



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 4.2.2008
COM(2008) 63 definitivo

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

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

RELAZIONE INTERMEDIA DELLA COMMISSIONE 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 (MCV)*¹ per aiutare il paese a ovviare a determinate carenze a livello di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e monitorare i progressi in questi settori.

La presente relazione è la seconda che la Commissione presenta nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica². Si ritiene che i sei mesi trascorsi dalla prima relazione non possano bastare né alla Bulgaria per ovviare a tutte le carenze né alla Commissione per rivedere la valutazione del giugno scorso. La relazione si limita pertanto a presentare un aggiornamento fattuale dei progressi registrati senza valutare in modo approfondito i risultati raggiunti rispetto a ciascuno dei parametri di riferimento indicati nell'MCV. La presente relazione intermedia comprende inoltre un riepilogo dell'assistenza prestata alla Bulgaria nei settori pertinenti per i parametri di riferimento, che permette di individuare le eventuali lacune in materia di assistenza e di fornire alla Bulgaria tutti i tipi di sostegno necessari.

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

2.1. *Seguito dell'analisi di giugno 2007: il piano d'azione*

Successivamente all'ultima relazione della Commissione, presentata nel giugno 2007, si è instaurato un dialogo intenso e permanente con le autorità bulgare a Bruxelles e a Sofia. La Bulgaria ha aggiornato regolarmente e dettagliatamente la Commissione sugli sviluppi nel suo territorio.

Le autorità bulgare hanno accolto il suggerimento della Commissione di elaborare un piano d'azione che definisca le misure che la Bulgaria intende adottare per garantire il rispetto dei parametri di riferimento. La Commissione ha prestato assistenza alla Bulgaria sotto forma di una valutazione metodologica del piano d'azione. Un piano d'azione dettagliato è stato approvato dal governo bulgaro e presentato alla Commissione nell'ottobre 2007³, previa consultazione delle parti interessate. L'elaborazione e l'adozione tempestive del piano d'azione, che hanno richiesto uno sforzo concertato e mobilitato risorse considerevoli nell'arco di un periodo limitato, dimostrano che le autorità bulgare si sono impegnate seriamente.

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).

² La prima relazione della Commissione è stata presentata il 27 giugno 2007 - COM(2007)377 definitivo

³ Il piano è disponibile al seguente indirizzo:

http://www.mvr.bg/en/EUIntegration/plan_BM_1_6_21_10_07_final.htm

2.2. *Aggiornamento sui progressi compiuti*

2.2.1. *Parametro di riferimento n. 1: adottare le modifiche da apportare alla Costituzione per eliminare le ambiguità circa l'indipendenza e la responsabilità del sistema giudiziario.*

- *L'Assemblea nazionale deve adottare le modifiche della Costituzione bulgara*
- *L'Assemblea nazionale deve apportare modifiche alla legge sul sistema giudiziario*
- *Occorre creare e rendere operativo l'ispettorato; pubblicare e valutare i primi risultati*

Le necessarie modifiche della costituzione sono state adottate a febbraio 2007. A luglio 2007 è stata adottata la legge sul sistema giudiziario. È stato costituito il Consiglio giudiziario supremo, attualmente operativo dopo l'elezione dei suoi membri parlamentari e giudiziari. Il 19 dicembre 2007 il Parlamento ha eletto l'ispettore capo e 8 ispettori su 10 del Consiglio giudiziario supremo. L'ispettorato dovrebbe diventare operativo nel primo trimestre del 2008.

2.2.2. *Parametro di riferimento n. 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 tali nuove leggi e dei codici di procedura penale e amministrativa, segnatamente in fase istruttoria.*

- *Adottare il nuovo codice di procedura civile*
- *Adottare la nuova legge sul sistema giudiziario, che tenga conto delle modifiche della Costituzione e delle raccomandazioni degli esperti incaricati della valutazione inter pares*
- *Istituire un sistema di controllo per tutti i nuovi codici*
- *Riferire periodicamente sui risultati del processo di controllo, soprattutto per quanto riguarda la fase istruttoria, l'esecuzione delle sentenze e le condanne*
- *Modificare, all'occorrenza, la normativa e i codici pertinenti*

Il nuovo codice di procedura civile, adottato a luglio 2007, entrerà in vigore a marzo 2008. Sono stati costituiti gruppi di lavoro incaricati di preparare il diritto derivato pertinente.

A luglio 2007 è stata adottata la nuova legge sul sistema giudiziario, che istituisce il Consiglio giudiziario supremo come organo permanente e risponde alle preoccupazioni degli esperti per quanto riguarda, in particolare, la divisione dei compiti fra ispettorati del Consiglio giudiziario supremo e del ministero della Giustizia.

Le conclusioni dei gruppi di lavoro incaricati di sorvegliare l'attuazione del codice di procedura amministrativa e del codice di procedura penale sono state pubblicate periodicamente su Internet⁴. Deve ancora essere predisposto un sistema di

⁴ Le relazioni sul codice di procedura penale (CPP) sono pubblicate sui siti web del ministero della Giustizia e della procura, mentre le relazioni sul codice di procedura amministrativa (CPA) sono disponibili sui siti web del ministero della Giustizia e della Corte suprema amministrativa.

monitoraggio per il nuovo codice di procedura civile. Le autorità bulgare intendono inoltre elaborare e adottare una nuova legge che disciplini l'intero processo legislativo⁵.

Le restrizioni formali imposte dal codice di procedura penale bulgaro nella fase istruttoria rallentano i procedimenti giudiziari e sarebbero all'origine di frequenti rinvii dal tribunale alla procura. Il paese ha continuato a registrare frequenti rinvii e notevoli ritardi, per motivi procedurali, nei casi di presunta corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata⁶. Il codice penale bulgaro non comporta una differenziazione sufficiente fra i diversi reati quanto a gravità e risulta strutturalmente superato⁷.

La creazione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza alla fine del 2007 ha suscitato un dibattito sull'estensione delle competenze dei magistrati incaricati delle indagini (sledovateli) ai casi di corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata. Si sta discutendo dell'opportunità di modificare il codice di procedura penale autorizzando il procuratore generale a disporre, caso per caso, l'avvio di indagini affidate ai magistrati inquirenti qualora il caso presenti una complessità di natura fattuale o giuridica o un interesse pubblico rilevante⁸. Nel valutare l'opportunità di modificare le competenze dei magistrati incaricati delle indagini si deve tener conto del fatto che prima dell'adesione la Bulgaria si è impegnata a limitare le competenze dei magistrati in questione.

2.2.3. *Parametro di riferimento n. 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.*

- *Istituire un processo decisionale trasparente e pienamente operativo per le indagini disciplinari realizzate dal futuro ispettorato del Consiglio giudiziario supremo*
- *Garantire l'applicazione completa e sistematica del codice deontologico dei magistrati, in particolare per quanto riguarda le procedure di riesame, d'indagine e di archiviazione/procedimento giudiziario nei casi di violazione*
- *Controllare l'applicazione del sistema di concorsi per l'assunzione dei magistrati e di valutazione del loro operato*
- *Pubblicare annualmente le risultanze della valutazione della riforma del sistema giudiziario, in particolare per quanto riguarda il modo in cui sono stati trattati problemi specifici in materia di professionalità, responsabilità ed efficienza*
- *Dotare le procure di un software per il trattamento non predeterminato delle cause*

⁵ Piano d'azione, punto 2.10

⁶ Di fatto, un'informazione non recuperata dalle autorità bulgare abilitate nel corso di procedimenti penali non può giuridicamente essere considerata una prova. Non vi è inoltre alcun mezzo per salvaguardare i dati che non sono stati considerati come prove. Quest'impostazione restrittiva per quanto riguarda le prove che possono essere presentate in tribunale rende più laboriosa la fase istruttoria e meno efficiente l'amministrazione della giustizia.

⁷ Vista la presenza di diverse istituzioni, come l'ufficio del procuratore generale e il Consiglio giudiziario supremo, e di esperti indipendenti, la Bulgaria deve modernizzare il suo codice penale e rivedere il codice di procedura penale.

⁸ Modifica dell'articolo 194 del codice di procedura penale

- *Migliorare la formazione sulle conseguenze delle nuove leggi*

Oltre alle misure indicate nell'ambito del parametro di riferimento n. 2, si è creato presso il Consiglio giudiziario supremo un comitato per le procedure disciplinari incaricato di applicare il codice deontologico dei magistrati. Anche se non si dispone ancora degli elementi necessari per fare un bilancio dell'operato di questa istituzione, le prime sanzioni disciplinari applicate dal Consiglio giudiziario supremo nella sua nuova composizione denotano una politica rigorosa di repressione delle violazioni⁹.

La verifica dell'efficienza del processo giudiziario è ostacolata dalla mancanza di dati attendibili e di una capacità sufficiente di analisi qualitativa. Non si dispone inoltre di dati attendibili sufficienti sul trattamento dei casi nelle fasi istruttoria e processuale. I dati presentati alla Commissione relativamente ai casi di corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata secondo i parametri di riferimento nn. 4 e 6 non consentono di valutare l'operato della magistratura o dei servizi investigativi. È fondamentale che la Bulgaria migliori rapidamente le sue capacità di raccolta e classificazione dei dati. In tale contesto, è importante completare il sistema di informazione unificato. Il piano d'azione per il parametro n. 3 prevede una serie di misure coerenti per valutare l'andamento della riforma giudiziaria e garantirne la sostenibilità. Ciò comprende la pubblicazione sia dei ricorsi riguardanti le nomine e i concorsi che dei risultati dei controlli delle procedure di assunzione effettuati dal Consiglio giudiziario supremo, nonché diverse misure per la formazione permanente dei magistrati.

2.2.4. *Parametro di riferimento n. 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.*

- *Associare gli esperti degli Stati membri per prestare assistenza e fornire orientamenti al fine di migliorare la qualità delle indagini e riferire al riguardo*
- *Semplificare e coordinare l'assetto istituzionale di organismi autorizzati a contrastare la corruzione*
- *Adottare disposizioni amministrative volte a tutelare gli informatori*
- *Dare piena attuazione alla normativa riguardante l'indipendenza degli ispettorati istituiti presso la pubblica amministrazione e garantire maggiore potere di iniziativa alla loro funzione investigativa*
- *Riferire in merito all'attuazione delle misure adottate per prevenire e combattere le pressioni all'interno degli organismi incaricati delle indagini e dei procedimenti penali, e sostenere in particolare i casi di sospensione/archiviazione/apertura di procedimenti penali nei confronti di organismi preposti all'applicazione della legge sospettati di corruzione*
- *Garantire la creazione di un meccanismo credibile di controllo delle dichiarazioni patrimoniali e prevedere sanzioni efficaci in caso di dichiarazioni false o inesatte*

⁹

Il 13 dicembre 2007, il Consiglio giudiziario supremo ha sospeso dall'incarico un pubblico ministero e un magistrato inquirente per corruzione. In entrambi i casi, il Consiglio ha adottato un'interpretazione rigorosa dei fatti e ha respinto eventuali "sanatorie" procedurali come la prescrizione e l'immunità garantita ai magistrati prima che si modificasse la costituzione.

Tra il 1° luglio e il 31 ottobre 2007, la Bulgaria ha registrato 51 rinvii a giudizio, 20 sentenze definitive di condanna e 7 assoluzioni per casi di corruzione ad alto livello. A livello giudiziario, sono stati avviati 11 procedimenti predibattimentali. Non si registrano condanne. La Bulgaria segnala inoltre un gran numero di controlli programmati e ad hoc presso l'amministrazione centrale e la magistratura¹⁰. Non disponendo di dati qualitativi sulle strategie ispettive, sulle priorità dei controlli e sulle valutazioni dei rischi, non si è potuto valutare il contributo di queste attività al contenimento della corruzione ad alto livello in Bulgaria.

Nonostante l'impegno innegabile dimostrato a livello organizzativo, non si segnalano risultati concreti per quanto riguarda il miglioramento della cooperazione fra i diversi organi incaricati di combattere la corruzione. Il comitato anticorruzione del Consiglio dei ministri elaborerà un piano d'azione onde rafforzare la capacità, attuare azioni comuni e migliorare l'interazione istituzionale entro febbraio 2008¹¹.

Non sono state segnalate attività volte a tutelare gli informatori. Il piano d'azione prevede una tavola rotonda sull'attuazione del quadro normativo vigente al fine di tutelare gli informatori e una campagna di sensibilizzazione nel periodo febbraio-marzo 2008.

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

- *Applicare sanzioni disciplinari e una politica di tolleranza zero, segnatamente presso il servizio veterinario, le dogane, l'ente preposto all'esecuzione delle opere stradali e altri servizi pertinenti*
- *Introdurre sistemi di pagamento elettronico e un sistema volto a stabilire in maniera non predeterminata i turni di lavoro dei funzionari in servizio alle frontiere*
- *Effettuare audit e verifiche periodiche, pubblicarne le risultanze e garantirne il controllo*
- *Riferire in materia di indagini sulle ricchezze inspiegabili*

Le misure preventive, la formazione e l'integrazione nelle procedure in vigore di buone pratiche come il sistema a scheda unica¹², l'assegnazione non predeterminata dei turni e la rotazione hanno ridotto le possibilità di corruzione all'interno della polizia di frontiera e delle dogane. Questa tendenza positiva è confermata da un sondaggio svolto ad agosto 2007 dal Dutch Royal Automobile Club. La Bulgaria ha riferito in merito a controlli, procedimenti disciplinari e sanzioni all'interno della

¹⁰ Tra luglio e novembre 2007, gli ispettorati dell'amministrazione centrale hanno effettuato in totale 784 controlli, di cui 373 programmati e 411 ad hoc. La maggior parte dei controlli (90) è stata eseguita dall'ispettorato dell'agenzia delle dogane. Agli ispettorati sono stati segnalati complessivamente 214 casi di corruzione. Sono stati avviati 73 procedimenti disciplinari nei confronti di funzionari amministrativi. 54 funzionari sono stati licenziati e 5 funzionari sono stati temporaneamente sospesi. I dossier di 30 funzionari sono stati trasmessi alla procura. 3 funzionari sono stati condannati per corruzione con una sentenza esecutiva.

¹¹ Parametro 4, punto 1.2. del piano d'azione.

¹² Cinque valichi di frontiera su 11 dovevano funzionare secondo il principio della "scheda elettronica unica" per la fine di dicembre 2007.

polizia di frontiera e delle dogane. La Commissione non dispone, a questo stadio, di dati sufficientemente precisi sui casi e sulle sanzioni per poter trarre conclusioni¹³.

In tre regioni pilota sono stati introdotti, presso l'amministrazione locale, il sistema *eGovernment* e un sistema di gestione delle code.

Sono stati effettuati controlli proattivi riguardanti le ricchezze inspiegabili presso le autorità doganali. Non si dispone di altre informazioni in merito alle iniziative prese in altri settori per individuare le ricchezze inspiegabili. I controlli vanno eseguiti in modo proattivo, in base a un'analisi dei rischi, e devono riguardare sia le amministrazioni locali che gli altri settori vulnerabili.

I negozi duty-free presenti in territorio bulgaro alle frontiere esterne con la Turchia e la Serbia e i distributori di benzina duty-free in territorio bulgaro sono tuttora tollerati e il loro fatturato è aumentato in misura considerevole nel corso del 2007. Si tratta di punti nevralgici della corruzione e della criminalità organizzata a livello locale.

Secondo quanto riferito dalla Bulgaria, le denunce di corruzione durante le ultime elezioni locali hanno dato luogo a 13 procedimenti preprozessuali in seguito agli emendamenti introdotti a ottobre 2007 nel codice penale, che hanno sancito la perseguibilità penale dell'acquisto di voti¹⁴.

2.2.6. *Parametro di riferimento n. 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.*

- *Associare gli esperti degli Stati membri per prestare assistenza e fornire orientamenti al fine di migliorare la qualità delle indagini e riferire al riguardo*
- *Presentare un piano d'azione per attuare la strategia di lotta contro la criminalità organizzata e procedere alla sua realizzazione riferendo ad intervalli regolari*
- *Dare piena attuazione alla normativa pertinente in materia di confisca dei proventi del crimine*
- *Riferire regolarmente in merito alle indagini, alle incriminazioni e alle condanne nuove e in corso e sottoporle a controllo interno*
- *Pubblicare i risultati dei controlli*
- *Attuare la nuova normativa contro il riciclaggio di denaro*

Tra il 1° luglio e il 31 dicembre 2007, la Bulgaria ha avviato 48 indagini preprozessuali per reati connessi alla criminalità organizzata, a cui si aggiungono 21 rinvii a giudizio e 24 sentenze definitive di condanna. Nonostante quest'innegabile

¹³ Secondo i dati forniti dal ministero dell'Interno, l'agenzia delle dogane stava effettuando controlli su 86 funzionari delle dogane nell'ambito dei controlli programmati nel periodo luglio-novembre 2007. Nello stesso periodo si sono svolti 12 procedimenti disciplinari a seguito di segnalazioni e sono state applicate 15 sanzioni disciplinari. Contemporaneamente, la polizia di frontiera ha effettuato 24 controlli che hanno dato luogo a 10 licenziamenti, 8 trasferimenti verso altre attività e 3 cambiamenti di servizio. Altri 5 funzionari sono stati licenziati a seguito di procedimenti disciplinari.

¹⁴ Il 28 ottobre e il 4 novembre si sono svolte in Bulgaria elezioni locali per le quali sono stati segnalati alle autorità 179 casi di acquisto di voti. Il 22 novembre la procura ha avviato 13 indagini, principalmente a Pernik, Varna, Stara Zagora, Berkovitsa.

tendenza positiva, non si dispone di un'analisi qualitativa dei dati relativi all'efficienza dell'iter giudiziario e alla natura delle condanne. Dopo aver analizzato un campione di casi registrati di alto profilo, la Commissione ha riscontrato che dal 2000 era stato chiuso un unico caso e che metà degli altri si trova tuttora in fase istruttoria¹⁵.

A dicembre 2007 il governo ha creato un'*Agenzia nazionale per la sicurezza*¹⁶ onde migliorare il trattamento giudiziario dei reati gravi in Bulgaria. La nuova agenzia risulterà dalla fusione del Servizio per la sicurezza nazionale¹⁷, dell'Agenzia d'informazione finanziaria¹⁸ e dell'Agenzia di controspionaggio militare. L'Agenzia nazionale per la sicurezza sarà alle dirette dipendenze del Consiglio dei Ministri e godrà di capacità operativa indipendente. Così com'è stata concepita, l'Agenzia nazionale per la sicurezza dovrebbe trovarsi in una posizione ideale per prendere, in pratica, l'iniziativa nella fase istruttoria. Si ritiene pertanto opportuno potenziare parallelamente la procura. Le prerogative esatte dell'Agenzia e i meccanismi di coordinamento con le altre istituzioni competenti presso il ministero dell'Interno devono ancora essere definiti in modo esauriente nel diritto derivato e in accordi di cooperazione istituzionale. In tale contesto, è importante specificare i casi in cui l'Agenzia sarà competente e garantire che possa svolgere indagini in modo indipendente e testimoniare in tribunale.

3. SOSTEGNO NELL'AMBITO DEL MECCANISMO DI COOPERAZIONE E VERIFICA

La Bulgaria ha usufruito di un notevole sostegno in materia di giustizia e affari interni fornito sia da programmi dell'UE come Phare o lo strumento di transizione che dagli Stati membri¹⁹. Il settore rimane al centro del sostegno postadesione dell'UE: ad esso è riservata oltre metà della dotazione dello strumento di transizione

¹⁵ In mancanza di un'analisi qualitativa dell'iter giudiziario dei casi di criminalità organizzata, la Commissione ha trasmesso alla Bulgaria, come campione esemplificativo a fini di discussione, un elenco dei casi più noti registrati tra il 2000 e il 2007. Dall'aggiornamento inviato dalla Bulgaria sui 10 casi registrati fino al 2006 risulta che in 3 casi vi è stato un rinvio a giudizio e sono in corso i procedimenti giudiziari, in un caso è stato proposto un patteggiamento fra pubblico ministero e imputato che è attualmente all'esame presso la Corte di cassazione, in un caso il patteggiamento fra pubblico ministero e imputato è diventato inappellabile e negli altri 5 casi, tra cui uno registrato nel 2002 e uno registrato nel 2003, sono ancora in corso le indagini.

¹⁶ Legge sull'Agenzia di Stato per la "sicurezza nazionale", Gazzetta ufficiale della Bulgaria n. 109 del 20/12/2007

¹⁷ Servizio del ministero dell'Interno che si occupa delle indagini speciali e delle operazioni di infiltrazione.

¹⁸ L'integrazione dell'Agenzia d'informazione finanziaria nella nuova Agenzia nazionale per la sicurezza potrebbe incidere sulla posizione dell'Agenzia d'informazione finanziaria bulgara nel gruppo delle unità di informazione finanziaria europee (gruppo di Egmont) e deve essere coordinata con i rispettivi organismi.

¹⁹ Il solo PHARE ha stanziato oltre 182 milioni di euro, dal 2004, per la giustizia e gli affari interni in Bulgaria. Lo strumento di transizione sarà utilizzato fino al 2010. Nell'ambito dei fondi strutturali, si contribuisce alla lotta contro la corruzione rivolgendo particolare attenzione e fornendo sostegno ad hoc ai fini di una gestione finanziaria trasparente dei fondi UE. Sarà prestata assistenza tecnica per il monitoraggio, la valutazione e il controllo dei progetti, nonché per la creazione di un sistema unico efficace di informazione sulla gestione che possa fornire anche informazioni trasparenti sugli interventi dei fondi e sull'assorbimento dei contributi. Durante la valutazione della conformità, i controllori comunitari esamineranno i sistemi creati in Bulgaria, valutandone anche la capacità di intervenire per combattere frodi e corruzione. TAIEX ha organizzato in Bulgaria un gran numero di attività in materia di giustizia e affari interni e tiene a disposizione altre disponibilità di bilancio per attività future.

UE per la Bulgaria, compresa un'assegnazione speciale di 6 milioni di euro per i progetti che contribuiscono direttamente ai progressi rispetto ai parametri di riferimento dell'MCV.

I progetti in materia di giustizia e affari interni coprono tutti i parametri di riferimento. Da un'analisi più approfondita dei progetti attuati dal 2003²⁰ risulta che determinati settori, tra cui la riforma giudiziaria (parametro n. 3), la formazione e le attrezzature per la polizia e le guardie di frontiera (parametro n. 5), hanno ricevuto un'assistenza estremamente ingente e potrebbero aver raggiunto un certo livello di saturazione. È meno consistente, invece, il sostegno per la lotta contro la corruzione ad alto livello (parametro n. 4) e contro la criminalità organizzata (parametro n. 6). Finora, inoltre, non sono stati attuati progetti per prevenire la corruzione a livello locale o nei settori vulnerabili come l'istruzione e la sanità (parametro n. 5).

Il sostegno fornito ha avuto un'incidenza sui progressi della Bulgaria: i progressi che i settori beneficiari di un'assistenza internazionale ingente, come la riforma giudiziaria e le frontiere, hanno registrato rispetto ai parametri di riferimento sono superiori a quelli dei settori che hanno ricevuto un'assistenza di minore entità.

Il futuro sostegno dovrà essere destinato in via prioritaria alla lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, intervenendo direttamente sulle priorità e sulle esigenze individuate nel piano d'azione elaborato dalla Bulgaria. In linea di massima, vanno privilegiate le missioni di assistenza mirate e circoscritte, che rispettano la capacità di assorbimento delle istituzioni bulgare e consentono un'integrazione totale dei risultati a livello locale. Si ritiene opportuno eliminare gradatamente il sostegno nei settori giunti a saturazione.

Si invita la Bulgaria ad avvalersi pienamente della consistente dotazione per l'assistenza UE ancora disponibile attraverso lo strumento di transizione e TAIEX. I progetti di maggiore entità da attuare nel 2008 nell'ambito dello strumento di transizione e che potrebbero dare risultati concreti solo fra uno o due anni devono essere integrati da progetti flessibili e mirati a breve e medio termine (gemellaggio "light").

La Commissione consiglia agli Stati membri di prendere in considerazione un sostegno più diretto e concreto alla Bulgaria sotto forma di squadre investigative transfrontaliere, sostegno ai programmi di protezione dei testimoni, condivisione di informazioni e metodi nel settore finanziario, invio di esperti tecnici presso gli organismi che combattono la criminalità e la corruzione e creazione di partenariati istituzionali nel settore. Fra le altre priorità potrebbero figurare i programmi di scambi e di borse di studio con istituzioni quali la nuova Agenzia nazionale per la sicurezza, il Consiglio giudiziario supremo e il relativo ispettorato, i servizi investigativi e le procure che si occupano di corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata.

²⁰

Per individuare le eventuali lacune dell'assistenza e garantire la disponibilità di un sostegno completo, si acclude alla presente relazione un elenco dell'assistenza UE e bilaterale pertinente fornita alla Bulgaria dal 2003. L'elenco è stato compilato in base alle informazioni in possesso della Commissione e a quelle comunicate dagli Stati membri. Non è stato possibile inserire nell'elenco tutti i dati sui singoli progetti. Per motivi di chiarezza, inoltre, si sono privilegiati i dati aggregati. Tutte le informazioni disponibili sono comunque state condivise con la Bulgaria. I suggerimenti contenuti nel presente capitolo sono stati discussi con le autorità bulgare.

4. CONCLUSIONE

Nel primo anno successivo all'adesione, la Bulgaria ha continuato a prendere provvedimenti per rimediare alle carenze che potrebbero ostacolare l'effettiva attuazione della legislazione, delle politiche e dei programmi dell'Unione europea. Il paese, tuttavia, non ha ancora dimostrato di aver ottenuto risultati convincenti in settori prioritari come la lotta contro la corruzione ad alto livello e la criminalità organizzata.

Sebbene l'aggiornamento tecnico che figura nella presente relazione non costituisca una valutazione approfondita dei progressi compiuti rispetto ai parametri di riferimento, la situazione in loco desta preoccupazioni che richiedono un intervento prima della valutazione completa a cui la Commissione procederà in giugno. La Bulgaria continua a registrare progressi per quanto concerne la riforma giudiziaria (parametri nn. 1-3) e la lotta contro la corruzione alle frontiere, ma deve potenziare le misure di lotta alla corruzione presso le amministrazioni locali e i settori vulnerabili come la sanità e l'istruzione (parametro n. 5). La Bulgaria deve intensificare in modo particolare gli sforzi per combattere la corruzione ad alto livello (parametro n. 4) e la criminalità organizzata (parametro n. 6).

La Commissione riconosce il notevole impegno dimostrato per presentare un piano d'azione credibile. Occorre però migliorare la coerenza di alcune parti del piano d'azione e colmarne determinate lacune. È necessario fornire ulteriori chiarimenti in merito a determinate attività, fissare scadenze e identificare con precisione le istituzioni incaricate di svolgere le diverse azioni²¹. La Commissione propone di correggere opportunamente il piano d'azione.

²¹

Le azioni proposte nell'ambito della riforma giudiziaria (parametro 3), in particolare all'interno del quadro giuridico per la magistratura (parametri 1 e 2) sono dettagliate e credibili. Nel piano d'azione per i parametri 4, 5 e 6 mancano invece traguardi precisi e indicatori di risultato validi. Le misure proposte (come le campagne di sensibilizzazione) non rispecchiano il grado di impegno necessario per affrontare le problematiche individuate e non definiscono il necessario quadro operativo. Ad esempio, la misura 1.4 del parametro 5 parla di indagini *annuali* ai principali valichi di frontiera attraversati da passeggeri e camionisti per quanto riguarda il comportamento dei funzionari delle dogane in termini di corruzione. Per una valutazione più rigorosa dei progressi, si potrebbero programmare indagini mensili o trimestrali ai valichi di frontiera più vulnerabili da svolgere in collaborazione con un'organizzazione indipendente. Le indagini potrebbero inoltre essere collegate a un piano d'azione operativo per questi valichi di frontiera definendo un programma dettagliato per i controlli, le ispezioni, la formazione ecc. Il piano potrebbe basarsi su dati qualitativi che consentano una valutazione analitica dei rischi. L'aggiornamento costante del piano d'azione dovrebbe essere valutato attentamente da un meccanismo efficace di coordinamento operativo a livello centrale.

ANNEX

Overview of EU Assistance provided to Bulgaria in the area of Judicial Reform and the Fight against Corruption and Organised Crime²²

Benchmarks 1 and 2: Independence and Accountability of the Judicial System; Transparency and Efficiency of the Judicial Process

Projects focusing on the revision and implementation of the Bulgarian judicial procedure codes and projects strengthening key institutions in the judicial system such as the Supreme Judicial Council and the Prosecution Office have been implemented. The application of procedural legislation will continue to be supported through the Transition Facility.

Phare 2004-2006:

- Strengthening the Bulgarian Judiciary – Implementation of the new penal procedures code; strengthening the interagency cooperation between public prosecutor's office (PPO) and other concerning bodies in fighting organised crime and corruption (Oct 2006-Apr 2008: 878.600 EUR)
- Strengthening the Senior Judicial Council and improvement of magistrates' status (until Jul 2007: 1,2 MEUR)
- Remedy the Civil and Penal Procedures (ended early 2007: 1.2 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Strengthening the uniform application of the new procedural legislation in Bulgaria (1,6 MEUR)

Main Bilateral Projects:

- Consultations to national legislation and further training in criminal law, harmonization of European Law and various topics, e.g. legal aid (2007: 88.000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 4.8 MEUR

²²

PHARE: Budgetary figures include Bulgarian national co-financing.

Bilateral Projects: Only larger bilateral projects are taken up in this list. In addition, various assistance missions, study visits and smaller activities have taken place.

Benchmark 3: Judicial Reform

An important budget for investment into IT technology and for training and strategic advice on structural reform of the judiciary was made available. Substantial support has been given to the establishment of a witness protection system. Future projects continue training activities and strengthen court management. Bilateral projects focused on various aspects of judicial reform including training and capacity building.

Phare 2004-2006:

- Training of magistrates and administrative staff (1,2 MEUR)
- Judicial Cooperation in Penal and Civil Matters (until 09/2007; 1 MEUR)
- Support for the Establishment and Strengthening of a Witness Protection System (6.2 MEUR)
- Several Projects investing into Information Technology for the Judiciary and providing Technical Assistance (total approx. budget 43 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Strengthening the public management of the judiciary and court administration (1,8 Mio EUR)
- Further steps towards a higher quality of training in the judiciary (780.000 EUR)

European Social Fund: Operational Plan 2007-2013 (Administrative Capacity):

The ESF will fund several projects on the improvement of professionalism, transparency and accountability of the Bulgarian judicial system for a total budget of 12 MEUR. Project objectives include monitoring of the Administrative Procedure Code; development of IT systems; development and capacity building of the administrative court system; development of the Unified Information System.

Bilateral Projects:

- Consultation to national legislation and further training in administration of justice, administrative law and various topics: quality management workshops for judges and prosecutors (until Dec 2007: 38.000 EUR)
- Establishing European Union Law Documentation Centre for the Judiciary (Apr 2006-Mar 2008: 350.000 EUR)
- Strengthening the capacity of the Ombudsman of BG and the local public mediators to protect human rights, counteract corruption and promote good governance (Jan 2007-Dec2008: 350.000 EUR)
- Strengthening of institutional capacity of SIRENE bureau (in preparation: 325.000 EUR)
- Rendering of advice on strategic issues relating to the conceptual framework of the reforms of the structure of the Prosecutor's Office of the Republic of Bulgaria (Jan-Sept 2007: 74.500 EUR)
- Continued Development of Judiciary Training Capacities (Mar-Nov 2007: 35.000 EUR)
- Better Legal Training for magistracy (Apr 2006-2008: 101,000 EUR)
- Prosecution Office Reform (Jun 2006-2008: 80,700 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 65.4 MEUR

Benchmark 4: High-Level Corruption

Several successive EU projects on capacity building for the fight against corruption have been implemented since 2004. This support will continue through both Phare and the Transition Facility. A number of bilateral advisers are active in this area and individual missions and training courses have been carried out through bilateral funds.

Phare 2004-2006:

- Strengthening the Capacity of the Anti-Corruption Commission to Counteract Corruption in Public Administration and Judiciary and the relevant law enforcement bodies - Technical Assistance (several projects since 2004, total budget: 7.2 Mio EUR)

Transition Facility 2007:

- Civil Society Development in the area of anti-corruption fighting (1,15 Mio EUR)
- Elaboration and strengthening of the Human Resources Management System in the Ministry of Interior as a factor in the fight against corruption among its personnel (1,5 Mio EUR)

Main Projects with a total budget of at least 9.85 MEUR

Benchmark 5: Local Corruption / Corruption at Borders

The EU has heavily invested in Border Control and in improving the effectiveness of Bulgarian police since 2003. A number of bilateral projects have also reinforced institutional capacity in this area. However, no larger projects directly addressing prevention aspects of local corruption and corruption in vulnerable sectors such as education and healthcare have been implemented.

Phare 2003-2006:

- 11 large projects modernising Border Police equipment, implementing EU best-practice in border control and improving the operative capacity of border police have been implemented since 2003/2004. (total budget: approx. 90 MEUR)
- Several projects address the general modernisation of Bulgarian Police and the improvement of its efficiency (total budget: approx. 25 MEUR)

Bilateral Projects (examples):

- Enhancing Anti-Corruption Practices within the Bulgarian Law Enforcement Agencies (Nov 2006 -Feb 2007)
- Border Justice (Aug 2006-Mar 2007: 125,000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 115 MEUR

Benchmark 6: Organised Crime

As yet, assistance for capacity-building of the key institutions responsible for the fight against organised crime has been relatively limited, except for important investment into Police. For the future an important budget for training and capacity development in this area has been foreseen. Bilateral projects focussed on a number of specific areas such as drugs trafficking, human trafficking or money laundering.

Phare 2004-2006:

- Modernising Bulgarian Police and Enhancing its efficiency (several projects since 2004, total budget: 16.46 MEUR)
- Further strengthening police investigation capacity (crime statistics, undercover operations and investigative techniques and forensics) (900,000 EUR)
- Improving of the Co-operation between the Financial Intelligence Agency and the Obligated Entities Enlisted by the Law on Measures against Money Laundering (150,000 EUR)
- Further Strengthening the Administrative Capacity of the Public Prosecutor's Office for fighting money laundering, organized crime and corruption on the high levels with an accent on confiscation of property acquired by crime (155,000 EUR)
- Improvement of Forensic Capacity for the Inspection of Crime Scenes (Phare 2006: 1.6 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Enhancement of the administrative capacity of the Police in counteraction to drug crimes at national and regional level (600.000 EUR)
- Enhancement of the Ministry of Interior's capacity to fight organised crime (1 Mio EUR)
- Enhancement of the capacity of the Bulgarian police through the introduction of EU models and methods for crime analysis (580.000 EUR)
- Further strengthening the administrative capacity of the Financial Supervision Commission (money-laundering) (450.000 EUR)
- Improving and extending the level of training in the field of countering organized crime for Bulgarian MoI (620.000 EUR)
- Further strengthening forensic capacity of the expert services of Ministry of Interior for collection and examination of material traces for crime scenes (525.000 EUR)

Bilateral Projects:

- Illegal Migration (Nov 2007-Jun 2008: 24.000 EUR)
- "Development of a child-rights methodology to identify and support child victims of traffic" (Dec 2005-2007: 214.908 EUR)
- Raising the effectiveness of the Financial Intelligence Agency in monitoring of anti-money laundering and anti-terrorist financing compliance in entities of the non-financial sector (Jun-Nov 2007: 51.000 EUR)
- Explosives, Firearms, Ammunitions (Feb-Aug 2007: 39.500 EUR)
- Fight against money laundering
- Police cooperation programmes on (1)crime management (2) trafficking in human beings and illegal migration, (3) police and ethics

- Combating Money Laundering (Nov 2006-Jun 2007: 35,140 EUR)
- Murder Investigation – Building Capacity (Jul06-Mar 2007: 24,770 EUR)
- Identity Document Fraud Unit (Apr 2006-2007: 282,000 EUR)
- Improving anti-drugs intelligence capacity of BG Customs Agency (Nov 2006-Dec 2007: 105,000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 22.96 MEUR