



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 27 gennaio 2014
(OR. en)**

5633/14

COVEME 1

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	23 gennaio 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 36 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 36 final.

All.: COM(2014) 36 final



Bruxelles, 22.1.2014
COM(2014) 36 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO
sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica

{SWD(2014) 36 final}

1. INTRODUZIONE

Nel 2012, quinto anno di esistenza del meccanismo di cooperazione e verifica (MCV), la Commissione ha deciso di eseguire una valutazione a più lungo termine per avere un quadro completo dei progressi compiuti. La valutazione, pubblicata nel luglio 2012¹, ha evidenziato notevoli progressi per quanto riguarda l'adeguamento del quadro legislativo e istituzionale di base, ma anche il persistere di alcune gravi lacune e la necessità di un'attuazione effettiva e coerente delle riforme. I problemi da affrontare erano ancora notevoli. In questo contesto, si era deciso di lasciar passare un periodo più lungo (18 mesi) prima della relazione successiva, per valutare gli effetti concreti delle riforme già attuate in Bulgaria e consentire un'analisi del loro grado di sostenibilità prima della prossima valutazione. Il Consiglio dei ministri ha approvato la relazione del 2012, così come la relativa metodologia e le conclusioni ivi contenute².

La relazione valuta i progressi compiuti dalla Bulgaria nei settori chiave dell'MCV, vale a dire la riforma giudiziaria, le misure anticorruzione e la lotta alla criminalità organizzata, su cui poggia la modernizzazione della società bulgara. Il buon esito delle riforme presuppone un approccio costante e coerente, basato su un ampio consenso all'interno della società bulgara. Il fatto che nel periodo oggetto della presente relazione si siano succeduti tre governi diversi non ha favorito il raggiungimento di questo consenso, anche se gli sviluppi hanno dimostrato che gran parte dei cittadini aspira alle riforme.

La Commissione ritiene che il processo di monitoraggio dell'MCV e le opportunità offerte dai fondi UE, associati all'impegno costruttivo della Commissione e di molti Stati membri, costituiscano tuttora un valido sostegno per le riforme in Bulgaria. La prossima relazione formale è prevista fra circa un anno.

2. ANDAMENTO DEL PROCESSO DI RIFORMA IN BULGARIA

2.1 *Riforma della magistratura*

Indipendenza, integrità e responsabilità

La fiducia dei cittadini bulgari nella magistratura lascia a desiderare³. Le relazioni dell'MCV hanno indicato vari modi per migliorarla, attraverso un approccio gestionale professionale che consenta di evitare ingerenze politiche nelle nomine dei giudici e nelle loro decisioni⁴.

Dal luglio 2012 sono stati compiuti alcuni passi importanti. Le procedure di nomina degli alti magistrati sono diventate più trasparenti e ci si è adoperati con un impegno più costante per ovviare ad alcuni problemi di gestione nel settore, tra cui la ripartizione poco equilibrata del carico di lavoro. È stata riconosciuta la necessità di affrontare problemi seri, come l'esigenza di proteggere dalle manipolazioni il sistema di assegnazione delle cause. Nella seconda metà

¹ COM(2012) 411 final.

² 24 settembre 2012.

³ Si vedano i dati più recenti forniti dal World Economic Forum <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/>.

⁴ Ad esempio, COM(2012) 411, pagg. 6-8.

del 2013 non vi sono stati attacchi frontali dell'esecutivo contro la magistratura⁵. Come evidenziato anche nelle relazioni precedenti, tuttavia, l'indipendenza della magistratura bulgara desta ancora preoccupazione.

Nel luglio 2012 la Commissione aveva espresso il forte auspicio che la futura gestione del Consiglio superiore della magistratura (CSM) avrebbe permesso a quest'ultimo di dare un contributo fondamentale alla riforma giudiziaria. Sebbene le riforme attuate nel 2012 abbiano introdotto procedure più trasparenti per l'elezione del CSM, non sono stati dimostrati in modo inequivocabile né il carattere aperto delle elezioni dell'autunno 2012 né la centralità riconosciuta al merito professionale e all'integrità. Pur essendosi svolta secondo una procedura più aperta che in passato⁶, l'elezione dei membri da parte del Parlamento è stata notevolmente influenzata dai partiti politici, mentre l'elezione dei membri da parte degli organi giudiziari ha risentito della decisione di non autorizzare l'elezione diretta da parte dei giudici⁷. Questo ha conferito una notevole influenza ai vertici giudiziari esistenti, limitando le possibilità di ripartire da zero.

Il CSM ha individuato le sue priorità con maggior precisione rispetto al passato e ha cercato di dar prova di maggiore apertura, aumentando i contatti con l'esterno e creando un consiglio civico incaricato di consultare la società civile, costituita dalle principali ONG e dalle organizzazioni professionali. Sebbene la relazione del luglio 2012 individuasse nella presenza di una società civile forte un progresso importante per la Bulgaria⁸, non vi è ancora chiarezza circa la sua influenza effettiva sulla politica. Inoltre, una procedura più trasparente di consultazione del consiglio civico, con le debite spiegazioni in caso di mancata attuazione delle sue raccomandazioni, ne aumenterebbe l'efficacia. In linea generale, il CSM dovrebbe adottare ulteriori provvedimenti per promuovere la trasparenza.

Il CSM ha fatto qualche progresso verso la riforma della gestione. Sembra inoltre guadagnare terreno un approccio pragmatico per quanto riguarda il carico di lavoro e la riassegnazione delle risorse. Le misure concrete sono invece scarse in altri ambiti quali l'obiettività delle procedure di valutazione e di promozione e l'introduzione di una maggiore coerenza nei procedimenti disciplinari⁹. Ci si potrebbe aspettare che il comitato etico sia un difensore dell'integrità, ma il CSM non ha scelto di considerare l'integrità una priorità fondamentale¹⁰ e pertanto ha difficoltà a fugare le persistenti preoccupazioni circa l'influenza politica sul suo processo decisionale.

Nel complesso, quindi, il CSM non è considerato un'autorità autonoma e indipendente, in grado di tutelare efficacemente l'indipendenza della magistratura nei confronti dell'esecutivo e delle sezioni parlamentari del governo. Apparentemente, il compito di tutelare l'indipendenza della magistratura, o di valutare se i casi politicamente sensibili siano gestiti in modo obiettivo¹¹, spetta spesso alla società civile. Il CSM dovrebbe riconoscere che questa è una priorità fondamentale e definire procedure trasparenti per una gestione coerente

⁵ Ad esempio, alle operazioni di polizia non viene più dato il nome dei giudici che non hanno inflitto pene detentive agli indagati arrestati.

⁶ Relazione tecnica pag. 2.

⁷ COM(2012) 411 final, rif.

⁸ COM(2012) 411 final, pag. 6.

⁹ Relazione tecnica, pagg. 13-14.

¹⁰ Relazione tecnica, pagg. 11-12.

¹¹ I casi in corso riguardanti denunce per intercettazioni e brogli elettorali saranno un banco di prova in tal senso.

dei casi. Occorre inoltre una politica più coerente per quanto riguarda i rapporti con i mezzi di comunicazione.

Il settore delle nomine è uno di quelli che incidono maggiormente sull'opinione dei cittadini riguardo alle attività di contrasto e alla giustizia e pertanto è stato oggetto della massima attenzione da parte dei media e dei politici. Negli ultimi dodici mesi, le preoccupazioni per il fatto che le nomine per le cariche pubbliche importanti vengano decise in modo non trasparente e siano influenzate da potenti gruppi di interesse economici e politici sono state ulteriormente accentuate da diverse nomine ad alto livello. Le mancate nomine presso la Corte costituzionale e l'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale (SANS) ne sono un esempio concreto¹². In entrambi i casi, alla fine i candidati si sono dovuti ritirare, ma questo non ha fugato le preoccupazioni in merito al funzionamento del sistema. Questi sono solo i casi più significativi. In altri i risultati sono stati meno contestati ma, nonostante la trasparenza sia migliorata, permane la sensazione che le decisioni prese in modo non trasparente influenzino il processo più delle procedure formali¹³.

Questi casi dimostrano che, ferma restando l'importanza della trasparenza delle procedure per il buon funzionamento delle istituzioni pubbliche, le regole formali non sono sempre sufficienti. Per rafforzare la fiducia nelle sue istituzioni, la Bulgaria deve dimostrare che le decisioni sulle nomine, anche per le cariche ad alto livello, vengono prese in base a una reale concorrenza tra i candidati, secondo i criteri di merito e integrità definiti chiaramente nelle precedenti relazioni dell'MCV¹⁴. La prossima nomina ed elezione dell'ispettore capo dell'ispettorato giudiziario sarà un importante banco di prova in tal senso. A causa dei ritardi, si ha l'impressione che il problema principale sia l'incapacità di raggiungere un accordo preliminare su un candidato, mentre una carica di questo tipo dovrebbe essere coperta mediante un processo aperto, che consenta di nominare un professionista altamente qualificato e in grado di dimostrare e di applicare una totale obiettività. Nel corso del 2014 si procederà altresì all'importante nomina del presidente della Corte suprema di cassazione.

Le procedure disciplinari applicate ai magistrati sono un elemento importante per tutelare la responsabilità e l'integrità della magistratura. Occorrono quindi criteri sistematici per garantire la coerenza dell'azione disciplinare¹⁵. La mancanza di norme chiare per la valutazione dei singoli casi espone il processo a decisioni arbitrarie. Il fatto che la Corte suprema amministrativa abbia frequentemente annullato le decisioni del CSM denota inoltre incoerenze o la mancanza di un'interpretazione comune delle norme. Un approccio sistematico all'azione disciplinare è un elemento fondamentale dell'indipendenza e dell'integrità della magistratura, perché l'adozione di decisioni arbitrarie in questo campo tende a creare i presupposti per indebite pressioni – effettive o percepite – sui magistrati.

La nuova unità creata per indagare sui reati commessi dai magistrati si occuperà di un settore particolarmente delicato. Se potesse dimostrare di lavorare in modo obiettivo ed efficace, darebbe un notevole contributo agli sforzi prodigati per promuovere l'integrità. Comunque sia, gli abusi individuati dagli attuali vertici della procura nell'operato dell'ispettorato

¹² Relazione tecnica, pagg. 4 e 25.

¹³ Relazione tecnica, pag. 5.

¹⁴ Esistono norme riconosciute a livello internazionale, come quelle della rete dei Consigli superiori della magistratura:

http://encj.net/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_dublin_declaration_def_dclaration_de_dublin_recj_def.pdf.

¹⁵ Per quanto riguarda le valutazioni e le promozioni, non sempre si tiene conto dei procedimenti disciplinati ai fini delle promozioni.

precedente evidenziano anche i rischi associati all'esistenza di organi autonomi all'interno della procura¹⁶. Per scongiurare questi rischi è indispensabile applicare procedure chiare, trasparenti e affidabili.

Quadro giuridico

Per quanto riguarda la riforma del codice penale, le lunghe discussioni in corso mirano a completare la stesura di una prima bozza e a gennaio è stata presentata una proposta al Parlamento. Il nuovo codice dovrebbe introdurre miglioramenti importanti. Va osservato tuttavia che, per quanto utile, una riforma del codice penale del 1968, che è stato periodicamente modificato, deve rientrare in un approccio più ampio alla giustizia penale ed essere oggetto di discussioni approfondite con gli operatori del settore e la società civile. Nei settori oggetto dell'MCV, sarà fondamentale individuare e spiegare le disposizioni volte a rafforzare la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, ma anche riflettere su come combinare i cambiamenti con un sistema giudiziario e di polizia gestito meglio. Questo potrebbe richiedere modifiche del codice di procedura penale. D'altro canto, la necessità di introdurre modifiche legislative non dovrebbe frenare l'adozione di misure pratiche e organizzative utili quando ciò sia possibile, a breve termine, indipendentemente dalla nuova legge. Le conclusioni di un'analisi dei casi il cui esito è stato negativo, raccomandata dalla Commissione¹⁷, e altre analisi riguardanti questioni quali i ritardi nei procedimenti penali (cfr. infra) dovrebbero costituire elementi importanti del processo.

Quadro strategico per la riforma giudiziaria

Il ministero della Giustizia contribuisce, alla stregua del CSM, a promuovere la riforma giudiziaria. A causa dei cambiamenti nella leadership ministeriale e di una composizione parlamentare che rende difficile introdurre modifiche legislative, il ministero ha avuto difficoltà a fornire la necessaria prospettiva, anche se la promozione di settori quali la giustizia elettronica potrebbe dar frutti in futuro. Attraverso un effettivo coinvolgimento, gli sforzi profusi per aggiornare la strategia a lungo termine della riforma giudiziaria potrebbero dare un utile impulso al processo.

Il ministro della Giustizia ha chiesto alle principali ONG di contribuire all'analisi dei progressi compiuti finora in termini di riforma. L'idea è di basarsi sulla strategia del 2010, che è stata attuata solo in parte, e di coprire una serie di questioni diverse come la necessità di riequilibrare le risorse rispetto alle necessità, l'integrità, l'armonizzazione delle prassi di gestione dei tribunali e il ruolo dei vertici amministrativi. L'analisi, il cui completamento era previsto per l'autunno 2013, ha subito ritardi e dovrebbe essere adottata nel 2014, previa consultazione delle parti interessate, e coprire un periodo settennale di attuazione delle riforme, anche per allinearsi con la programmazione del sostegno nell'ambito dei fondi strutturali dell'UE. È importante che la strategia sia oggetto di un'ampia consultazione, a cui partecipino la società civile e le organizzazioni professionali, per essere poi adottata come tabella di marcia concordata dal governo e dal CSM in modo da garantire il massimo coinvolgimento.

Efficienza del sistema giudiziario e di contrasto

¹⁶ Relazione tecnica, pag. 10.

¹⁷ COM(2012) 411 final, pag. 21.

Si stanno prendendo i primi provvedimenti per affrontare lo spinoso problema del carico di lavoro e della redistribuzione delle risorse fra i tribunali e le procure. Misure di questo tipo potrebbero incontrare qualche resistenza da parte di alcune parti interessate, ma se si può dimostrare che si basano su criteri obiettivi si dimostrerà anche che i vertici giudiziari sono in grado di affrontare le questioni delicate. Questo processo, associato al rilancio di concorsi precedentemente bloccati, dovrebbe portare a qualche miglioramento concreto¹⁸. Anche il lavoro svolto dal CSM per elaborare orientamenti metodologici che permettano di riequilibrare il carico di lavoro dovrebbe costituire una valida base per il futuro. Oltre a rendere più efficiente il sistema, a vantaggio dei cittadini bulgari, una distribuzione più equa del carico di lavoro inciderà anche sui procedimenti disciplinari. Ora come ora, infatti, i notevoli ritardi accumulatisi possono essere invocati con troppa facilità, e spesso senza fondamento, nei casi disciplinari, mentre i principali responsabili del problema potrebbero essere piuttosto i vertici giudiziari e amministrativi.

Per quanto riguarda l'assegnazione delle cause, il CSM intende istituire un sistema centralizzato che permetta di monitorare l'assegnazione casuale delle cause presso tutti i tribunali scongiurando i rischi di manipolazione del sistema in vigore¹⁹. È positivo che l'esistenza del problema sia stata finalmente riconosciuta. Per poter ripristinare la fiducia, un sistema permanente dovrebbe beneficiare di competenze esterne e del coinvolgimento delle parti interessate e della società civile. È importante elaborare norme di attuazione comuni, affinché tutte le parti in causa sappiano come funziona concretamente il sistema e possano rivolgersi a tutti gli organi competenti in caso di presunta violazione delle norme.

L'ispettorato, che fa capo al Consiglio superiore della magistratura, è un altro elemento importante della gestione del sistema giudiziario. Come indicato nelle precedenti relazioni dell'MCV²⁰, l'ispettorato potrebbe contribuire utilmente a rendere la gestione più rigorosa e ad affrontare le carenze individuate, passando da un approccio formale in materia di ispezioni a un'impostazione maggiormente incentrata sulla qualità. Attualmente l'ispettorato analizza le statistiche sul rispetto delle scadenze e verifica l'applicazione del sistema di assegnazione casuale delle cause, ma valuta raramente la qualità dei fascicoli e non tiene sistematicamente conto delle questioni inerenti al carico di lavoro. Si ritiene pertanto che le conclusioni raggiunte dall'ispettorato in merito all'assegnazione casuale delle cause non affrontino esaurientemente la questione. Inoltre, l'ispettorato non si occupa delle questioni connesse all'integrità o al comportamento etico dei magistrati, perché ritiene che non siano di sua competenza. Tutto questo limita l'efficacia dell'ispettorato nell'ovviare alle lacune più gravi del sistema giudiziario bulgaro²¹.

La procura è un settore in cui è stato adottato un approccio gestionale più sistematico²². L'audit eseguito dal Procuratore generale e il successivo piano d'azione contengono un'analisi chiara, e spesso onesta, delle carenze e cercano di individuare soluzioni ad hoc. Se attuato correttamente, il piano d'azione potrebbe dare notevoli risultati, dimostrando altresì che non sempre occorrono risorse supplementari per accelerare i cambiamenti. Pur non potendo essere applicato tale e quale nel caso della magistratura, che ha una struttura gestionale meno gerarchica, il metodo seguito per la procura è un esempio della volontà di affrontare i problemi e di definire con precisione le soluzioni previste. Sarebbe comunque

¹⁸ Relazione tecnica, pag. 14.

¹⁹ Relazione tecnica, pagg. 6-7.

²⁰ COM(2012) 411 final, pagg. 7 e 21.

²¹ Relazione tecnica, pag. 11.

²² Relazione tecnica, pag. 9.

utile introdurre maggiore trasparenza nel processo per garantire un'attuazione responsabile. La riforma della procura deve inserirsi anche nel più ampio contesto della strategia di riforma giudiziaria, perché per affrontare questioni come il ricorso ad esperti in tribunale occorre un approccio comune a livello di procura e di CSM. Si potrebbe inoltre garantire un approccio coerente da parte dei giudici e dei pubblici ministeri anche per questioni quali la valutazione del rendimento.

Più in generale, il ministero dell'Interno ha intrapreso una serie di riforme importanti per concentrarsi sulla sua missione principale, cioè l'attività di contrasto, e riassegnare il personale potenziando le funzioni operative rispetto a quelle amministrative. È apparentemente cessata la prassi problematica delle donazioni al ministero, che era stata limitata alle autorità pubbliche e alle imprese statali. Al tempo stesso, tuttavia, il ministero deve affrontare problemi quali una gestione adeguata delle manifestazioni e delle pressioni alle frontiere.

2.2 *Corruzione*

La corruzione è molto diffusa e costituisce un notevole problema per le autorità bulgare²³, oltre a scoraggiare gli investimenti da parte delle imprese²⁴. È in corso l'aggiornamento della strategia anticorruzione adottata nel 2010 dal governo precedente, per il quale ci si potrebbe avvalere utilmente di consulenze esterne. Nel complesso, tuttavia, gli sforzi compiuti in passato hanno dato risultati molto limitati. La sensazione generale è quella di una risposta debole e poco coordinata a un problema generalizzato della pubblica amministrazione. Le carenze individuate nella precedente relazione dell'MCV non sono state risolte²⁵.

I cambiamenti istituzionali introdotti negli ultimi anni si rivelano problematici o semplicemente non danno alcun risultato visibile. A titolo di esempio, la commissione sui conflitti di interessi, che avrebbe potuto contribuire in misura determinante a lottare contro le pratiche irregolari a tutti i livelli del settore pubblico, è stata invece coinvolta in un grave scandalo in cui si sospetta una forte ingerenza politica. Il progetto anticorruzione BORKOR, che era stato pubblicizzato quale strumento fondamentale per individuare ed eliminare i rischi di corruzione, non ha ancora dato risultati tangibili nonostante le risorse assegnategli. Il quadro legislativo complesso e mutevole applicabile agli appalti pubblici ha ostacolato ulteriormente la creazione di una cultura di obiettività e rigore. Tra le imprese si sta diffondendo un certo scetticismo circa la possibilità di arginare le manipolazioni delle gare d'appalto²⁶.

Si osservano tuttavia alcuni sviluppi positivi. Gli ispettorati interni dell'amministrazione statale che lavorano sotto la guida dell'ispettorato generale, il quale fa capo all'ufficio del Primo ministro, sono stati potenziati dal 2007 e possono dare un notevole contributo all'individuazione e alla prevenzione delle irregolarità, così come alla presentazione di

²³ *Center for the Study of Democracy, Corruption and anti-corruption in Bulgaria (2012-2013)*, Policy Brief No. 43, novembre 2013. Secondo l'indice di percezione della corruzione 2013 pubblicato da Transparency International, la Bulgaria si colloca al secondo posto fra gli Stati membri dell'UE per quanto riguarda il livello di corruzione percepito (<http://www.transparency.org/cpi2013>).

²⁴ Secondo la relazione 2013 sulla competitività globale, la corruzione è il principale ostacolo all'attività commerciale e imprenditoriale in Bulgaria.

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf p. 138.

²⁵ COM(2012) 411 final, pag. 14.

²⁶ Contatti diretti tra la Commissione e le organizzazioni imprenditoriali.

proposte volte a migliorare ulteriormente il sistema anticorruzione. La prassi consistente nell'istituire squadre comuni tra gli organismi incaricati delle indagini e la procura dovrebbe inoltre permettere un'azione più efficace in caso di gravi reati di corruzione. Permane tuttavia una certa dispersione nei tentativi di combattere la corruzione, in quanto non esiste un'autorità unica che goda dell'autorità e dell'autonomia necessarie per gestire i cambiamenti. L'ispettorato generale potrebbe costituire un elemento centrale di questo processo, ma ora come ora le sue dimensioni sono troppo limitate perché il suo operato abbia un impatto maggiore.

L'esperienza dimostra tuttavia che una repressione efficace della corruzione ad alto livello, da cui risulti chiaramente che i responsabili sono assicurati alla giustizia, è fondamentale per la credibilità dell'azione volta a contrastare questo fenomeno. L'assenza di un bilancio positivo nel perseguimento dei casi di corruzione ad alto livello alimenta lo scetticismo dei cittadini bulgari circa l'impegno profuso per affrontare il problema.

2.3 Criminalità organizzata

Nello stesso ordine di idee, la mancanza generale di progressi relativamente ai casi emblematici di criminalità organizzata influisce inevitabilmente sul modo in cui viene percepita la lotta contro questo fenomeno. Diversi casi di grande rilevanza sono stati archiviati, mentre per altri reati gravi, come gli omicidi su commissione, le indagini sono durate anni ma non hanno portato a un rinvio a giudizio.

Il fatto che nel luglio 2012 esponenti di spicco della criminalità organizzata siano sfuggiti alla giustizia alla vigilia della sentenza definitiva ha destato notevole preoccupazione²⁷, ma il fatto che nessuno fosse disposto ad assumersi la responsabilità per l'accaduto e che non sia stato preso nessun provvedimento per evitare che ciò si ripeta in futuro dimostra in modo ancora più inequivocabile che il sistema ha difficoltà ad affrontare i problemi²⁸.

La misura più significativa adottata dal nuovo governo è stata il potenziamento dell'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale (SANS), che da ora in poi non si occuperà solo di spionaggio e controspionaggio, ma anche di criminalità organizzata e di una serie di altri reati ritenuti sufficientemente gravi da mettere a repentaglio la sicurezza dello Stato. Questo ha comportato il trasferimento delle unità di polizia specializzate nella criminalità organizzata (GDBOP) ai servizi di sicurezza (SANS). È importante garantire che gli effetti negativi che ne sono risultati per il funzionamento dei servizi interessati siano solo transitori. Un aspetto ancora più grave è che la decisione sia stata presa senza consultazioni né giustificazioni, danneggiando la reputazione dei servizi del nuovo governo; per ovviare a questo, i servizi devono poter dimostrare che i cambiamenti hanno effettivamente migliorato i risultati operativi. Come si è già detto, in questo caso la sensazione generale che la riforma fosse prematura è stata accentuata dalla controversia in merito alla nomina del nuovo capo dell'Agenzia per la sicurezza.

La ripartizione del lavoro presso il ministero dell'Interno è un'altra questione di fondamentale importanza. La SANS, ad esempio, si occuperà della produzione di stupefacenti e del traffico internazionale di droga, mentre la polizia indagherà sugli altri reati connessi alla droga. La SANS si occuperà della corruzione ad alto livello, mentre la polizia

²⁷ Le preoccupazioni al riguardo sono state accentuate dal blocco di un'azione di confisca dei beni riguardante lo stesso gruppo.

²⁸ Nel dicembre 2013 si è verificato un caso analogo relativamente a un indagato condannato per duplice omicidio.

indagherà su tutte le altre forme di corruzione. Potrebbe risultare necessario riassegnare i casi nel corso dell'indagine.

La SANS e la procura hanno creato squadre specializzate competenti in materia di corruzione, traffici e criminalità finanziaria²⁹.

Anche se questa riorganizzazione potrebbe produrre qualche effetto positivo, introducendo in particolare un approccio più integrato che tenga conto dei collegamenti tra corruzione e criminalità organizzata, la nuova agenzia dovrà dimostrare di ottenere buoni risultati per fugare l'impressione negativa derivante dalle condizioni controverse in cui è stata creata. Va riservata particolare attenzione alla cooperazione con i servizi di contrasto degli altri Stati membri³⁰.

Più in generale, le relazioni dell'MCV avevano raccomandato di eseguire, insieme a tutte le autorità pubbliche e giudiziarie competenti, un'analisi approfondita delle cause del blocco o dell'esito negativo di casi passati³¹. Per ovviare ai problemi individuati, tra cui il ricorso a perizie di esperti in tribunale, la protezione insufficiente dei testimoni e le difficoltà legate alle prove, occorre esaminarli dal punto di vista delle indagini di polizia, della procura e della fase processuale. Quest'analisi procede a rilento e le iniziative parallele della procura e del CSM denotano una mancanza di coordinamento e, in una certa misura, di coinvolgimento³². Per ridare slancio al processo sono necessarie discussioni pubbliche con le parti interessate e la società civile, seguite da un piano d'azione ben definito.

La confisca dei beni è uno strumento fondamentale per privare i gruppi della criminalità organizzata dei loro redditi illeciti. Il volume dei beni confiscati sembra essere lievemente aumentato dopo l'insediamento dei nuovi vertici della commissione sulla confisca dei beni (CEPACA). Pur avendo migliorato determinati aspetti, tuttavia, la nuova legge ha integrato anche alcuni emendamenti parlamentari che hanno creato nuovi ostacoli, in particolare una soglia patrimoniale eccessivamente elevata per gli interventi ex officio dell'agenzia (CEPACA). Permangono quindi incertezze in merito al nuovo quadro giuridico e al suo impatto sulla capacità della CEPACA di operare in modo efficace³³.

Nello stesso ordine di idee, la procura e i tribunali specializzati devono ancora dimostrare di saper gestire adeguatamente i casi importanti. Permangono preoccupazioni riguardo a determinati aspetti organizzativi che nuocciono all'efficacia, in particolare il fatto che le istituzioni debbano occuparsi anche di casi minori perché non esiste un'autorità incaricata di definire le priorità. La mancanza di competenze tecniche è spesso segnalata dalla procura specializzata come un grave problema operativo, soprattutto se si considera la sempre maggiore importanza delle indagini finanziarie sulla criminalità organizzata.

²⁹ In aggiunta alla suddetta unità che si occupa dei reati connessi alla magistratura.

³⁰ L'ammissibilità presso determinati organi giurisdizionali delle prove raccolte dai servizi di sicurezza costituisce un problema specifico.

³¹ COM(2012) 411 final, pagg. 14 e 21.

³² Relazione tecnica, pag. 24.

³³ Relazione tecnica, pagg. 25-26.

3. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Dopo l'ultima relazione della Commissione del luglio 2012, la Bulgaria ha compiuto alcuni progressi limitati. Le procedure di nomina sono in parte migliorate, il Procuratore generale ha preso qualche utile provvedimento a livello gestionale e il Consiglio superiore della magistratura ha fatto qualche progresso tangibile per quanto riguarda il carico di lavoro.

Nel complesso, tuttavia, i progressi sono precari e non ancora sufficienti. La fiducia dei cittadini dipende essenzialmente dai momenti chiave in cui vengono prese decisioni o si verificano eventi sufficientemente importanti da giustificare un interesse più generale. Più che rassicurare, gli avvenimenti degli ultimi 18 mesi – un periodo durante il quale la Bulgaria ha avuto tre governi diversi – sono stati una fonte di preoccupazione, con l'annullamento di determinate nomine per motivi di integrità, il fatto che capi della criminalità organizzata siano sfuggiti alla giustizia dopo la condanna e una serie di rivelazioni in merito all'ingerenza politica nel sistema giudiziario. Sono stati conclusi pochissimi procedimenti giudiziari su casi di corruzione o di criminalità organizzata.

I sostenitori della riforma presenti nel paese sono frustrati dalla lentezza dei cambiamenti e meritano un incoraggiamento. Per progredire più rapidamente verso la conformità con i parametri di riferimento dell'MCV, le autorità bulgare devono lavorare insieme a loro ed esercitare una leadership basata su principi fondamentali quali lo Stato di diritto e l'indipendenza della magistratura. Questo presuppone un impegno politico ad attuare una strategia di riforma a lungo termine nonché misure concrete a breve termine per portare avanti il processo.

La Commissione invita la Bulgaria a prendere provvedimenti nei settori indicati in appresso.

1. *Indipendenza, responsabilità e integrità della magistratura*

Le norme relative alle nomine devono essere applicate in modo chiaro e trasparente. Per riconquistare la fiducia dei cittadini, specie per quanto riguarda le nomine ad alto livello, occorrerà una serie di casi in cui il processo di nomina sia chiaramente guidato da criteri di professionalità e integrità. In questo ambito la Bulgaria dovrebbe:

- definire una serie di criteri obiettivi per le valutazioni e le promozioni, basati sul merito, sull'integrità e sulla trasparenza, e instaurare un sistema che consenta di monitorare e valutare l'applicazione di questi criteri nella prassi corrente, tenendo conto delle specificità delle funzioni di giudice, pubblico ministero e investigatore. Coinvolgere in entrambe le fasi le associazioni professionali e le altre parti interessate;
- fare in modo che l'applicazione di criteri obiettivi di merito, integrità e trasparenza diventi una prassi costante per le nomine, anche per le cariche ad alto livello presso il CSM;
- fornire garanzie circa l'integrità e la trasparenza del sistema di assegnazione delle cause nell'intero settore giudiziario, incaricando esperti indipendenti di verificare il sistema di assegnazione casuale delle cause affinché i vertici amministrativi siano chiamati a rendere pienamente conto di tutte le decisioni che si discostano dal sistema. Occorre definire norme comuni per l'utilizzazione del sistema da applicare in tutti i tribunali;
- riorientare il lavoro dell'ispettorato del CSM affinché operi in modo proattivo per promuovere l'integrità e l'efficienza nel settore giudiziario;

- definire una procedura chiara per le reazioni pubbliche del CSM in caso di ingerenze politiche a livello di magistratura e procura.

2. *Riforma del sistema giudiziario*

La strategia aggiornata di riforma giudiziaria dovrebbe essere utilizzata per orientare e rilanciare la riforma. In questo ambito la Bulgaria dovrebbe:

- attuare il piano d'azione per la procura entro il termine proposto. Inserire il piano d'azione nella riforma dell'intero settore giudiziario. Nel frattempo, il CSM dovrebbe prendere misure concrete per affrontare in modo obiettivo il problema della ripartizione squilibrata del carico di lavoro fra tribunali e magistrati;
- per rendere più trasparente il processo, la strategia dovrebbe includere una relazione annuale del CSM sulle misure e sugli obiettivi della riforma giudiziaria per l'anno successivo;
- fissare un termine per il completamento del lavoro sul nuovo codice penale e per la sua attuazione;
- associare pienamente tutte le organizzazioni professionali e le ONG più importanti alla definizione e al monitoraggio delle strategie di riforma.

3. *Efficienza del sistema giudiziario*

Bisogna continuare ad adoperarsi per risolvere questioni come gli squilibri nel carico di lavoro e la ripartizione delle risorse, nonché la necessità di tenere pienamente conto dell'integrità in sede di valutazione e promozione. In questo ambito la Bulgaria dovrebbe inoltre:

- stabilire procedure, norme e sanzioni chiare per garantire sentenze disciplinari coerenti. I vertici amministrativi dovrebbero poi definire una strategia coerente sulla base di questi elementi;
- rendere del tutto trasparente l'audit funzionale delle procure svolto dal Procuratore generale, così come il relativo piano d'azione, e lanciare una consultazione pubblica sul piano d'azione;
- ovviare alle carenze che impediscono un'esecuzione efficace delle decisioni degli organi giurisdizionali, quali la fuga per sottrarsi alla reclusione o la mancata applicazione delle sanzioni finanziarie inflitte dal giudice;
- compiere progressi concreti in materia di giustizia elettronica per migliorare l'efficienza, la trasparenza e la coerenza dei procedimenti giudiziari, sia a breve-medio termine che in una prospettiva di lungo periodo.

4. *Corruzione*

La lotta alla corruzione richiede uno sforzo costante e coerente in termini di prevenzione e di repressione, assicurando l'irrogazione di sanzioni in caso di atti illeciti. In questo ambito la Bulgaria dovrebbe:

- incaricare un'unica istituzione di coordinare la lotta alla corruzione, per sostenere e coordinare gli sforzi nei vari settori;
- riesaminare e aggiornare la strategia nazionale anticorruzione di concerto con le organizzazioni della società civile, adottando un modello standard di pubblica amministrazione con ispettorati interni indipendenti, trasparenti e responsabili;

- prendere provvedimenti per semplificare e rendere più trasparenti gli appalti pubblici in modo da ridurre il rischio di corruzione;
- riesaminare le procedure relative ai conflitti di interessi per garantirne l'efficacia e l'imparzialità, nonché rendere credibile il meccanismo sanzionatorio.

5. *Criminalità organizzata*

L'efficacia dell'azione investigativa e repressiva sarà sempre il modo migliore per progredire nella lotta alla criminalità organizzata, e quindi rimane di fondamentale importanza ottenere risultati nei casi emblematici. In questo ambito la Bulgaria dovrebbe:

- elaborare e attuare un piano d'azione basato sulla tanto attesa analisi indipendente ed esaustiva dei casi che hanno avuto un esito negativo e comprendente un calendario di misure concrete che affrontino tutti gli aspetti e tutte le fasi del sistema di contrasto e del sistema giudiziario;
- affrontare il problema specifico degli indagati che si danno alla latitanza prima della sentenza definitiva, individuando con precisione le responsabilità di tutti i disfunzionamenti;
- definire una politica chiara che disciplini i rapporti dell'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale (SANS) con gli organismi che si occupano di criminalità organizzata negli altri Stati membri, instaurando procedure operative specifiche per garantire il proseguimento e il miglioramento della cooperazione con tali organismi;
- fare in modo che il tribunale specializzato per la criminalità organizzata e la relativa procura possano concentrarsi sui casi più rilevanti;
- garantire la necessaria collaborazione tra la commissione sulla confisca dei beni e le istituzioni di contrasto competenti. Eseguire una valutazione indipendente della nuova legge sulla confisca dei beni e del suo impatto entro l'estate del 2014.