



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 23.3.2010
COM(2010)112 definitivo

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

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

RELAZIONE INTERMEDIA DELLA COMMISSIONE EUROPEA 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 MCV¹)* 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. La relazione non comprende una valutazione dei progressi compiuti.

L'ultima relazione, adottata dalla Commissione il 22 luglio 2009, e le raccomandazioni in essa contenute rimangono il punto di riferimento per valutare i progressi registrati rispetto ai parametri di riferimento e individuare i problemi che ancora sussistono. La Commissione presenterà la prossima valutazione nell'estate del 2010.

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

Negli ultimi sei mesi, la Bulgaria ha iniziato a elaborare una serie di proposte concrete di riforma in risposta alle raccomandazioni della Commissione. Una revisione parziale del codice di procedura penale è attualmente all'esame del Parlamento, mentre proseguono i lavori riguardanti una riforma sostanziale della legge sulla confisca dei proventi di reato e una revisione della legge sui conflitti di interessi. La Bulgaria ha deciso inoltre di potenziare le strutture della procura per combattere i reati gravi utilizzando le squadre investigative comuni per alcuni casi prioritari connessi alla corruzione ad alto livello e alla criminalità organizzata. La Bulgaria ha varato una riforma strutturale dell'Agenzia nazionale per le entrate e dell'Agenzia nazionale per le dogane e ha iniziato a elaborare una strategia generale per la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Parallelamente, l'attività dell'ispettorato del Consiglio superiore della magistratura (CSM) è proseguita in modo soddisfacente e il CSM ha continuato a monitorare i casi di notevole interesse pubblico.

Ciò nonostante, il sistema giudiziario ha continuato ad ottenere pochi risultati nei casi legati alla corruzione ad alto livello e alla criminalità organizzata e nel gennaio 2010 è stato commesso un altro omicidio in piena strada. Le denunce per grave corruzione in relazione a nomine ad alto livello nel settore giudiziario, che vedono coinvolti membri del CSM, devono ancora essere esaminate in modo approfondito.

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).

Prima della prossima valutazione occorrerà garantire un follow-up più rapido e completo, a livello amministrativo, delle preoccupazioni espresse dalla Commissione circa le irregolarità, i conflitti di interessi e le frodi nell'uso dei fondi UE.

3. PROSPETTIVE

Negli ultimi sei mesi la Bulgaria ha varato una serie di iniziative importanti che dimostrano la sua volontà di riforma.

Questi sforzi encomiabili potranno però essere valutati nel merito solo in funzione del loro effettivo contributo alla lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Le misure adottate di recente dalla Bulgaria dimostrano la sua crescente consapevolezza della necessità di riforme sostanziali e di vasta portata.

La Bulgaria dovrebbe impegnarsi maggiormente sul fronte delle riforme per ottenere risultati concreti e misurabili in un gran numero di settori. Le riforme raccomandate dalla Commissione nel luglio 2009 devono diventare una priorità nazionale ed essere avviate in più ambiti ai fini di un riordino radicale del settore giudiziario.

La Commissione continuerà a sostenere gli sforzi della Bulgaria e presenterà entro l'estate la prossima valutazione approfondita dei progressi compiuti.

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 della magistratura.

L'attività dell'ispettorato del Consiglio superiore della magistratura (CSM) è proseguita in modo soddisfacente. L'ispettorato ha svolto le ispezioni programmate presso tutti gli uffici giudiziari bulgari tranne quelli della sezione civile della corte d'appello di Sofia. Sebbene le sue raccomandazioni a tribunali e procure non siano sempre state seguite in modo coerente, l'ispettorato ha segnalato gli effetti visibili, a livello preventivo, delle ispezioni fra i magistrati.

Il nuovo gruppo di lavoro congiunto CSM-ispettorato dovrebbe contribuire ad uniformare la prassi disciplinare, a rendere le ispezioni più mirate e a far sì che il CSM applichi le risultanze delle ispezioni alle procedure di valutazione e di nomina. La prassi attuale dimostra che le sanzioni inflitte dal CSM sono spesso leggere. Alcuni casi, inoltre, sono stati archiviati per scaduti termini statutari.

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.

In risposta alle raccomandazioni della Commissione, il governo ha introdotto diverse modifiche del codice di procedura penale onde migliorare l'efficienza e la trasparenza del processo giudiziario. Il dibattito in Parlamento ha dimostrato finora che non tutte le modifiche possono essere appoggiate².

² Le modifiche estendono l'ammissibilità delle prove in tribunale e snelliscono le procedure giudiziarie. In tali modifiche rientrano l'ammissibilità come prove in tribunale delle dichiarazioni dei funzionari di polizia, dei documenti ufficiali forniti dall'OLAF (Ufficio della Commissione europea per la lotta

Le proposte di modifica del codice penale presentate dal governo mirano a rafforzare le sanzioni in caso di reati come l'omicidio, il rapimento e il ricorso abusivo al credito.

La Bulgaria valuta positivamente lo strumento del patteggiamento, che ha migliorato l'efficienza giudiziaria. D'altro canto, però, l'applicazione della procedura accelerata ha comportato un'indebita clemenza in casi in cui il rinvio a giudizio era pienamente giustificato dalle prove acquisite. A seguito della valutazione, le autorità bulgare stanno vagliando la possibilità di escludere alcuni reati gravi dall'applicazione della procedura accelerata e di limitare la possibilità per i tribunali di pronunciare sentenze al di sotto del minimo stabilito³.

Non si segnalano progressi per quanto riguarda le procedure di adozione del nuovo disegno di legge sugli strumenti normativi, che introdurrebbe norme chiare sulla trasparenza e sul dibattito pubblico e codificherebbe le varie fasi del processo legislativo.

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.

Sono state formulate ulteriori critiche sulla valutazione dei magistrati, la maggior parte dei quali ha ricevuto il massimo punteggio. In risposta a una raccomandazione della Commissione, il CSM ha adottato un'ordinanza per rendere più eque e obiettive le valutazioni annuali⁴. Il Consiglio superiore della magistratura ha continuato a monitorare i casi di notevole interesse pubblico per quanto riguarda la rapidità della fase processuale. Nove casi su cinquanta si sono conclusi con una condanna⁵. In alcuni casi il CSM ha individuato i motivi del ritardo e ha formulato opportune raccomandazioni, ma in alcuni casi importanti sono stati comunque registrati ritardi ingiustificati⁶.

antifrode) e delle informazioni ottenute con mezzi investigativi speciali prima dell'apertura ufficiale dell'istruttoria. Altre modifiche riguardano la razionalizzazione delle procedure per la registrazione dei rinvii a giudizio, la possibilità di assegnare un difensore all'imputato con decisione del tribunale, l'agevolazione del trasferimento dei casi tra distretti giudiziari e il diritto della procura di fare appello contro il rinvio delle cause ad opera dei tribunali. Durante la seconda lettura del 4 marzo, il Parlamento ha respinto la proposta di dare agli ufficiali di polizia giudiziaria la possibilità di fornire prove in tribunale e ha rinviato il dibattito sulla possibilità di assegnare un difensore all'imputato con decisione del tribunale.

³ Conformemente alle proposte di modifica del codice di procedura penale, la procedura accelerata non verrebbe più applicata in caso di omicidio premeditato, quando un reato viene commesso sotto l'effetto di droga o alcool, quando un reato è commesso da o contro un giudice, pubblico ministero o organo investigativo oppure in caso di rapimento, tratta di esseri umani, traffico, produzione o possesso di droga.

⁴ Fra i principali cambiamenti vanno segnalati il trasferimento delle competenze per la valutazione degli alti magistrati alla commissione di valutazione centrale presso il Consiglio superiore della magistratura, la creazione di due sottocommissioni per i giudici e i pubblici ministeri e l'obbligo di verificare 15 fascicoli del candidato scelti a caso ai fini della valutazione. Nelle valutazioni, inoltre, si terrà conto delle conclusioni dell'ispettorato e delle sanzioni.

⁵ Otto condanne su nove sono state pronunciate nel primo semestre del 2009 e una nel luglio 2009. Non sono state fornite informazioni sull'entità delle sanzioni né si sa se le decisioni siano state applicate.

⁶ In un caso specifico, ad esempio, i ritardi ricorrenti erano dovuti ai seguenti motivi: mancata comparizione dell'imputato (tre volte), assenza dell'imputato per malattia e mancata comparizione dei testimoni (due volte).

Nel secondo semestre del 2009 sono state rese pubbliche denunce per traffico di influenza e corruzione in relazione a nomine ad alto livello nel settore giudiziario, che vedevano coinvolti membri del CSM. In risposta alle denunce, il CSM ha avviato procedimenti disciplinari formali contro un certo numero di magistrati. Due membri del CSM si sono dimessi a causa della pressione pubblica e sono tornati a svolgere incarichi presso la magistratura. In precedenza, il CSM aveva dichiarato che entrambi i membri avevano violato il codice deontologico dei magistrati e ne aveva chiesto le dimissioni. Secondo quanto comunicato, la mancanza di una base giuridica avrebbe impedito al CSM di adottare misure disciplinari nei loro confronti. Il ministro della Giustizia ha pertanto presentato una proposta di modifica della legge sul sistema giudiziario volta ad aumentare la responsabilità disciplinare dei membri del Consiglio superiore della magistratura⁷.

Diciassette degli almeno trenta magistrati coinvolti si sono dimessi in seguito alle accuse per traffico di influenza formulate in questo caso. Secondo quanto riferito, sarebbero stati avviati provvedimenti disciplinari contro tutti i magistrati sospettati di traffico di influenza che si sono candidati a cariche amministrative, a prescindere dal fatto che siano stati nominati o meno. Finora i procedimenti disciplinari avviati dal CSM hanno dato luogo a sette rimozioni dall'incarico. Non è stato possibile verificare il merito delle denunce perché la procura non ha avviato procedimenti penali contro nessuno dei magistrati coinvolti.

A seguito di diverse segnalazioni pubbliche, il CSM ha avviato un'indagine riguardante irregolarità presso un tribunale regionale. La relazione conclusiva adottata dal CSM a febbraio ha messo in luce una serie di gravi carenze nella gestione del tribunale⁸. Si è in attesa del necessario follow-up a livello disciplinare e giudiziario.

La mancanza di responsabilità del procuratore generale capo è stata criticata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo⁹, la cui sentenza invitava la Bulgaria a predisporre un sistema di "controlli e contrappesi" fra le diverse istituzioni dell'apparato giudiziario.

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.

In linea con le raccomandazioni della Commissione, la Bulgaria ha istituito altre cinque squadre comuni permanenti che si occuperanno dei principali casi di criminalità organizzata (vedi parametro 6). Queste squadre sono state incaricate di indagare, a titolo sperimentale, sulle denunce di frode e negligenza nell'adempimento dei doveri d'ufficio contro tre ex ministri e due parlamentari. All'inizio di marzo erano stati registrati complessivamente sei rinvii a giudizio riguardanti due ex ministri, due parlamentari e l'ex direttore di un'agenzia di Stato.

⁷ Secondo la proposta, i membri del CSM che recano pregiudizio all'immagine del sistema giudiziario potrebbero essere esclusi permanentemente dai loro incarichi nel settore.

⁸ La relazione conferma le denunce a carico del presidente del tribunale per conflitto di interessi e irregolarità nell'assegnazione casuale delle cause.

⁹ Kolevi contro Bulgaria (richiesta n. 1108/02), disponibile al seguente indirizzo: www.echr.coe.int/ECHR/homepage_en.

La Bulgaria ha potenziato la capacità della squadra investigativa comune per la lotta contro le frodi a danno dell'UE. La Bulgaria segnala che 108 dei 125 fascicoli affidati alla squadra investigativa nel 2009 sono stati trasmessi al tribunale competente.

In risposta alle raccomandazioni della Commissione, la Bulgaria ha preparato una serie di modifiche della legge sulla prevenzione dei conflitti di interessi onde costituire una commissione incaricata di applicare la legge sotto la supervisione del Parlamento. La costituzione di una commissione specializzata dovrebbe estendere ad altri settori il limitato campo di applicazione della legge sui conflitti di interessi, migliorarne l'applicazione e aumentarne l'efficacia mediante l'applicazione di sanzioni o la confisca dei beni.

Diversi casi di corruzione ad alto livello sono attualmente oggetto di indagine. Di recente sono stati registrati sette rinvii a giudizio, ma in due casi importanti di frode i procedimenti giudiziari accusano ancora notevoli ritardi. Dal luglio 2009 non è stata segnalata alcuna condanna in casi di corruzione ad alto livello.

Vengono ancora segnalati controlli insufficienti a livello amministrativo per prevenire le irregolarità e individuare le violazioni amministrative. In molti casi, le segnalazioni giungono alle autorità giudiziarie prima che vengano effettuate le verifiche amministrative preliminari. D'altro canto, gli organi di controllo amministrativi non dimostrano uno spirito d'iniziativa sufficiente per individuare i rischi e i possibili casi ex officio di frode e corruzione. Sono state avviate riforme che dovrebbero aumentare la responsabilità e l'efficienza dell'Agenzia nazionale per le entrate e dell'Agenzia nazionale per le dogane.

Stando a quanto riferito, l'applicazione della legge sulla prevenzione e sull'individuazione dei conflitti di interessi ha permesso di accertare quarantasette casi di irregolarità dalla metà del 2009. Tuttavia, il sito specifico della Corte dei conti su cui vengono pubblicate le dichiarazioni patrimoniali di alti funzionari, ministri e parlamentari non è stato aggiornato sistematicamente, né è stato segnalato alcun follow-up da parte degli organi di controllo incaricati di verificare le dichiarazioni segnalate. Dal dicembre 2009, inoltre, non è stato segnalato alcun follow-up delle denunce per conflitto di interessi fra alti funzionari e parlamentari da parte di una commissione parlamentare appositamente nominata.

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

Il 18 novembre 2009 il Consiglio dei ministri ha adottato un'ambiziosa strategia volta a prevenire e combattere la corruzione e la criminalità organizzata, da attuare in tutto il settore pubblico sulla base di un piano d'azione e avvalendosi dell'assistenza esterna.

La Bulgaria deve dar prova di maggiore impegno, a livello amministrativo, per prevenire le irregolarità negli appalti pubblici e rispondere alle preoccupazioni espresse circa l'uso dei fondi UE. È importante che l'esito del dibattito parlamentare

sulle modifiche della legge sugli appalti pubblici garantisca in futuro una protezione efficace contro le frodi e la corruzione negli appalti pubblici¹⁰.

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.

In risposta a una raccomandazione della Commissione, la Bulgaria ha istituito cinque squadre investigative comuni permanenti sotto la direzione della procura della Corte suprema di cassazione. Di queste squadre, che operano sotto la guida di pubblici ministeri, fanno parte ufficiali di polizia giudiziaria, magistrati inquirenti e rappresentanti dell'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale (SANS). Questi ultimi sono incaricati in particolare di raccogliere informazioni finanziarie. Le cinque squadre indagheranno principalmente sui casi importanti di criminalità organizzata¹¹.

In risposta a un'altra raccomandazione della Commissione, la Bulgaria intende rafforzare considerevolmente la legislazione sulla confisca dei proventi di reato e il mandato della commissione per la confisca dei proventi di reato (CEPACA). Le modifiche mirano in particolare a: ampliare la definizione delle "persone collegate" i cui beni possono essere confiscati, conferire alla CEPACA il diritto di agire ex officio, valutare i beni in base al loro valore di mercato e trasferire l'onere della prova quando si sospetti che i beni siano stati acquisiti illegalmente. Le modifiche di carattere giuridico riguardano essenzialmente la confisca ad opera dei tribunali civili, che sarebbe dissociata da una decisione specifica in una causa penale ma subordinata a un certo numero di altri elementi, come i precedenti penali. Il disegno di legge dovrebbe arrivare in Parlamento a marzo, a seguito della consultazione pubblica.

Dalla metà del 2009 la Bulgaria ha eseguito una serie di arresti e ha avviato indagini in relazione a gruppi della criminalità organizzata.

Nello stesso periodo sono stati disposti due rinvii a giudizio in casi di alto profilo, uno per omicidio e costituzione di un gruppo della criminalità organizzata e uno per evasione fiscale. Nel secondo caso sono stati congelati beni di notevole entità¹².

Un possibile testimone in un caso di criminalità organizzata di alto profilo è stato ucciso a Sofia il 5 gennaio 2010. Nel complesso, dalla metà del 2009 si rilevano pochi sviluppi per quanto riguarda i processi relativi a casi di criminalità organizzata e in questo periodo non sono state segnalate condanne.

¹⁰ Secondo alcune proposte volte a modificare la legge sugli appalti pubblici, le gare pubbliche irregolari non verrebbero più annullate, ma sarebbero soggette al pagamento di un'ammenda contrattuale pari al 2% del valore del contratto, comminata dall'autorità aggiudicatrice.

¹¹ Dalla metà del 2009 la Bulgaria ha ridotto le competenze dell'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale (SANS). Sebbene rappresentanti della SANS partecipino alle squadre comuni istituite di recente, le competenze per le indagini sui casi di criminalità organizzata sono state nuovamente trasferite al ministero dell'Interno. La SANS rimarrà peraltro competente per la raccolta di informazioni sulla corruzione ad alto livello. Anche la struttura di coordinamento antifrode (AFCOS) è stata ritrasferita dal ministero delle Finanze al ministero dell'Interno.

¹² In totale, la Bulgaria segnala 29 rinvii a giudizio in relazione alla criminalità organizzata dalla metà del 2009.

La Bulgaria sta vagliando la possibilità di rafforzare la protezione giuridica contro il riciclaggio del denaro mediante modifiche della legge che vieterebbero i pagamenti in contanti per i trasferimenti immobiliari. Le modifiche sono attualmente all'esame del Parlamento.