaci il congelamento e la confisca degli attivi, presentate nel novembre 2008, sono state respinte da una vasta maggioranza parlamentare interpartitica. Di fronte a queste difficoltà, la CEPACA ha instaurato una prassi che consiste nell'ottenere in questi casi decisioni di confisca di tribunali civili. Nel complesso, tuttavia, le lacune legislative sminuiscono gravemente l'efficacia del lavoro della CEPACA.

Riforma del sistema giudiziario

I progressi conseguiti per quanto riguarda le azioni giudiziarie, ad esempio nella lotta contro le frodi a danno dell'UE, saranno limitati fintanto che il sistema giudiziario non verrà ulteriormente riformato e non darà prova di maggiore impegno per migliorare l'efficienza della giustizia. Destano tuttora serie preoccupazioni i ritardi inammissibili registrati nei procedimenti giudiziari, dovuti in gran parte all'eccessivo formalismo della procedura penale, ad una certa passività dei magistrati e alle possibilità apparentemente illimitate che il diritto penale offre agli imputati per rallentare i procedimenti.

In mancanza di opportune iniziative legislative volte a risolvere questo problema, un gruppo di lavoro del Consiglio superiore della magistratura ha compilato un inventario dettagliato e svolto un'analisi approfondita di casi specifici. Per ciascun caso sono state proposte o adottate misure per cercare di accelerare i procedimenti

sotto forma di raccomandazioni volte ad accelerare i "casi di grande interesse per il pubblico", cioè i casi che riguardano figure emblematiche e per i quali si è registrato un gran numero di ritardi. Le raccomandazioni del Consiglio superiore della magistratura propongono sia modifiche di natura giuridica (come l'introduzione della registrazione della residenza) che cambiamenti sostanziali nell'organizzazione dei tribunali e nella prassi giuridica. L'iniziativa del Consiglio superiore della magistratura è encomiabile; l'impatto e l'applicazione pratica delle raccomandazioni devono ancora essere dimostrati.

L'inefficienza della giustizia è dovuta in gran parte alla complessità e al formalismo della procedura penale, che costringono i servizi investigativi e la magistratura inquirente a concentrarsi su metodi semplicistici per ottenere elementi di prova ed evitare indagini complicate. Per di più, quest'impostazione formale non favorisce neanche i diritti degli imputati, in quanto le autorità preposte all'applicazione della legge utilizzano invariabilmente le tecniche investigative più invasive perché le prove più "leggere" non vengono accettate in tribunale.

Il bilancio dell'ispettorato del Consiglio superiore della magistratura, operativo dal giugno 2008, è incoraggiante per quanto riguarda le indagini sulle infrazioni disciplinari e le carenze sistemiche della prassi giudiziaria. Alcune delle sue constatazioni hanno permesso di introdurre miglioramenti, in particolare mediante decisioni interpretative della Corte suprema di cassazione.

La Corte suprema di cassazione si è sforzata al tempo stesso di promuovere una giurisprudenza uniforme mediante riunioni regolari con i tribunali regionali e, cosa ancora più importante, ha utilizzato attivamente i suoi poteri per emettere una serie di decisioni interpretative vincolanti per ciascun tribunale e garantire l'applicazione uniforme della legge.

Il bilancio dell'azione legislativa denota un approccio non uniforme e talvolta contraddittorio: contestualmente agli atti legislativi introdotti per evitare gli abusi relativi ai diritti degli imputati (come il decreto sul congedo per malattia) e aumentare le sanzioni in caso di frodi a danno dell'UE, la legge sull'amnistia ha escluso la punibilità degli atti di negligenza passibili di sanzioni detentive fino a 5 anni, compresi quelli commessi nell'esercizio di una pubblica funzione prima del luglio 2008. Il messaggio così inviato è in contraddizione con l'impegno del governo a eliminare la corruzione a tutti i livelli, specie per quanto riguarda gli atti di negligenza commessi da un pubblico ufficiale.

Analogamente, il ministero della Giustizia ha cercato di definire una nuova politica penale, ma al tempo stesso non si è data applicazione a numerose raccomandazioni adottate nel 2006 per semplificare i procedimenti penali, eccessivamente formalistici. Lo stesso codice penale è superato. Il sistema giuridico, quindi, risente tuttora di gravi carenze, che riguardano non solo la normativa penale di base ma anche altre leggi importanti, come quella sulla confisca dei proventi del crimine. La mancanza di iniziativa del legislatore per quanto riguarda la normativa penale di base costituisce un grave problema. Occorre ovviare all'eccessivo formalismo della prassi giudiziaria, all'inefficienza e alla scarsa responsabilità della pubblica amministrazione in genere e alla mancanza di iniziativa in un sistema rigorosamente gerarchico ammodernando il quadro giuridico onde evitare ritardi nelle decisioni e aumentare il senso di responsabilità.

Lotta alla corruzione

Dall'estate scorsa il Consiglio dei ministri ha adottato misure volte a rafforzare il coordinamento interministeriale e ad avviare i lavori preparatori per una nuova strategia anticorruzione basata su una valutazione e sulla consultazione delle parti interessate. È stato inoltre creato (tramite un progetto finanziato dall'UE) un sito web centrale per la segnalazione dei reati di corruzione che permette di sporgere denuncia a livello centrale contro tutte le istituzioni e di verificare lo stato di avanzamento della denuncia. Si è provveduto al coordinamento, alla supervisione e al sostegno tecnico per tutti gli uffici regionali anticorruzione e si è creata una rete di ispettorati presso tutti i ministeri.

Al tempo stesso, occorre adottare un'impostazione più energica in settori vulnerabili come la sanità o l'istruzione, ad esempio pubblicando orientamenti amministrativi su come attenuare questi rischi ed eseguendo controlli di conformità più rigorosi. Si rileva una mancanza generalizzata di iniziativa in questi settori vulnerabili. Nonostante i numerosissimi indizi di frodi e corruzione (compresa la collusione con la criminalità organizzata) nel settore pubblico, gli organismi preposti all'applicazione della legge sembrano riluttanti a prendere l'iniziativa e aspettano verosimilmente che un'altra amministrazione segnali formalmente le irregolarità prima di avviare un'indagine. Le indagini "ex officio", cioè quelle avviate di propria iniziativa e non sulla base di una denuncia o di un'informazione amministrativa, sono troppo poche. Questa mancanza di iniziativa nell'applicare la legge è dovuta in gran parte a un atteggiamento passivo e allo scarso sostegno politico in favore di un approccio energico per combattere le frodi e la corruzione. Questo mancato appoggio fa sì che il personale delle autorità di contrasto esiti ad avviare un'indagine che rischierebbe di portare alla luce un fenomeno di corruzione ad alto livello. In tale contesto, la Bulgaria potrebbe prendere in considerazione la creazione di strutture specializzate per perseguire e giudicare i casi di corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata. Queste strutture dovrebbero essere indipendenti dal governo dal punto di vista operativo e politico e avere un mandato chiaro per un'azione proattiva.

3. CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA

Sulla base della valutazione suddetta, ci si chiede se sia il caso di ricorrere alla clausola di salvaguardia. Nei dibattiti pubblici sull'MCV si fa spesso confusione tra la durata probabile del meccanismo e la durata limitata delle clausole di salvaguardia contenute nel trattato di adesione. Non esiste un collegamento automatico tra l'MCV e le clausole di salvaguardia contenute nel trattato di adesione per la Bulgaria. Le clausole di salvaguardia sono disposizioni standard dei trattati di adesione introdotte per garantire il buon funzionamento del mercato interno e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Possono essere attivate fino alla fine del 2009 per sospendere temporaneamente, in caso di necessità, l'applicazione della legislazione comunitaria pertinente. Basandosi sulla valutazione di cui sopra, la Commissione ritiene che le condizioni necessarie per invocare la clausola di salvaguardia non siano soddisfatte.

L'MCV è entrato nel terzo anno di applicazione. Il meccanismo non è stato istituito per un periodo prestabilito, poiché potrà essere abolito solo quando sarà stata raggiunta una conformità soddisfacente con i suoi parametri di riferimento. È

evidente che occorrerà parecchio tempo per raggiungere gli obiettivi stabiliti nei parametri di riferimento, ad esempio per affrontare alla radice le cause della corruzione ed eliminare la criminalità organizzata. La società bulgara è l'unica a poter suscitare i cambiamenti profondi che ciò comporta. L'MCV è uno strumento di sostegno da utilizzare a tal fine, ma non costituisce un obiettivo di per sé né può sostituire l'impegno di cui le autorità bulgare devono dar prova per allineare il sistema giudiziario e le sue prassi con gli standard generali dell'UE.

4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La Commissione constata che dopo la relazione del luglio 2008 la Bulgaria ha impresso nuovo slancio ai suoi tentativi di potenziare l'apparato giudiziario e di combattere la corruzione, come dimostrano gli sforzi profusi da singoli esponenti della magistratura inquirente e giudicante per affrontare i problemi strutturali, sforzi che meritano sostegno e riconoscimento. Queste misure pragmatiche contribuiscono a migliorare l'efficienza dell'apparato giudiziario e a potenziare la magistratura inquirente e, in alcuni casi, hanno ridotto le possibilità di corruzione.

Si tratta però di misure strettamente tecniche, che hanno un impatto limitato. Pur compiacendosi della maggiore sensibilizzazione generale e di queste singole iniziative, non si può non constatare la mancanza di un sostegno adeguato sotto forma di un ampio consenso politico e di una strategia convincente che facciano della lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione la principale priorità del paese. Agli occhi del cittadino, quindi, la giustizia in Bulgaria è lenta, talvolta iniqua e, in alcuni casi, soggetta a pressioni e ingerenze. Queste misure, inoltre, sono considerate frammentarie e non vengono applicate sistematicamente a tutti i livelli. Manca tuttora un impegno politico sufficiente a favore di iniziative più ampie, che potrebbero costituire un'impostazione più strategica e decisiva.

Sebbene sia stata adottata qualche misura concreta e incoraggiante per migliorare l'efficienza dell'apparato giudiziario e lottare in modo più efficace contro la corruzione e la criminalità organizzata, sussistono molte carenze a cui il governo bulgaro deve ovviare urgentemente.

Basandosi sulla sua valutazione più recente, la Commissione invita la Bulgaria a prendere i seguenti provvedimenti:

per quanto riguarda la criminalità organizzata e la lotta alla corruzione:

- definire una strategia integrata per la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione;
- rendere permanente la struttura ad hoc delle squadre investigative comuni che si occupano della criminalità organizzata;
- creare strutture specializzate, dotate di indipendenza operativa e politica, incaricate di perseguire e giudicare i casi di corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata;
- promuovere indagini ex officio proattive sui casi di corruzione da parte di tutte le autorità amministrative con mansioni di controllo;

- garantire l'effettiva applicazione della recente legge sui conflitti di interessi mediante la definizione di orientamenti a tal fine e la creazione di un sistema di segnalazione centralizzato;
- a livello orizzontale, monitorare l'impatto delle leggi sulla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata e, se necessario, modificare la legislazione;
- migliorare l'efficienza del sistema di congelamento/confisca dei proventi del crimine;
- rafforzare la capacità dell'ispettorato generale e degli ispettorati di ministeri e agenzie e incaricarli di adoperarsi attivamente per individuare e ridurre i punti vulnerabili;
- potenziare i 28 consigli regionali anticorruzione in partenariato con la società civile;
- adottare disposizioni amministrative più efficaci per tutelare gli informatori;
- monitorare attentamente i progressi registrati nella lotta alla corruzione a livello centrale e locale mediante il gruppo di coordinamento interministeriale;

per quanto riguarda l'efficienza del sistema giudiziario:

- individuare e analizzare attivamente l'applicazione non uniforme della legge ed esortare la Corte suprema a emettere un maggior numero di decisioni interpretative;
- proseguire urgentemente la stesura del progetto di documento di riflessione per una rielaborazione completa del codice penale;
- prendere in considerazione una riforma approfondita del codice di procedura penale per semplificare i procedimenti penali e ridurre il formalismo eccessivo;
- attuare urgentemente le raccomandazioni degli operatori del settore per migliorare le prassi nell'ambito del codice di procedura penale vigente;
- attuare tutte le raccomandazioni del Consiglio superiore della magistratura per quanto riguarda i ritardi nei processi penali importanti ed estendere sistematicamente il monitoraggio a tutti i casi pertinenti;
- verificare l'uso e l'impatto delle procedure accelerate (riduzione della pena contro confessione) e del patteggiamento;
- verificare l'effettiva osservanza da parte di tutti i tribunali dell'obbligo di pubblicare tutte le sentenze;
- garantire una valutazione obiettiva dell'operato di tutti i magistrati e riesaminare il decreto sulle regole e sui criteri per le nomine da parte del Consiglio superiore della magistratura;
- analizzare ed eliminare le prassi contraddittorie utilizzate dal Consiglio superiore della magistratura nei procedimenti disciplinari;
- far sì che le raccomandazioni e le conclusioni dell'ispettorato del Consiglio superiore della magistratura siano applicate in modo rapido ed efficace.

La Commissione invita la Bulgaria a portare avanti il suo processo di riforma e ad applicare le raccomandazioni formulate. La Commissione sosterrà e sorveglierà i progressi realizzati su queste basi nei prossimi dodici mesi. Occorre mantenere una pressione costante perché si ottengano risultati e la Commissione invita anche gli altri Stati membri a continuare ad assistere la Bulgaria e ad aiutarla a progredire. Dal canto suo, la Commissione continuerà ad appoggiare gli sforzi della Bulgaria mantenendo un dialogo politico e tecnico e fornendo, se necessario, una consulenza appropriata.

Le prospettive

La presente relazione dimostra che, a livello tecnico, è stata adottata qualche misura in risposta alle raccomandazioni contenute nella relazione della Commissione del luglio 2008. È stato impresso un impulso che sta dando i primi frutti. Occorrono però risultati più significativi in sede di indagini, azioni giudiziarie e sentenze relative ai casi di corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata per rendere duraturi i cambiamenti in atto in Bulgaria. Non è ancora iniziata una riforma radicale del settore giudiziario. Questo richiede un impegno politico chiaro e a lungo termine. La Commissione considera il meccanismo uno strumento di sostegno che deve essere mantenuto fino al completamento delle riforme. La Commissione procederà pertanto a una nuova valutazione dei progressi nell'estate 2010.