



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.7.2008
COM(2008) 495 definitivo

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

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

{SEC(2008) 2350}

1. INTRODUZIONE

Nel 2007, quando la Bulgaria è entrata a far parte dell'UE, il funzionamento dell'apparato giudiziario e la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata ponevano ancora seri problemi nel paese. La Commissione e gli altri Stati membri hanno ritenuto che queste difficoltà fossero sormontabili e le autorità bulgare si sono impegnate a ovviare alle carenze riscontrate in questi settori affinché la Bulgaria potesse assumere integralmente i diritti e gli obblighi che comporta l'adesione all'UE. Le autorità bulgare e gli altri Stati membri hanno riconosciuto che occorre una riforma giudiziaria di vasta portata e un'azione concertata di lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata per consentire ai cittadini bulgari di esercitare i propri diritti e di cogliere tutte le opportunità offerte dall'adesione all'UE, compreso il sostegno finanziario. Su un piano più generale, hanno riconosciuto che eliminare le cause di questi problemi era indispensabile per poter applicare i principi fondamentali dell'UE: rispetto dello Stato di diritto, riconoscimento reciproco e cooperazione basata su un solido patto di fiducia

In tale contesto, la Commissione e gli altri Stati membri hanno ravvisato la necessità di collaborare strettamente con la Bulgaria dopo l'adesione onde garantire l'attuazione delle riforme necessarie per potenziare il sistema giudiziario e lottare contro la corruzione e la criminalità organizzata. La Commissione ha predisposto un meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) onde monitorare i progressi e fornire sostegno per ovviare a queste carenze. La presente relazione, che si basa sui contributi delle autorità bulgare integrati dalle missioni degli esperti, contiene una sintesi e una valutazione dettagliata dei progressi compiuti dalla Bulgaria verso la conformità con i parametri di riferimento definiti nell'MCV. Questa è la terza relazione semestrale della serie.

La valutazione evidenzia le gravi difficoltà incontrate dalle autorità bulgare per far progredire realmente la riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Nonostante gli sforzi concreti prodigati per creare le istituzioni competenti e introdurre le procedure e i processi necessari, il buon funzionamento del sistema non è sufficientemente dimostrato dai risultati ottenuti. Sebbene non si potesse realisticamente sperare in un cambiamento rapido e radicale, malgrado gli sforzi del governo bulgaro il processo si è rivelato più lento e più limitato del previsto. Occorrerà quindi proseguire per qualche tempo le verifiche e la cooperazione. Il sistema giudiziario e l'amministrazione devono essere considerevolmente potenziati, il che richiederà tempi piuttosto lunghi.

2. IL PROCESSO DI RIFORMA IN BULGARIA

2.1. Misure attuate

La Bulgaria si è sforzata di creare le istituzioni competenti e di introdurre le procedure e i processi necessari per poter garantire, sempre che le istituzioni dispongano di personale sufficiente e che i processi siano gestiti correttamente, l'efficienza del settore giudiziario e dell'amministrazione, che devono inoltre essere liberi dalla corruzione e dalla minaccia della criminalità organizzata.

Per quanto riguarda la **riforma del settore giudiziario**, la Bulgaria ha adottato modifiche alla costituzione, il codice di procedura civile, la legge sul sistema giudiziario e la relativa normativa di attuazione. Queste leggi, che confermano

l'indipendenza dell'apparato giudiziario, istituiscono il Consiglio giudiziario supremo come organo elettivo indipendente incaricato di sorvegliare il funzionamento del settore giudiziario. È stato istituito un ispettorato giudiziario indipendente, che è diventato operativo e ha avviato le sue prime missioni ispettive.

L'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale (SANS), istituita per **lottare contro la corruzione e la criminalità organizzata**, esercita di fatto poteri investigativi dall'inizio del 2008 e ha compilato un elenco di casi attualmente indagati sotto la sorveglianza della procura. La Bulgaria ha fatto progressi anche nelle indagini su due casi importanti e simbolici.

La situazione del paese per quanto riguarda la **corruzione locale** è migliorata con l'introduzione di nuove procedure amministrative che riducono le possibilità di corruzione, segnatamente per la polizia di frontiera. La Bulgaria ha chiuso negozi e distributori di benzina duty-free considerati punti nevralgici della corruzione e della criminalità organizzata a livello locale.

2.2. Risultati

Nonostante il notevole impegno prodigato per creare istituzioni e processi, la riforma non ha ancora dato risultati accettabili. Le leggi adottate, le procedure introdotte e le istituzioni create sono necessarie ma non sufficienti: le leggi devono essere applicate e le istituzioni devono operare in modo efficiente per produrre risultati più concreti.

Per quanto riguarda la **riforma giudiziaria**, non si è ancora ovviato alle carenze del codice penale e del codice di procedura penale. Il codice di procedura penale adottato nel 2006 non ha contribuito in misura determinante a migliorare l'efficienza della fase istruttoria. La definizione dei ruoli e delle competenze è troppo imprecisa per consentire la collaborazione fra le diverse parti interessate. Casi importanti vengono rinviati alla procura per vizi procedurali di poca importanza. I ritardi nei processi sono frequenti e non esistono salvaguardie procedurali che impediscano ai tribunali di rinviare le decisioni. Il codice penale è superato, il che spiega in parte perché il settore giudiziario è sovraccarico di lavoro.

Nell'aprile 2008 è stata proposta una **riforma degli organi preposti all'applicazione della legge** presso il ministero dell'interno, che comprende anche la polizia. L'iniziativa è positiva, ma la scarsa chiarezza circa i ruoli e le competenze dei diversi soggetti nella fase istruttoria per quanto riguarda la raccolta di informazioni, le indagini e le azioni giudiziarie relative alle cause penali ha dato luogo a un dibattito. Le posizioni divergenti degli organi responsabili circa detti ruoli e competenze hanno creato incertezze e compromesso l'efficienza. La celerità che la nuova istituzione SANS ha già dimostrato nello svolgimento delle indagini non si è ancora tradotta in una gestione efficace dei casi da parte del sistema giudiziario.

La capacità amministrativa è carente per quanto riguarda l'applicazione della legge e la giustizia. La polizia non dispone né di personale qualificato né delle attrezzature necessarie per poter indagare sui casi complessi. L'informatizzazione del settore giudiziario procede a rilento. La mancanza di sufficienti informazioni e dati attendibili in merito alle indagini, alle incriminazioni e alle sentenze impedisce un funzionamento ottimale dell'apparato giudiziario e del ministero della giustizia.

Per quanto riguarda la **corruzione locale**, le numerose denunce di corruzione e acquisto di voti in occasione delle elezioni locali del novembre 2007 hanno dato luogo a poche indagini e sentenze. Queste pratiche si sarebbero verificate nuovamente durante le elezioni parziali locali organizzate in almeno due città agli inizi di giugno 2008. Si rilevano casi di corruzione nei settori della sanità e dell'istruzione. Nonostante le attività di sensibilizzazione intraprese, non sono state presentate denunce e non sono emersi informatori. Non vi è praticamente alcun controllo o monitoraggio dei conflitti di interessi negli appalti pubblici. Manca un'impostazione strategica per la lotta alla corruzione locale. La commissione anticorruzione del Consiglio dei ministri non si è impegnata attivamente in questo senso.

La **lotta contro la corruzione ad alto livello e la criminalità organizzata** non sta dando risultati sufficienti. Gli sviluppi registrati per determinati casi e la vasta pubblicizzazione della "guerra contro la corruzione" rappresentano una parte minima di questi crimini. Le informazioni statistiche fornite sono inattendibili e, talvolta, contraddittorie. La Bulgaria ha registrato pochi progressi per quanto riguarda il congelamento o la confisca delle attività finanziarie derivanti da attività criminali.

Le **denunce di corruzione e di frode** ostacolano l'attuazione dei programmi di assistenza finanziaria dell'UE. La Bulgaria deve migliorare considerevolmente la sua capacità di gestire correttamente i finanziamenti UE. Questo ha comportato la sospensione o il congelamento delle attività di vari programmi di finanziamento dell'UE. L'OLAF, l'ufficio antifrode dell'UE, segnala blocchi procedurali, lentezze nell'iter giudiziario, fughe di informazioni riservate e presunte ingerenze nel funzionamento dell'amministrazione e dell'apparato giudiziario che impediscono di risolvere rapidamente ed efficacemente i casi di corruzione e di frode. Le decisioni relative alla gestione dei fondi UE vengono prese in funzione dei requisiti specifici di controllo dei rispettivi regolamenti finanziari dell'UE e delle procedure connesse. Una relazione di accompagnamento illustra dettagliatamente i problemi riscontrati nel contesto dei finanziamenti UE.

2.3. Miglioramenti necessari

Occorrono vari miglioramenti sostanziali, anche se la prima priorità dovrebbe essere quella di ottenere risultati a prescindere dalle carenze strutturali. Questo richiede una volontà e una determinazione costanti a livello politico.

Fra le misure necessarie per rendere più efficace l'amministrazione della giustizia figurano opportuni adeguamenti, anche del codice di procedura penale, per migliorare l'efficienza nella fase istruttoria, ridurre i ritardi e disporre salvaguardie in relazione ai ritardi. Occorre una riforma approfondita del codice penale, che comprenda fra l'altro una differenziazione più chiara tra i reati minori e i delitti gravi e un aggiornamento delle definizioni per tener conto delle nuove forme di criminalità. Dev'essere promulgata una legge più valida sul conflitto di interessi e sul controllo delle attività, poiché il disegno di legge attuale non è sufficiente per raggiungere lo scopo. Una volta adottata, la legge riveduta deve essere attuata quanto prima.

Il Consiglio giudiziario supremo, di recente istituzione, deve assumersi la responsabilità del processo di riforma e prendere misure per garantire la rapidità e

l'efficacia delle sentenze. L'ispettorato del Consiglio giudiziario supremo deve ancora disporre indagini proattive sulle carenze procedurali e sui casi disciplinari, in seguito alle quali il Consiglio giudiziario supremo dovrebbe adottare tempestivamente le misure opportune.

La legge deve essere applicata in modo più efficiente per poter gestire i casi complessi. Occorre chiarire ruoli e competenze delle varie parti nella fase istruttoria onde migliorare la cooperazione fra polizia, inquirenti, dipartimenti specializzati e procura. L'attuale dibattito sulla riforma del processo istruttorio è fonte di incertezze e compromette il buon esito delle indagini in corso. Occorre codificare, in particolare, l'interazione esatta fra polizia, SANS e procura. Il ruolo investigativo della SANS deve essere definito con maggior precisione e separato chiaramente dal suo ruolo di raccolta delle informazioni. Va instaurata una sorveglianza parlamentare per garantire una responsabilizzazione normale, pur evitando ingerenze nelle attività investigative. Occorre definire chiaramente il ruolo dei magistrati inquirenti e la loro autorità per le indagini speciali. Un altro problema ricorrente a cui si deve ovviare è il mancato rispetto della riservatezza e della protezione dei testimoni nelle fasi istruttoria e processuale.

La capacità amministrativa deve essere rafforzata per quanto riguarda l'applicazione della legge e la giustizia. La polizia ha bisogno di personale qualificato e delle attrezzature necessarie per poter indagare sui casi complessi. Occorre completare l'informatizzazione del settore giudiziario e introdurre sistemi più efficienti di gestione delle cause nella fase istruttoria. Un sistema di informazione unificato fornirebbe informazioni e dati utili sull'efficienza dell'apparato giudiziario e agevolerebbe pertanto il lavoro del Consiglio giudiziario supremo e del ministero della giustizia, specie per quanto riguarda il ruolo di questo ministero nella definizione delle politiche in materia penale.

La Bulgaria deve migliorare la trasparenza, le procedure di notifica e la regolamentazione dei flussi di attività finanziarie e delle transazioni onde agevolare l'individuazione e la gestione delle attività finanziarie derivanti da attività criminali. Nella stessa ottica, la Bulgaria deve rafforzare la sua capacità di combattere le frodi e di esercitare un controllo finanziario adeguato. È altrettanto importante limitare sistematicamente i conflitti di interessi e le ingerenze indebite, soprattutto per consentire alla Bulgaria di continuare a beneficiare dei finanziamenti comunitari. Si deve ovviare con urgenza alla mancanza significativa di risultati tangibili nell'ambito delle strutture esistenti.

3. CONCLUSIONI

Il meccanismo di cooperazione e verifica e i relativi parametri di riferimento sono stati istituiti per consentire alla Bulgaria di dimostrare periodicamente di aver compiuto progressi in materia di riforma del sistema giudiziario e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Spetta alle autorità bulgare dimostrare che il sistema giudiziario funziona e che le indagini relative alla corruzione e alla criminalità organizzata sfociano in arresti, azioni giudiziarie e, in funzione della sentenza del tribunale, condanne con effetto dissuasivo e confisca dei beni. Finora, la Bulgaria non è stata in grado di dimostrare che il suo sistema giudiziario funziona effettivamente in questo modo. Le istituzioni e le procedure sono teoricamente valide, ma in realtà non ottengono risultati; le raccomandazioni formulate non

vengono messe in pratica. I problemi principali rimangono irrisolti, e devono essere affrontati con urgenza.

I cittadini bulgari hanno il diritto di trarre pieno vantaggio dall'adesione all'UE, che dovrebbe contribuire a rafforzare lo Stato di diritto eliminando la corruzione. Progredendo verso la conformità con i parametri di riferimento stabiliti nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica e fugando i dubbi circa la propria capacità di lottare contro la corruzione e la criminalità organizzata, la Bulgaria permetterà ai suoi cittadini di fruire pienamente di questi vantaggi e di nutrire maggiore fiducia nello Stato di diritto, con effetti positivi a lungo termine per l'economia nazionale. La Bulgaria ha determinate responsabilità nei confronti degli altri Stati membri, ad esempio nell'ambito della politica in materia di giustizia e affari interni e della gestione comune dei fondi UE. Per poter fruire pienamente dei fondi preadesione e strutturali dell'UE, la Bulgaria deve disporre di una capacità amministrativa adeguata e di un controllo efficace dei conflitti di interessi, delle frodi e delle irregolarità finanziarie. Questi fondi testimoniano la solidarietà dell'Unione con la Bulgaria e devono essere usati, nell'interesse di tutti, per venire in aiuto alle regioni meno favorite del paese.

Per riformare il sistema occorrono una strategia chiara e un impegno inequivocabile a tutti i livelli. Non si tratta solo di dare alle nuove istituzioni e ai processi in corso il tempo di dimostrare la loro efficacia. Pur con le strutture esistenti, e nonostante le loro carenze, la Bulgaria dovrebbe poter ottenere risultati tangibili nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione, impedire i conflitti di interessi e affrontare in modo convincente il problema delle collusioni fra una parte della classe politica, il mondo imprenditoriale e la criminalità organizzata. Per garantire un assorbimento e un uso efficienti dei fondi UE, la Bulgaria non può limitarsi a rafforzare considerevolmente la sua capacità amministrativa, ma deve ridurre in maniera radicale le opportunità di corruzione ad alto livello e la piccola corruzione e lottare energicamente contro la criminalità organizzata.

Necessità di proseguire la cooperazione

Nell'interesse della Bulgaria e dell'intera UE, la Bulgaria deve disporre di un'amministrazione e di un apparato giudiziario sani, in grado di lottare con successo contro la corruzione e la criminalità organizzata. La cooperazione e il sostegno sono quindi fondamentali. Per il momento, quindi, la Commissione considera il sostegno più efficace delle sanzioni e non invocherà le disposizioni di salvaguardia contenute nel trattato di adesione. È però evidente che il meccanismo di cooperazione e verifica dovrà essere mantenuto ancora per qualche tempo.

La relazione presentata a febbraio nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica sottolineava la notevole assistenza che la Bulgaria ha ricevuto negli ultimi anni dagli Stati membri e dalla Commissione in termini di finanziamenti e di consulenza tecnica. Quest'assistenza non ha dato sempre i risultati sperati e negli Stati membri che l'hanno fornita si sta diffondendo un senso di frustrazione per la mancanza di trasparenza e gli scarsi progressi registrati nei contatti con l'amministrazione bulgara.

È fondamentale rilanciare il processo di riforma, utilizzando l'assistenza in modo più efficace. Tutte le parti interessate hanno rinnovato gli sforzi per aiutare la Bulgaria, che riconosce la necessità di ricevere consulenze da esperti indipendenti di alto livello. La Commissione è disposta a collaborare con la Bulgaria e con gli altri Stati membri per fornire quest'assistenza, a condizione però che i destinatari diano accesso alle informazioni e facciano un uso efficace e strategico delle consulenze per portare avanti la riforma.

Prospettive

La situazione della Bulgaria è piuttosto eterogenea. La riforma del settore giudiziario e delle strutture preposte all'applicazione della legge è necessaria, e da molto tempo, e costituisce una notevole opportunità per il paese. I progressi compiuti potranno essere considerati effettivi solo se le misure adottate daranno risultati concreti in sede di indagini, azioni giudiziarie e sentenze relative ai casi di corruzione ad alto livello e alla criminalità organizzata.

La Bulgaria ha fatto qualche passo nella giusta direzione con la creazione dell'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale, la riforma proposta del ministero dell'interno e la nomina di un vice primo ministro incaricato di coordinare la sana gestione dei fondi UE. Ora il paese deve trasformare le parole in fatti e tener fede al suo impegno di attuare seriamente la riforma.

La Commissione esorta vivamente la Bulgaria a intensificare le riforme e a mantenere una stretta collaborazione con gli altri Stati membri e con la Commissione affinché le notevoli sfide che ancora sussistono possano essere affrontate insieme e con successo. La Commissione garantisce alla Bulgaria il suo pieno e attivo sostegno nell'ambito di questo processo.