



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.2.2011  
COM(2011) 81 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 MCV<sup>1</sup>)* per aiutare il paese a ovviare alle sue 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 intermedia fornisce un aggiornamento tecnico sugli sviluppi rilevanti secondo l'MCV verificatisi in Bulgaria negli ultimi sei mesi. Essa verte sulla risposta della Bulgaria alle raccomandazioni della Commissione e non contiene una valutazione completa dei progressi compiuti. L'aggiornamento riguarda unicamente le misure già portate a termine o che dovrebbero essere completate prossimamente.

L'ultima relazione, adottata dalla Commissione il 20 luglio 2010, 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 2011.

#### 2. RIFORMA GIUDIZIARIA E LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE E LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: SINTESI DEGLI SVILUPPI

Dall'ultima valutazione della Commissione, la Bulgaria ha proseguito la riforma della giustizia e ha adottato importanti modifiche della legge sul sistema giudiziario, che costituiscono la base giuridica per continuare ad attuare la strategia di riforma giudiziaria, rafforzare la responsabilità e i poteri di gestione del Consiglio superiore della magistratura e migliorare il sistema di nomine, formazione professionale, valutazione e promozione nel settore giudiziario. Nel periodo in esame il Consiglio superiore della magistratura ha migliorato la sua attività a livello disciplinare. Nel caso di un'importante decisione di nomina, tuttavia, il Consiglio non ha dato prova del necessario impegno in termini di responsabilità e trasparenza.

Negli ultimi sei mesi la Bulgaria ha deciso di creare un tribunale specializzato per i casi connessi alla criminalità organizzata. La riforma strutturale dell'Agenzia per le dogane è proseguita ed è stato lanciato un ambizioso progetto anticorruzione. La

---

<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).

Bulgaria ha inoltre adottato modifiche volte a rafforzare la legge sui conflitti di interessi, istituendo un organismo indipendente incaricato di individuare e reprimere in modo proattivo i conflitti di interessi.

Durante questo periodo, i tribunali hanno registrato un maggior numero di rinvii a giudizio e di sentenze nei casi di corruzione ad alto livello.

### **3. PROSPETTIVE**

Dopo l'ultima valutazione della Commissione, la Bulgaria ha mantenuto l'impegno di continuare ad attuare la sua strategia di riforma giudiziaria attraverso un piano d'azione dettagliato.

Per mantenere lo slancio impresso alle riforme, la Bulgaria deve continuare a concentrarsi sulla strategia nazionale di riforma giudiziaria e portare avanti una riforma approfondita del sistema giudiziario e della polizia. Questo comporta misure volte a migliorare ulteriormente la prassi giudiziaria e un costante miglioramento del modo in cui l'apparato giudiziario, la polizia e altri organi investigativi sono strutturati e gestiti, nonché le modalità della collaborazione tra di essi.

Fino alla prossima valutazione della Commissione, prevista nell'estate del 2011, la Bulgaria deve concentrarsi anche sull'adozione di una legge efficace sulla confisca dei beni, sull'istituzione di un'autorità incaricata di individuare e reprimere i conflitti di interessi e sulla costituzione di un track record per quanto riguarda i casi di corruzione e criminalità organizzata.

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

### **4. SITUAZIONE AGGIORNATA**

#### ***Riforma del settore giudiziario***

Il 22 dicembre 2010, in risposta alle raccomandazioni della Commissione, il parlamento bulgaro ha adottato modifiche della *legge sul sistema giudiziario* che migliorano la gestione interna dell'apparato giudiziario e rafforzano il ruolo del Consiglio superiore della magistratura (CSM)<sup>2</sup>. Le modifiche propongono nuove procedure per le nomine e le valutazioni, migliorano la formazione, rafforzano l'integrità e conferiscono al CSM nuovi diritti e obblighi inerenti all'esame del carico di lavoro e alla riassegnazione del personale. Le modifiche introducono una separazione funzionale tra le valutazioni di pubblici ministeri e giudici e un sistema di valutazione decentrato. Le valutazioni terranno conto dell'integrità durante tutto l'iter professionale dei magistrati. La supervisione e gli orientamenti del CSM svolgeranno un ruolo importante ai fini di un'applicazione uniforme dei criteri di valutazione. Al CSM sono stati conferiti poteri supplementari per quanto riguarda la stima del carico di lavoro dei tribunali, le decisioni sull'organico degli stessi, la chiusura e l'apertura di nuovi tribunali e l'adeguamento dei settori di competenza.

---

<sup>2</sup> Le modifiche della legge sul sistema giudiziario sono entrate in vigore il 4 gennaio 2011.

Sono state introdotte disposizioni specifiche per aumentare la trasparenza e garantire una tutela contro i conflitti di interessi nel processo decisionale del CSM. L'Istituto nazionale della giustizia ha adottato un programma biennale di formazione per i magistrati basato sulle priorità e sugli obiettivi della strategia bulgara di riforma giudiziaria.

I lavori sul nuovo *codice penale*, ritenuti necessari per una riforma approfondita della politica in questo campo, sono proseguiti con una consultazione delle parti interessate in merito al progetto di disposizioni di base. La versione definitiva del nuovo *codice penale* è prevista per la fine del 2011.

Negli ultimi sei mesi sono state prese altre *sanzioni disciplinari* nei confronti di magistrati coinvolti in casi importanti di traffico di influenza e corruzione nel settore giudiziario. A seguito di un caso relativo al traffico di influenza nel settore giudiziario, il Consiglio superiore della magistratura ha deciso di escludere dalla magistratura un altro dei suoi ex membri. A seguito di un altro caso relativo al traffico di influenza nell'acquisizione di beni immobili, il Consiglio superiore della magistratura ha deciso di revocare il presidente di una corte d'appello per "aver danneggiato l'immagine dell'apparato giudiziario", mentre altri quattro casi disciplinari sono ancora in sospeso. La procura non ha proseguito le indagini penali nei confronti di alcun magistrato coinvolto in questi casi.

Per quanto riguarda la *nomina del presidente della Corte suprema amministrativa* a novembre, sono state espresse pubblicamente preoccupazioni circa la responsabilità e la trasparenza delle nomine ad alto livello nel settore giudiziario. La riforma delle nomine nel settore giudiziario contenuta nelle recenti modifiche della legge sul sistema giudiziario richiede un impegno inequivocabile da parte del Consiglio superiore della magistratura a garantire l'indipendenza e la qualità delle nomine.

La *pubblicazione delle decisioni dei tribunali* non è ancora sistematica. Talvolta le motivazioni delle decisioni dei tribunali sono state fornite con notevole ritardo, soprattutto nei casi importanti.

È stata introdotta presso la procura della Corte suprema di cassazione una versione provvisoria del *sistema di informazione unificato sulla criminalità*. I fondi UE saranno utilizzati per estendere il sistema a tutte le procure, a tutti i tribunali e alla polizia.

L'*ispettorato del Consiglio superiore della magistratura* ha proseguito le ispezioni tematiche e programmate onde portare a termine il riesame degli organi giudiziari in tutte e cinque le corti d'appello. È stato introdotto un sistema di ispezioni, raccomandazioni e verifiche a posteriori e l'ispettorato opera in stretto coordinamento con il Consiglio superiore della magistratura per quanto concerne le questioni disciplinari. Stando a quanto riferito, le ispezioni hanno un effetto globale a livello disciplinare in termini di rapidità, trasparenza e allineamento delle prassi. L'ispettorato deve tuttavia contribuire in modo più mirato a eliminare le carenze sistematiche nella prassi giudiziaria, in particolare per i casi ad alto livello, e a orientare la riforma strutturale del sistema giudiziario.

La Bulgaria ha preso provvedimenti per applicare le raccomandazioni della Commissione riguardanti la *prassi giudiziaria*, tra cui la formazione e la

pubblicazione di orientamenti e migliori pratiche. A novembre, un'ONG ha presentato raccomandazioni in seguito a un'analisi delle carenze relative alla prassi giudiziaria in diciotto casi importanti. Il Consiglio superiore della magistratura ha introdotto l'obbligo per i presidenti delle corti d'appello di riferire in merito ai progressi registrati nei casi di notevole interesse pubblico. Questo avrebbe comportato miglioramenti a livello di programmazione delle udienze e di convocazione dei testimoni. Secondo quanto comunicato, inoltre, l'introduzione di un nuovo standard per i certificati medici e la creazione di un'Agenzia esecutiva medica hanno ridotto gli abusi relativi ai certificati medici presentati in tribunale. Nel corso del 2011 la procura della Corte suprema di cassazione intende introdurre un sistema specifico di sorveglianza per i casi di notevole interesse pubblico.

### **Lotta alla criminalità organizzata**

Negli ultimi sei mesi la Bulgaria ha continuato a combattere attivamente la criminalità organizzata mediante retate della polizia e arresti, ma con scarsi risultati per quanto riguarda il numero dei successivi rinvii a giudizio.

A dicembre del 2010 e a gennaio del 2011 il parlamento bulgaro ha adottato due atti normativi che istituiscono un *tribunale penale specializzato e una procura speciale ad esso collegata per i casi connessi alla criminalità organizzata*, che dovrebbero essere operativi entro agosto<sup>3</sup>, al fine di migliorare la rapidità e la coerenza dei procedimenti relativi alla criminalità organizzata, particolarmente problematici per il sistema giudiziario. Occorre tuttavia introdurre una specializzazione e migliorare le prassi professionali in tutto l'apparato giudiziario, specialmente per quanto riguarda la criminalità economica e finanziaria. La Commissione ha raccomandato di intensificare la collaborazione in questo campo tra apparato giudiziario, organi amministrativi e polizia e di rafforzare la capacità delle squadre comuni.

La Bulgaria ha preso provvedimenti per migliorare l'efficienza delle *indagini di polizia* mediante la fusione tra il dipartimento dei procedimenti istruttori e il dipartimento di polizia criminale. Negli ultimi sei mesi sono state organizzate diverse formazioni per la polizia sulle recenti modifiche del codice di procedura penale e sulle competenze specifiche della polizia nella fase istruttoria. Occorre però migliorare ulteriormente l'acquisizione e la gestione delle prove ad opera della polizia.

Dopo l'ultima relazione della Commissione, la Bulgaria ha continuato a rafforzare il quadro giuridico sulla *confisca dei beni*. La stesura della legge sulla confisca dei proventi illeciti è stata coordinata con la commissione di Venezia (l'organo consultivo del Consiglio d'Europa per le questioni costituzionali). È importante che, pur rispettando i diritti fondamentali, la versione definitiva della nuova legge consenta di includere il principio della "confisca non basata su sentenza di condanna" e di dare seguito alle segnalazioni anonime. La legge dovrebbe inoltre recepire correttamente l'acquis UE applicabile relativo ai poteri estesi di confisca<sup>4</sup>. La legge renderà obbligatoria una collaborazione intensa ed efficace tra la commissione preposta all'applicazione della legge sulla confisca e le altre autorità, in particolare la procura.

---

<sup>3</sup> Sono state apportate modifiche alla legge sul sistema giudiziario e al codice di procedura penale.

<sup>4</sup> Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio.

## *Lotta alla corruzione*

Negli ultimi sei mesi sono state pronunciate due sentenze importanti e sono stati disposti diversi rinvii a giudizio in casi connessi alla corruzione ad alto livello<sup>5</sup>. Nello stesso periodo in Bulgaria sono state pronunciate diverse *assoluzioni* in casi emblematici di corruzione ad alto livello, conflitto di interessi, frode e criminalità organizzata per i quali la procura ha fatto sistematicamente appello in difesa del pubblico interesse<sup>6</sup>.

Le raccomandazioni della Commissione sulla necessità di migliorare la *prassi giudiziaria* rimangono valide. La Commissione raccomanda in particolare di applicare una strategia globale e proattiva che preveda l'esame sistematico dei possibili collegamenti tra i casi connessi, degli aspetti della criminalità organizzata e dei possibili collegamenti con le autorità amministrative. Vista l'importanza di condurre in modo professionale indagini economiche e finanziarie su tutti i casi di corruzione, frode e criminalità organizzata ad alto livello, dovrebbero essere create, in collaborazione con esperti internazionali, reti di pubblici ministeri e giudici specializzati in possesso di una formazione sulle migliori prassi internazionali.

In risposta a una raccomandazione della Commissione, la Bulgaria ha rafforzato la *legge sulla prevenzione e sulla repressione del conflitto di interessi*. Le modifiche adottate a novembre dal parlamento dispongono la creazione di un organo con un mandato proattivo di individuazione e repressione dei conflitti di interessi a tutti i livelli dell'amministrazione. La legge prevede salvaguardie a garanzia dell'indipendenza del nuovo organo, che consistono in particolare in una procedura di nomina equilibrata. Il divieto stabilito dalla legge di dar seguito alle segnalazioni anonime potrebbe indebolire questo nuovo assetto. In tale contesto, è importante tutelare in modo credibile l'identità degli informatori.

È proseguita la riforma strutturale globale dell'*Agenzia per le dogane* bulgara, che ha comportato anche una valutazione generale dell'organico in base a criteri di competenza e integrità. In questo servizio vi sono stati numerosi licenziamenti. Per lottare contro la corruzione interna, è stato creato un ispettorato comune con il ministero delle Finanze e l'Agenzia nazionale delle entrate. L'Agenzia nazionale delle entrate e l'Agenzia per le dogane condividono i sistemi di informazione e di intelligence e proseguono i controlli per opera delle squadre comuni. È importante che la riforma dell'Agenzia per le dogane continui a rafforzare l'indipendenza e l'efficienza delle indagini. Occorre intensificare ulteriormente la collaborazione con i servizi di polizia e con la procura. In tale contesto, si è valutata anche la possibilità di rafforzare il ruolo investigativo dei funzionari delle dogane.

A dicembre la Bulgaria ha iniziato ad attuare un *vasto progetto di lotta alla corruzione (BORKOR)* nell'ambito della strategia contro la corruzione e la

---

<sup>5</sup> Le sentenze sono state pronunciate in primo grado nei confronti di un ex direttore dell'Agenzia nazionale delle entrate per illeciti sul lavoro e di un uomo d'affari per malversazione. Sono stati disposti rinvii a giudizio nei confronti di un ex ministro degli Affari sociali e di un ex ministro della Sanità, rispettivamente per appropriazione indebita e pregiudizio per il bilancio dello Stato.

<sup>6</sup> Le persone assolve nei casi di frode, corruzione o conflitto di interessi ad alto livello sono: un ex ministro della Difesa, un ex vice ministro dell'Interno, un ex direttore del Fondo statale per l'agricoltura e il leader di un partito politico rappresentato in parlamento. Una sentenza di assoluzione in un caso di conflitto di interessi è stata confermata in appello dalla Corte suprema amministrativa.

criminalità organizzata. Un notevole investimento di risorse finanziarie e umane<sup>7</sup> permetterà di creare entro la metà del 2011 una nuova unità centrale incaricata di migliorare la trasparenza e di combattere la corruzione a tutti i livelli della pubblica amministrazione. Il nuovo organo non sostituirà le strutture già esistenti di prevenzione e di repressione della corruzione, ma valuterà l'efficacia dell'attuale contesto giuridico e istituzionale e suggerirà i miglioramenti eventualmente necessari.

In risposta alle raccomandazioni della Commissione volte a *migliorare il sistema degli appalti pubblici*, la Bulgaria ha creato un gruppo di lavoro che in dicembre ha proposto al governo modifiche della legislazione sugli appalti pubblici. Il documento di riflessione presentato dal gruppo di lavoro contiene un certo numero di proposte volte a semplificare il quadro giuridico e procedurale e a migliorare i meccanismi di ricorso.

Dopo la *pubblicazione delle intercettazioni registrate* all'inizio dell'anno, sono state espresse pubblicamente preoccupazioni circa l'applicazione e il controllo dell'uso dei mezzi investigativi speciali. Le autorità competenti hanno avviato un'indagine, che è attualmente in corso. A norma della legge bulgara, i mezzi investigativi speciali sono uno strumento importante che può essere usato solo in relazione a reati gravi e previa autorizzazione di un giudice. È prevista una stretta collaborazione tra i servizi per garantire che i risultati delle intercettazioni siano comunicati immediatamente alla procura e che ne venga tutelata la riservatezza. La procedura si svolge inoltre sotto la supervisione di una sottocommissione parlamentare speciale. È importante che la Bulgaria garantisca un totale rispetto dello Stato di diritto per quanto riguarda l'uso dei mezzi investigativi speciali.

La Bulgaria dovrebbe dare seguito alle raccomandazioni delle relazioni sulla Bulgaria adottate dal GRECO in ottobre relative alla *criminalizzazione della corruzione* e al *finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali*. Per quanto concerne la criminalizzazione della corruzione, la relazione raccomanda di rafforzare il codice penale bulgaro in un certo numero di settori, tra cui la criminalizzazione della corruzione quando vi sia un beneficio per un terzo, o vengano acquisiti vantaggi materiali o non materiali legati alla corruzione, e il riesame della non punibilità in caso di collaborazione con la giustizia.

---

<sup>7</sup> Nel 2011 la Bulgaria ha stanziato 4 milioni di euro per questo progetto. L'unità centrale responsabile del progetto Borkor avrà un organico permanente di 40 persone.