



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.7.2012  
COM(2012) 411 final

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

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

{SWD(2012) 232 final}

## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

### **I. Meccanismo di cooperazione e verifica: sostenere la riforma giudiziaria, la lotta alla corruzione e la lotta alla criminalità organizzata in Bulgaria**

In previsione dell'adesione della Bulgaria all'UE nel 2007, era stata ravvisata la necessità di un ulteriore impegno nei settori chiave per ovviare alle carenze in termini di riforma giudiziaria e di lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata. Per sostenere la Bulgaria e monitorare i suoi progressi nei settori suddetti è stato istituito il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV)<sup>1</sup>, che comprende sei parametri di riferimento riguardanti l'indipendenza, la responsabilità, la trasparenza e l'efficienza del sistema giudiziario, la repressione della corruzione ad alto livello e della corruzione in tutto il settore pubblico e la lotta alla criminalità organizzata. La decisione prevede che la Commissione presenti relazioni periodiche e che il meccanismo rimanga in funzione fino a quando gli obiettivi dell'MCV non saranno stati conseguiti e tutti i parametri di riferimento non saranno stati rispettati in maniera soddisfacente<sup>2</sup>.

La presente relazione valuta in che misura gli obiettivi dell'MCV siano stati realizzati in questi cinque anni, basandosi sull'analisi contenuta nella relazione tecnica allegata, in cui vengono illustrati i risultati ottenuti finora e quello che rimane da fare. Vengono esaminati l'attività di questi cinque anni, la legislazione e gli strumenti posti in essere e i risultati che ne sono conseguiti. Nell'arco di questo periodo l'accelerazione dei progressi si è alternata con battute d'arresto. Certe fasi sono state caratterizzate da un'attiva cooperazione, mentre in altre l'MCV ha suscitato opposizione e resistenze. Nel complesso, la Commissione è convinta che l'MCV abbia dato un contributo determinante alla riforma in Bulgaria. La presente relazione esamina in particolare la sostenibilità e l'irreversibilità delle riforme, valutando fra l'altro se il coinvolgimento nel processo sia sufficiente per mantenere l'orientamento del processo.

L'Unione europea attuale è caratterizzata da una notevole interdipendenza. Lo Stato di diritto, che fa parte dei valori fondamentali dell'UE, è oggetto di un forte interesse comune a cui fa riscontro un interesse altrettanto vivo dell'opinione pubblica bulgara<sup>3</sup>. Dai sondaggi dell'Eurobarometro emerge che il 96% del Bulgari considera la corruzione e la criminalità organizzata questioni importanti per il paese e che il 92% ha una posizione analoga in merito

---

<sup>1</sup> Conclusioni del Consiglio dei ministri del 17 ottobre 2006 (13339/06); decisione 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 (C (2006) 6570 definitivo).

<sup>2</sup> La decisione prevede anche la possibilità di adottare misure di salvaguardia, che finora non sono state necessarie.

<sup>3</sup> Le conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno comprendono l'impegno, assunto dall'UE nell'ambito del patto per la crescita e l'occupazione, di rimediare ai ritardi della giustizia nell'ambito della modernizzazione della pubblica amministrazione (Conclusioni del Consiglio europeo del 29 giugno 2012, pag. 8).

alle carenze del sistema giudiziario. Secondo lo stesso sondaggio, il 76% dei bulgari ritiene che l'Unione europea debba svolgere un ruolo attivo nell'affrontare questi problemi<sup>4</sup>.

L'MCV non chiede alla Bulgaria di raggiungere standard più elevati di quelli esistenti negli altri Stati membri, ma intende aiutarla a raggiungere standard paragonabili a quelli di altri Stati membri, un obiettivo condiviso dal 78% dei bulgari<sup>5</sup>. La situazione degli altri Stati membri è un parametro importante per valutare quanto è stato fatto in Bulgaria dopo l'adesione. Nella presente relazione la Commissione utilizza, ove disponibili, punti di riferimento e indicatori comparativi<sup>6</sup>. Per confrontare i progressi della Bulgaria con la situazione in altri Stati membri, la Commissione ha inoltre consultato esperti di alto livello in rappresentanza delle principali professioni che si occupano delle questioni suddette<sup>7</sup>.

Dal 2007 ad oggi il bilancio dell'UE ha stanziato, attraverso i fondi strutturali, circa 41 milioni di EUR a sostegno della riforma giudiziaria in Bulgaria. A metà 2012 erano stati approvati 25 progetti, con una dotazione complessiva di 13,6 milioni di EUR, in materia di formazione, sviluppo delle risorse umane, sviluppo delle capacità e assistenza tecnica. Diversi Stati membri hanno inoltre sostenuto la Bulgaria con progetti bilaterali in tutti gli ambiti della riforma giudiziaria, tra cui la riforma della polizia, la lotta alla corruzione e la lotta alla criminalità organizzata<sup>8</sup>.

## **II. Analisi dei progressi compiuti in base all'MCV nel periodo 2007-2012**

La valutazione globale della Commissione sui progressi compiuti dalla Bulgaria secondo l'MCV dopo la sua adesione evidenzia notevoli miglioramenti per quanto riguarda il quadro legislativo di base. Nei momenti cruciali, il governo bulgaro ha dimostrato la forte volontà politica necessaria per introdurre riforme profonde e durature. Ora il problema è colmare alcune lacune strategiche fondamentali e garantire un'attuazione effettiva. La determinazione della società bulgara in termini di attuazione delle riforme monitorate dall'MCV è stata variabile: il paese deve assicurare un'attuazione più coerente per riunire le diverse misure di riforma. Un'evoluzione in questo senso costituirebbe il miglior indicatore del carattere sostenibile e irreversibile del processo.

Dal 2007 la Bulgaria ha attuato una serie di importanti riforme giuridiche e costituzionali che, seppure incomplete, hanno creato strutture fondamentali e talvolta innovative, in particolare per favorire la specializzazione nella gestione dei problemi. Sono entrate in funzione istituzioni chiave come il Consiglio superiore della magistratura (CSM) e il relativo ispettorato. I notevoli investimenti realizzati nelle strutture di lotta alla criminalità organizzata hanno permesso di creare organismi specializzati a livello giudiziario e di polizia; a ciò si aggiungono misure fondamentali per migliorare il quadro giuridico sulla confisca dei beni e una proficua collaborazione con gli altri Stati membri.

Il potenziale offerto da questo quadro, tuttavia, non è stato sfruttato integralmente. Il Consiglio superiore della magistratura non ha usato i suoi ampi poteri di gestione e guida del

---

<sup>4</sup> Sondaggio flash Eurobarometro condotto dalla Commissione in Bulgaria nel maggio 2012 (Flash Eurobarometro 351 "The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania": [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)).

<sup>5</sup> Flash Eurobarometro 351.

<sup>6</sup> I punti di riferimento comprendono l'attività del Consiglio d'Europa, dell'OCSE e delle agenzie ONU.

<sup>7</sup> Fra gli esperti consultati nel 2012 figuravano professionisti di alto livello provenienti da Francia, Germania, Irlanda, Polonia, Spagna, Slovenia e Regno Unito.

<sup>8</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 36.

settore giudiziario per regolamentare efficacemente la professione giudiziaria, in base al merito e all'integrità, o per promuovere la coerenza e l'indipendenza della giustizia da cui dipende la fiducia dei cittadini.

I progressi sono stati frenati dalla mancanza di un orientamento strategico. Molte istituzioni hanno adottato misure utili, ma la portata limitata di queste misure presso le istituzioni pertinenti e la mancanza di un approccio coordinato destano perplessità circa l'orientamento delle riforme. Nei cinque anni successivi all'istituzione dell'MCV i diversi governi e parlamenti hanno conferito una diversa importanza a tali questioni e dimostrato un livello di impegno variabile per ottenere risultati. Nel 2010 è stato adottato un piano d'azione per la riforma giudiziaria. Non sempre sono stati pienamente rispettati principi fondamentali come l'indipendenza del settore giudiziario. La mancanza di una tendenza coerente significa che al processo di riforma non è stato impresso un impulso sufficiente per farlo accettare quale componente dello sviluppo della Bulgaria.

Questa conclusione è corroborata dal fatto che l'adozione di molte misure importanti sembra essere dovuta prevalentemente alle pressioni esterne. Lo stesso MCV è stato un elemento centrale di questo processo, riconosciuto come tale anche dall'opinione pubblica bulgara<sup>9</sup>, contribuendo, da un lato, a mantenere l'orientamento delle riforme malgrado le pressioni e, dall'altro, a promuovere cambiamenti che richiedono coraggio per andare contro gli interessi acquisiti. Il fatto che siano ancora necessarie pressioni esterne desta perplessità circa il carattere sostenibile e irreversibile dei cambiamenti.

Il coinvolgimento nel processo di riforma e la sua attuazione sono quindi elementi di fondamentale importanza per il rispetto dei parametri di riferimento dell'MCV, da cui dipendono la sostenibilità e l'irreversibilità delle riforme. La nomina e l'operato del nuovo Consiglio superiore della magistratura e del nuovo Procuratore generale faranno parte degli indicatori della sostenibilità delle riforme.

## **II.1 Riforma giudiziaria 2007-2012**

*Parametro di riferimento 1: Adottare le modifiche da apportare alla Costituzione per eliminare le ambiguità circa l'indipendenza e la responsabilità della magistratura.*

*Parametro di riferimento 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.*

*Parametro di riferimento 3: Proseguire la riforma della magistratura per migliorarne la professionalità, la responsabilità e l'efficienza. Valutare l'impatto di tale riforma e pubblicare annualmente i risultati.*

---

<sup>9</sup> Queste conclusioni sono corroborate dalla percezione pubblica: il 71% delle persone interrogate nell'ambito di un sondaggio Flash Eurobarometro condotto in Bulgaria ritiene che l'azione dell'UE attraverso l'MCV abbia contribuito a ovviare alle carenze del sistema giudiziario; il 67% è dello stesso avviso per quanto riguarda la corruzione e il 65% per quanto riguarda la criminalità organizzata. Al tempo stesso, la maggior parte delle persone interrogate ritiene che la situazione in questi settori sia rimasta invariata o sia peggiorata negli ultimi cinque anni. (Flash Eurobarometro 351).

Al momento dell'adesione la Bulgaria si è impegnata a rafforzare l'indipendenza, la responsabilità e l'integrità della magistratura e a garantire un processo giudiziario più efficiente, coerente e trasparente. Questi obiettivi globali di riforma richiedono cambiamenti legislativi, un riordino delle strutture e del personale del settore giudiziario e un miglioramento delle procedure e delle prassi giudiziarie, nonché un diverso atteggiamento da parte dei magistrati e degli altri operatori del sistema giudiziario. Questo presuppone l'impegno di tutti i poteri dello Stato: legislativo, esecutivo e giudiziario, con il sostegno della società civile.

Dal 2007 ad oggi la Bulgaria ha compiuto notevoli progressi verso l'adempimento dei suoi impegni nei confronti dell'UE. Subito dopo l'adesione sono state adottate misure importanti comprendenti modifiche della Costituzione, una nuova legge sul sistema giudiziario, un nuovo codice di procedura civile, un nuovo codice di procedura amministrativa e modifiche del codice di procedura penale. Nel primo anno successivo all'adesione sono state create anche nuove istituzioni giudiziarie. È stato istituito un ispettorato giudiziario indipendente ed è entrato in carica un nuovo Consiglio superiore della magistratura (CSM), con ampie competenze di gestione del sistema giudiziario<sup>10</sup> che comprendono la gestione delle risorse umane nel settore (nomine, promozioni, valutazioni e assegnazione del personale). Al Consiglio sono state conferite anche competenze disciplinari, e quindi il compito di tutelare la responsabilità e l'integrità della magistratura e di garantire che le prassi giudiziarie siano conformi a standard professionali elevati<sup>11</sup>. Queste attribuzioni hanno conferito al CSM un ruolo guida nell'attuazione della riforma giudiziaria.

La Bulgaria ha ottenuto risultati nell'applicazione di questo nuovo quadro giuridico e istituzionale. Per la prima volta sono stati effettuati controlli indipendenti su tribunali e procure, sono state formulate raccomandazioni in merito alla gestione dei tribunali e alle prassi giudiziarie ed è stato adottato un approccio più energico in campo disciplinare. La Bulgaria ha inoltre migliorato i codici processuali nei tre rami del diritto e ha iniziato a migliorare le prassi giudiziarie.

Questi sforzi, tuttavia, non hanno ancora determinato miglioramenti significativi in termini di responsabilità ed efficienza dell'apparato giudiziario. La durata dei procedimenti giudiziari è spesso eccessiva<sup>12</sup>. Le pratiche disciplinari non sono coerenti e in molti casi importanti non sono arrivate a una conclusione o non hanno avuto un effetto dissuasivo. Le modalità di valutazione, promozione e nomina dei magistrati non sono ancora trasparenti e non seguono criteri obiettivi e basati sul merito. Manca tuttora una politica globale in materia di risorse umane in grado di conciliare il fabbisogno di personale con il carico di lavoro. Le misure adottate per migliorare le prassi giudiziarie sono spesso superficiali e non hanno ancora permesso di ottenere risultati concreti in casi importanti. Sussistono perplessità circa l'indipendenza della magistratura.

---

<sup>10</sup> Il Consiglio superiore della magistratura è strutturato in conformità della Costituzione (relazione tecnica, pag. 4, nota 6).

<sup>11</sup> In questi ambiti il CSM è coadiuvato dall'ispettorato giudiziario, dai presidenti dei tribunali e dall'Istituto nazionale della giustizia, l'istituto bulgaro di formazione giudiziaria.

<sup>12</sup> Secondo le statistiche della CEDU, la Bulgaria è lo Stato membro dell'UE con il maggior numero di sentenze CEDU in attesa di esecuzione. La maggior parte di queste sentenze riguarda la durata eccessiva dei procedimenti penali e la mancanza di misure correttive efficaci. Fra gli altri elementi figurano l'inefficacia delle indagini e l'uso eccessivo delle armi da fuoco da parte della polizia.

(Consiglio d'Europa: Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR, relazione annuale 2011:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM\\_annreport2011\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf)

Alcuni di questi problemi sono ascrivibili a un'applicazione inadeguata della legge, ma riflettono anche gravi carenze di natura strutturale, procedurale e organizzativa presso il Consiglio superiore della magistratura e la procura. Le elezioni del CSM che si terranno in autunno e l'elezione del nuovo Procuratore generale e di un nuovo presidente della Corte suprema di cassazione sono fondamentali per dimostrare la determinazione della Bulgaria a portare avanti la riforma giudiziaria.

Vi è la possibilità di utilizzare le strutture a disposizione del sistema giudiziario per orientare le riforme, ovviare alla sfiducia dei cittadini nella giustizia e creare un sistema basato su una gestione efficace e responsabile. Si potrebbe così ottenere un sistema caratterizzato da un giusto equilibrio tra efficienza, responsabilità, integrità e indipendenza. Occorre però un maggiore impegno da parte del Consiglio superiore della magistratura e della procura, sufficiente per scalzare interessi fortemente consolidati.

Fra i principali risultati ottenuti dal 2007 va segnalato il coinvolgimento della società civile e delle associazioni professionali di magistrati nella riforma giudiziaria. Le autorità bulgare dovrebbero usare meglio queste risorse, intensificare la collaborazione con i partner stranieri e riunire tutte le principali parti interessate in un impegno comune in materia di riforme.

#### *Indipendenza, responsabilità e integrità della magistratura*

Le modifiche costituzionali del febbraio 2007 formano il quadro per l'indipendenza giudiziaria in Bulgaria. La Costituzione conferisce una notevole autonomia gestionale alla magistratura ma anche un ruolo considerevole alle istituzioni politiche – metà dei membri eletti del Consiglio superiore della magistratura e tutti gli ispettori giudiziari sono eletti dal Parlamento<sup>13</sup> – il che è stato criticato dalla commissione di Venezia del Consiglio d'Europa<sup>14</sup>. I giudici onorari possono avere un'influenza determinante sulle decisioni dei tribunali, ma sono nominati dalle forze politiche locali<sup>15</sup>. Le relazioni dell'MVC hanno sollevato anche la questione delle nomine e delle valutazioni in base al merito<sup>16</sup>.

Queste preoccupazioni sono confermate dalla mancanza di trasparenza e di obiettività e dalle ingerenze politiche che hanno caratterizzato diverse nomine giudiziarie ad alto livello ad opera del Parlamento e del CSM<sup>17</sup>. Anche l'indipendenza è stata messa in discussione dopo una serie di critiche politiche dirette di singoli giudici - in questo contesto, desta preoccupazione la revoca del presidente dell'Unione dei giudici da parte del CSM<sup>18</sup>. Il CSM non ha preso misure chiare per tutelare l'indipendenza giudiziaria in questi casi. L'impressione

---

<sup>13</sup> I membri della sezione parlamentare del CSM sono eletti a maggioranza semplice, mentre gli ispettori sono eletti a maggioranza dei due terzi.

<sup>14</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 5 e nota 7.

<sup>15</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 18.

<sup>16</sup> Più di recente, COM(2011) 459 definitivo, pag. 8.

<sup>17</sup> Le relazioni della Commissione in base all'MCV del 20 luglio 2011 (COM(2011) 459 definitivo, pag. 4) e dell'8 febbraio 2012 (COM(2012) 57 final, pag. 2) esprimono preoccupazione circa la trasparenza e l'obiettività delle nomine giudiziarie ad alto livello in questo contesto (cfr. relazione tecnica, pagg. 6 e 14).

<sup>18</sup> In seguito ad accuse di ingerenze e distorsioni in casi di criminalità organizzata da parte di un membro del governo, in febbraio i giudici del tribunale della città di Sofia hanno presentato ricorso presso il CSM per tutelare l'indipendenza giudiziaria e accertare i fatti. Il giudice oggetto delle accuse ha sporto anche denuncia per diffamazione ed è stato revocato il 12 luglio dal CSM per aver ritardato le motivazioni nell'ambito di un processo. Questo ha dato luogo a scioperi e proteste in diversi tribunali, a cui ha partecipato un gran numero di giudici della Corte suprema di cassazione.

generale è che la separazione dei poteri dello Stato non venga rispettata, con ripercussioni dirette sulla fiducia dei cittadini nella giustizia.

Anche le modifiche costituzionali del 2007 e l'adozione, nello stesso anno, di una legge riveduta sul sistema giudiziario hanno contribuito a creare le basi per un'adeguata politica di integrità e responsabilità della magistratura. L'immunità dei magistrati è stata circoscritta allo svolgimento delle mansioni professionali ed è stato istituito un ispettorato giudiziario indipendente. Nel 2009 la Bulgaria ha adottato un codice etico per la magistratura e ha creato una commissione centrale per l'integrità presso il CSM<sup>19</sup>. Le modifiche legislative del 2010 hanno fatto delle valutazioni dell'integrità una tappa obbligata delle carriere e delle promozioni dei magistrati e hanno creato strutture locali competenti in materia di integrità e valutazione. Ne è conseguita la prima attività disciplinare vera e propria all'interno dell'apparato giudiziario bulgaro<sup>20</sup>.

La maggior parte di questi casi disciplinari è una conseguenza dei controlli svolti dall'ispettorato, le cui attività operative sono iniziate nel 2008. L'ispettorato, che ha difeso attivamente la propria posizione in merito alle questioni disciplinari nel CSM e che dal 2009 ha il diritto di impugnare le decisioni disciplinari, rivolge raccomandazioni particolareggiate ai presidenti dei tribunali. L'attività di controllo dell'ispettorato dà un contributo positivo al miglioramento della disciplina e della responsabilità della magistratura, perché questo tipo di attività non era mai esistito prima<sup>21</sup>. Va però sottolineato che il lavoro dell'ispettorato non è stato indirizzato verso la ricerca di soluzioni alle carenze sistematiche riscontrate in termini di responsabilità e prassi giudiziarie, come dimostra l'assenza di raccomandazioni in settori quali il sistema di assegnazione casuale delle cause o la correzione di lacune gravi e sistematiche nelle prassi giudiziarie<sup>22</sup>.

L'attività disciplinare svolta dal 2007 denota un certo lassismo e una riluttanza ad affrontare i casi gravi, in particolare in relazione all'integrità. Due casi emblematici di presunto traffico di influenza nel settore giudiziario sono stati perseguiti solo in seguito a forti pressioni pubbliche<sup>23</sup>. I ricorsi contro le sentenze disciplinari accolti dalla Corte suprema amministrativa evidenziano carenze nella giurisprudenza della Corte, nelle procedure disciplinari del CSM o nel diritto, che devono essere analizzate e corrette. Occorre ovviare anche alla mancanza di un seguito a livello penale, visto che la procura non ha indagato sistematicamente sui magistrati coinvolti in questi casi. Questo si ricollega ai risultati globalmente scarsi ottenuti in termini di perseguimento dei casi di corruzione nel settore giudiziario<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Gli esperti indipendenti consultati dalla Commissione hanno però espresso preoccupazione per la mancata separazione dei ruoli all'interno del CSM (relazione tecnica, pag. 13, nota 49).

<sup>20</sup> Fino al 2007, e prima che fosse creato l'ispettorato indipendente, le misure disciplinari sono state molto limitate. Tra l'ottobre del 2007 e il dicembre del 2011 il CSM ha statuito complessivamente su 179 casi disciplinari. Il numero delle sanzioni è salito da 15 nel 2008 a 24 nel 2009 e a 34 nel 2010, per poi scendere a 13 nel 2011.

<sup>21</sup> L'ispettorato svolge controlli regolari e ad hoc sulla gestione dei tribunali e delle procure locali, dà seguito alle denunce e indaga su questioni specifiche come i ritardi giudiziari. Entro il 2011 l'ispettorato aveva eseguito una valutazione globale di tutti i distretti giudiziari.

<sup>22</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 7.

<sup>23</sup> In uno di questi due casi tutte le sanzioni disciplinari sono state annullate dalla Corte suprema amministrativa (cfr. relazione tecnica, pagg. 14-15).

<sup>24</sup> Questo problema è stato evidenziato in diverse relazioni dell'MCV, tra cui il COM(2011) 459 definitivo, pag. 4, e il COM(2012) 57 final, pagg. 2-3.

Nel complesso, la stessa giurisprudenza disciplinare non è stata coerente. Inoltre, nonostante le modifiche apportate nel 2010 alla legge sul sistema giudiziario, la Bulgaria non è riuscita a introdurre correttamente l'integrità nel sistema di promozioni e nomine giudiziarie. Le verifiche dell'integrità sono state puramente formali e hanno avuto un effetto preventivo molto limitato. In certi casi ci si è affidati alle ONG per rendere le informazioni accessibili a tutti. Durante questo periodo si è proceduto a diverse nomine ad alto livello caratterizzate da una scarsa trasparenza, da accuse di ingerenze politiche e da carenze per quanto riguarda l'integrità<sup>25</sup>. L'incapacità dei vertici giudiziari di definire e attuare un'adeguata strategia anticorruzione<sup>26</sup> può essere considerata una delle cause della sfiducia dei cittadini in questo campo<sup>27</sup>.

### *Efficienza del processo giudiziario*

Il Consiglio superiore della magistratura è responsabile della politica delle risorse umane nel settore giudiziario, che comprende l'assunzione iniziale, la formazione presso l'Istituto nazionale della giustizia, le valutazioni periodiche, le promozioni e le nomine alle posizioni apicali. Le modifiche legislative del 2010 hanno assegnato al CSM il compito di valutare il carico di lavoro, modificare i settori di competenza, riassegnare le risorse e, all'occorrenza, chiudere i tribunali. Questo significa che il CSM dispone di tutti i poteri necessari per una gestione efficace delle risorse umane e delle strutture giudiziarie a beneficio dell'efficienza della giustizia.

Dal 2007 in poi il CSM ha avuto difficoltà ad assolvere i suoi compiti in questo campo. In primo luogo, il CSM non è riuscito a tradurre in pratica gli obiettivi della legge riveduta sul sistema giudiziario relativi alle promozioni. Il sistema attualmente in vigore non garantisce ai magistrati una carriera basata sul merito professionale e un'attenzione sufficiente alle questioni connesse all'integrità. I nuovi criteri di valutazione definiti dalla legge non sono stati utilizzati per riflettere adeguatamente le differenze in termini di efficienza<sup>28</sup>. Le carenze del sistema di valutazione incidono anche sulle procedure di promozione e hanno dato luogo a frequenti ricorsi contro le decisioni in questo campo<sup>29</sup>.

Per le promozioni e le assunzioni non è stato seguito un calendario coerente e prevedibile<sup>30</sup>, basato sulla valutazione del fabbisogno di personale e su una strategia per soddisfarlo. Tra il 2009 e il 2011 non sono state prese decisioni in materia di promozioni. I numerosi posti vacanti creatisi di conseguenza presso determinati tribunali sono stati coperti mediante

---

<sup>25</sup> Sono state sollevate questioni relative all'integrità in occasione delle nomine dei presidenti di diverse giurisdizioni superiori e dell'ispettorato del CSM nonché di alcuni membri del CSM (relazione tecnica, pagg. 6 e 14, e COM(2011) 459 definitivo, pag. 4).

<sup>26</sup> Per ovviare, ad esempio, alle carenze del sistema di assegnazione casuale dei tribunali, in quanto finora le verifiche dell'ispettorato non hanno portato a misure correttive concrete (cfr. relazione tecnica, pagg. 7 e 19).

<sup>27</sup> Fra tutti gli europei, i bulgari sono quelli con la percezione più negativa della predominanza della corruzione nel settore giudiziario. Il 76% di tutte le persone interrogate in Bulgaria nel settembre 2011 riteneva che la corruzione fosse ampiamente diffusa nel settore giudiziario. Questa percezione, tuttavia, è lievemente migliorata dal 2009 (Speciale Eurobarometro n. 374 sulla percezione della corruzione nell'UE, pubblicato nel febbraio 2012).

<sup>28</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 13. Il CSM ha riconosciuto, ad esempio, che le valutazioni svolte nel 2011 hanno definito "molto buono" l'operato del 98% di tutti i magistrati.

<sup>29</sup> Una decisione di promozione del CSM è stata annullata a maggio dalla Corte suprema amministrativa perché il CSM non aveva tenuto sufficientemente conto dei risultati accademici del candidato.

<sup>30</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 13, nota 46.

distacco, una procedura che non rientra nel sistema di promozioni e si basa su un semplice accordo tra i presidenti dei tribunali<sup>31</sup>.

Il notevole squilibrio tra il carico di lavoro dei tribunali di Sofia e gli altri tribunali del paese<sup>32</sup> è causa di notevoli ritardi presso una serie di tribunali, specialmente per quanto riguarda la pubblicazione delle motivazioni delle decisioni giudiziarie. Questi ritardi a livello di pubblicazione compromettono l'efficienza del processo giudiziario e l'indipendenza del settore, poiché fanno sì che un gran numero di giudici si trovi in situazione di infrazione tecnica. Le associazioni professionali temono che questo apra la strada a un trattamento soggettivo, facendo presente che alcuni dei loro membri sono stati oggetto di sanzioni mentre in altri casi la pubblicazione tardiva delle motivazioni è stata tollerata dall'ispettorato giudiziario<sup>33</sup>.

Un processo giudiziario più efficiente e coerente presuppone altresì procedure e prassi professionali efficaci presso la polizia, le procure e i tribunali. Dal 2007 la Bulgaria ha migliorato i tre codici processuali (penale, civile e amministrativo)<sup>34</sup>, il che ha permesso di migliorare le prassi investigative della polizia, ha facilitato l'uso delle prove in tribunale e ha consentito ai tribunali di nominare sostituti dei difensori per ridurre il rischio di ritardi e alle procure di impugnare le decisioni dei tribunali di rinviare i casi per ulteriori indagini. Nel 2010 la Bulgaria ha iniziato a lavorare su un nuovo codice penale, in quanto il codice attuale è superato e inadatto ad affrontare molte forme moderne di criminalità quali la corruzione, l'abuso d'ufficio e la criminalità organizzata<sup>35</sup>. I lavori sul codice penale sono proseguiti a fasi alterne e l'obiettivo iniziale di presentare un primo progetto per una discussione pubblica all'inizio del 2013 è stato rinviato.

La Commissione evidenzia dal 2008 carenze delle prassi giudiziarie e investigative, riguardanti in particolare casi di corruzione ad alto livello e forme gravi di criminalità organizzata<sup>36</sup>. In un primo tempo la Bulgaria ha risposto a queste osservazioni con l'introduzione del monitoraggio di una serie di casi di pubblico interesse da parte del Consiglio superiore della magistratura, attraverso attività di formazione e mediante controlli eseguiti dall'ispettorato per stabilire se i giudici abbiano rispettato le norme processuali. Oltre alla riforma delle procedure penali, nel 2010 è stata operata anche una riorganizzazione strutturale delle indagini di polizia, le mansioni investigative sono state estese a un numero nettamente superiore di funzionari di polizia e sono state fornite formazione e attrezzature ad hoc.

Sebbene in alcuni casi queste misure abbiano permesso di accelerare i processi, nei casi più importanti di corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata monitorati dalla

---

<sup>31</sup> Di fatto, il numero di distacchi equivale a quello delle promozioni e riguarda soprattutto i tribunali e le procure di Sofia. Nel 2011 il numero complessivo di giudici e pubblici ministeri distaccati ammontava a 265 contro 294 offerte di promozione e trasferimento.

<sup>32</sup> Secondo le stime degli operatori del settore, il carico di lavoro del tribunale della città di Sofia è otto volte superiore a quello degli altri tribunali di primo grado, e la situazione del tribunale regionale di Sofia è ancora peggiore. Le riassegnazioni di posti rimangono limitate, con una media di 20-30 trasferimenti all'anno (relazione tecnica, pag. 14). Non sono ancora state prese decisioni relative alla chiusura di interi tribunali e alla riassegnazione del personale.

<sup>33</sup> Alla nota 18 viene riassunto un caso citato in questo contesto.

<sup>34</sup> Nel luglio 2007 è stato adottato un nuovo codice di procedura civile, il codice di procedura amministrativa è stato modificato nel 2007 e nel 2011 e il codice di procedura penale è stato modificato nel 2010. Cfr. relazione tecnica, pagg. 10-12.

<sup>35</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 9.

<sup>36</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 16.

Commissione i loro effetti sono stati limitati. A seguito di un esame dettagliato di alcuni casi importanti, nel luglio 2011 la relazione dell'MCV ha raccomandato un'analisi globale delle strutture organizzative e delle procedure giudiziarie e l'attuazione di un piano d'azione in collaborazione con esperti internazionali e sotto un monitoraggio congiunto con la società civile<sup>37</sup>. La raccomandazione scaturiva principalmente dalla necessità di considerare le diverse istituzioni come parti di un tutto unico, anziché come organi separati ciascuno dei quali attua la propria strategia. La Bulgaria ha risposto con una serie di decisioni strutturali e organizzative riguardanti le procure e la loro collaborazione con gli altri organi principali. Queste misure non hanno permesso di migliorare in modo tangibile i risultati ottenuti dalla polizia e dalla magistratura nei casi di corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata (vedi più avanti). Inoltre le autorità di contrasto e la magistratura non hanno ancora avviato una valutazione globale e indipendente delle lacune delle strutture e procedure attuali. Di conseguenza, l'impatto potenziale delle misure adottate dalla Bulgaria in questo ambito dall'estate scorsa deve ancora essere dimostrato.

In questo contesto è importante sottolineare l'importanza della coerenza giudiziaria. Da una recente consultazione nel settore giudiziario è emerso un forte disaccordo tra i giudici sulle condizioni di applicazione della detenzione preventiva degli indagati nei casi penali gravi. Le divergenze di opinioni su aspetti così importanti destano serie preoccupazioni ed evidenziano una scarsa ricerca di coerenza tra le autorità giudiziarie, prima fra tutte la Corte suprema di cassazione. L'adozione da parte della Corte di una strategia proattiva per individuare e correggere le incoerenze nell'interpretazione della legge in tutti i settori pertinenti comporterebbe notevoli vantaggi, contribuendo in particolare alla lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione in Bulgaria<sup>38</sup>. Inoltre la Bulgaria non assicura ancora la pubblicazione integrale delle sentenze e delle motivazioni in formato unificato.

### *Riforma del sistema giudiziario*

I problemi di responsabilità della magistratura e di efficienza della giustizia vanno ricollegati alle principali istituzioni incaricate di guidare i progressi in questo campo, in particolare il Consiglio superiore della magistratura e la procura. La Commissione ha pertanto raccomandato una riforma globale di queste istituzioni, per valutare e migliorare le strutture organizzative e le prassi professionali riguardanti i casi penali gravi<sup>39</sup>. Sebbene sia stata presa qualche misura limitata a livello della procura<sup>40</sup>, queste raccomandazioni rimangono sostanzialmente disattese.

La riforma del CSM è stata oggetto di particolare attenzione in quanto il mandato del Consiglio attuale sta per scadere. Questa attenzione si è intensificata nel 2011, quando due membri del CSM hanno dato le dimissioni perché delusi dall'incapacità del Consiglio di

---

<sup>37</sup> COM(2011) 459 definitivo, pag 8, raccomandazioni f e g.

<sup>38</sup> Tra il 2007 e il 2011 la Corte suprema di cassazione ha emanato solo cinque sentenze interpretative riguardanti reati di criminalità organizzata e di corruzione.

<sup>39</sup> Raccomandazioni formulate dalla Commissione ai punti 1 e 3, pag. 8, della relazione dell'MCV adottata il 20 luglio 2011 (COM(2011) 459).

<sup>40</sup> Ad esempio, la procura ha creato due nuovi dipartimenti per la lotta alla criminalità finanziaria e un dipartimento per la giustizia minorile. La Bulgaria deve ancora prendere provvedimenti per rafforzare l'indipendenza interna dei procuratori in modo da garantire l'indipendenza, l'obiettività e l'efficacia delle indagini. In particolare, la Bulgaria deve ovviare all'assenza nel diritto bulgaro di garanzie sufficienti dell'indipendenza delle indagini sui reati di cui potrebbero essere sospettati il Procuratore generale capo o altri funzionari di alto livello a lui vicini (CEDU 1108/02 Kolevi, sentenza del 5.11.2009, definitiva il 5.2.2010).

migliorare in modo tangibile la responsabilità e l'integrità giudiziaria e dai problemi di trasparenza nella sua organizzazione interna. Un certo numero di tribunali si è rifiutato di partecipare all'elezione per coprire questi posti, in quanto riteneva che il Consiglio avesse perso la legittimità necessaria per rappresentare il settore giudiziario.

Questo dibattito ha indotto il ministero della Giustizia ad avviare una riflessione sulla riforma delle elezioni del CSM e ha dato luogo a tutta una serie di contributi del settore giudiziario e della società civile per la promozione di una riforma radicale delle modalità organizzative ed elettive del Consiglio<sup>41</sup>. Alcune delle preoccupazioni espresse in questo contesto sono state confermate da esperti consultati dalla Commissione<sup>42</sup>.

L'elezione del nuovo Consiglio prevista in autunno costituirà un'occasione importante di rafforzare la responsabilità e la legittimità nei confronti del settore giudiziario e dei cittadini e dovrebbe dare il via a una riforma più radicale affinché il CSM sia maggiormente in grado di svolgere il suo ruolo costituzionale. Per i motivi suddetti la Commissione ha segnalato alle autorità bulgare che l'introduzione dell'elezione diretta nella sezione giudiziaria sarebbe un passo importante per ovviare alle carenze del sistema. Pur approvando il principio dell'elezione diretta del CSM, il governo bulgaro ha ritenuto impossibile applicarlo correttamente alle elezioni del prossimo autunno. Le modifiche della legge sul sistema giudiziario adottate a giugno comportano anche un notevole miglioramento della trasparenza procedurale per le prossime elezioni, sia per la sezione parlamentare che per quella giudiziaria. La sezione giudiziaria, tuttavia, sarà ancora nominata secondo il modello di elezione indiretta, il che significa che il CSM dovrà aspettare altri cinque anni per poter beneficiare del ricorso all'elezione diretta<sup>43</sup>. Dalle prime relazioni emerge che, sebbene gli obblighi di trasparenza costituiscano un passo avanti, il rinvio dell'elezione diretta è stato all'origine di procedure incoerenti e ha conferito ai presidenti dei tribunali un ruolo dominante nella scelta dei delegati.

Le prossime elezioni permetteranno comunque di scegliere membri del CSM impegnati a svolgere un ruolo più attivo per il prossimo mandato del Consiglio. La sezione parlamentare e quella giudiziaria possono incentrare le deliberazioni su criteri quali i titoli di studio e le qualifiche professionali, l'integrità e le idee per il futuro. Poiché la trasparenza dovrebbe consentire un esame dei candidati da parte della società civile, il Parlamento e la magistratura devono essere pronti a rispondere delle loro scelte.

Sarà molto importante migliorare la struttura, le procedure e l'organizzazione del CSM per contribuire al successo del suo prossimo mandato. La nuova leadership del CSM potrà avviare una nuova riflessione sul ruolo del Consiglio in base a un'analisi approfondita del mandato attuale. Il nuovo Consiglio potrà ispirarsi alle idee formulate dalle associazioni professionali e dalla società civile all'inizio dell'anno. Le prossime elezioni del Procuratore generale e del presidente della Corte suprema di cassazione costituiranno una prima occasione di valutare i

---

<sup>41</sup> Nel febbraio 2012 una coalizione delle organizzazioni professionali più importanti e delle ONG che operano nel settore della riforma giudiziaria ha presentato al ministro della Giustizia proposte riguardanti una riforma globale del CSM. Cfr. relazione tecnica, pag. 16.

<sup>42</sup> Gli esperti hanno evidenziato in particolare la mancanza di una separazione formale tra pubblici ministeri e giudici nel CSM. Questo aspetto, così come il forte ruolo politico delle nomine, era già stato sottolineato nei pareri della commissione di Venezia del Consiglio d'Europa.

<sup>43</sup> Le candidature saranno pubblicate due mesi prima della data delle elezioni e saranno organizzate audizioni pubbliche di tutti i candidati per consentire il pubblico scrutinio. In autunno sarà indetta un'elezione diretta con un numero doppio di delegati. L'elezione diretta del Consiglio è prevista per la prossima scadenza del 2017.

progressi compiuti. Il nuovo Consiglio potrebbe scegliere di fare delle elezioni per queste posizioni giudiziarie di estrema importanza per il paese un esempio del nuovo approccio, con procedure aperte e trasparenti, criteri chiari e una concorrenza effettiva.

## II.2 Lotta alla criminalità organizzata nel periodo 2007-2012

*Parametro di riferimento 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.*

Al momento dell'adesione la Bulgaria si è impegnata a dimostrare risultati convincenti nella lotta alla criminalità organizzata, tra cui la capacità delle autorità di contrasto e dell'apparato giudiziario di condurre con successo indagini, azioni giudiziarie e processi sui casi importanti di criminalità organizzata al fine di produrre un reale effetto deterrente. Le questioni principali comprendono il sequestro e la confisca sistematici dei beni, il miglioramento delle prassi professionali della polizia, delle procure e dei tribunali, la creazione di strutture efficaci e l'instaurazione di una proficua collaborazione tra polizia, procure e altre autorità amministrative.

La lotta alla criminalità organizzata si è intensificata nel 2010, con l'assunzione di un ruolo più attivo da parte della polizia e l'attuazione di riforme procedurali e istituzionali attese da tempo. Da questi sforzi sono scaturiti un assetto istituzionale più solido, procedure più efficaci e la fiducia delle autorità di contrasto degli altri Stati membri dell'UE nei confronti della Bulgaria<sup>44</sup>. Le risorse destinate alle indagini di polizia sono notevolmente aumentate<sup>45</sup>. Mancano però risultati convincenti nelle fasi istruttoria e processuale per contrastare efficacemente questo tipo di criminalità. Sono ancora molti i casi irrisolti e rinviati in questo campo. Secondo gli osservatori indipendenti, la criminalità organizzata rimane una sfida fondamentale per lo Stato e la società<sup>46</sup>, un parere condiviso dalla pubblica opinione<sup>47</sup>.

Il quadro istituzionale per la lotta alla criminalità organizzata è stato adeguato più volte dal 2007 ad oggi<sup>48</sup>, con una tendenza generale ad aumentare la specializzazione, la formazione e le verifiche della sicurezza<sup>49</sup>. Nel 2010 sono state create presso la procura squadre comuni specializzate nei casi relativi alla criminalità organizzata a livello di cinque tribunali distrettuali e nel 2012 è iniziata l'attività di una nuova procura centrale specializzata in

---

<sup>44</sup> Europol ha rilevato un miglioramento della cooperazione della Bulgaria con le istituzioni di contrasto degli altri Stati membri dell'UE che ha permesso di condurre con successo diverse operazioni congiunte.  
<sup>45</sup> Le indagini di polizia sono passate da 2 000 nel 2010 a 6 000 nel 2011 e dovrebbero arrivare a un totale di 8 000 (SEC(2011) 967 final, pag. 18).

<sup>46</sup> Europol considera la criminalità organizzata in Bulgaria un fenomeno unico nell'UE, che esercita una notevole influenza sull'economia e, di conseguenza, sul processo politico e sulle istituzioni dello Stato. Il fatturato annuale delle dodici attività più importanti della criminalità organizzata in Bulgaria è stimato a 1,8 miliardi di EUR, pari al 4,8% del PIL. (Serious and Organised Crime Threat Assessment 2010-2011. Centre for the Study of Democracy, Sofia, aprile 2012, pag. 5). Europol osserva anche che, pur essendo in aumento, il numero di casi avviati in Bulgaria rimane modesto rispetto all'entità della criminalità organizzata.

<sup>47</sup> Il 96% delle persone interrogate nell'ambito di un sondaggio Flash Eurobarometro condotto in Bulgaria nel maggio 2012 considera la criminalità organizzata un notevole problema (Flash Eurobarometro 351).

<sup>48</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 31.

<sup>49</sup> Il potenziamento generale delle indagini di polizia operato nel 2010 ha avuto effetti positivi anche sulla capacità della polizia in questo campo.

materia di criminalità organizzata e di un nuovo tribunale speciale<sup>50</sup>. Questo approccio è in linea con le raccomandazioni delle successive relazioni dell'MCV<sup>51</sup>.

Queste nuove strutture specializzate a livello della polizia, della procura e dei tribunali testimoniano l'impegno ad adeguare le strutture per combattere la criminalità organizzata, ma finora non sono riuscite a dimostrare la propria efficacia per quanto riguarda le indagini, i procedimenti giudiziari e i processi relativi a casi importanti. A parte qualche rara eccezione, finora il tribunale specializzato si è pronunciato solo su casi minori, perché la legislazione pertinente non gli permette di dare priorità ai casi più importanti<sup>52</sup>. A ciò si aggiungono i problemi di personale della procura e del tribunale. Un'altra grave lacuna è il fatto che la legge non permette al tribunale di perseguire reati di corruzione che in realtà sono spesso legati alla criminalità organizzata. Queste nuove strutture e riforme, oltre al rafforzamento generale delle procedure penali e alla riforma delle indagini di polizia, dimostrano chiaramente che la Bulgaria intende fare un salto qualitativo nella lotta alla criminalità organizzata.

L'ottenimento di risultati migliori in termini di confisca dei beni è un elemento importante dell'effetto deterrente della lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione. Nei primi anni successivi all'adesione i progressi in questo campo sono stati scarsi in termini di sequestro e confisca dei beni nei casi importanti di criminalità organizzata e corruzione ad alto livello. Il 2011 è stato caratterizzato da un notevole aumento dei beni confiscati in Bulgaria e dall'adozione di un approccio più proattivo e rigoroso da parte della commissione sulla confisca dei beni sotto la guida di un nuovo direttore. Tuttavia, le dimissioni di tale direttore nel 2012 per sostegno politico insufficiente rimettono in discussione il carattere duraturo dei miglioramenti e evidenziano maggiori ostacoli alla confisca effettiva dei beni<sup>53</sup>.

Per migliorare realmente la situazione, il Parlamento ha adottato a maggio una nuova legge sulla confisca dei beni<sup>54</sup> che prevede per la prima volta la possibilità di confiscare beni illeciti mediante una procedura presso i tribunali civili che non richiede una condanna preliminare, ma può essere avviata all'inizio delle indagini giudiziarie per una serie di reati gravi e in seguito a determinate infrazioni amministrative. Con l'adozione di questa legge, che ha richiesto al governo uno sforzo particolare in Parlamento, la Bulgaria ha dato una risposta positiva alle raccomandazioni formulate da tempo dalla comunità internazionale e da molti operatori del settore. La Commissione e gli Stati membri hanno fornito incoraggiamenti e sostegno a questa strategia<sup>55</sup>. La legge non rispecchia tutte le raccomandazioni formulate al riguardo nelle relazioni dell'MCV<sup>56</sup> e gli esperti hanno evidenziato altre potenziali lacune<sup>57</sup>. Per garantire alla nuova legge sulla confisca dei beni un reale effetto deterrente, occorreranno un controllo sistematico dei beni in tutti i casi pertinenti e una miglior cooperazione

---

<sup>50</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 32.

<sup>51</sup> COM(2009) 402 definitivo, pag. 7, COM(2010) 400 definitivo, pag. 8 e COM(2011) 459 definitivo, pag. 9.

<sup>52</sup> Secondo la definizione del codice penale bulgaro il concetto di criminalità organizzata indica i reati commessi da tre o più persone.

<sup>53</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 34.

<sup>54</sup> All'inizio di luglio è stata registrata un'obiezione di incostituzionalità.

<sup>55</sup> Dopo un primo esito negativo in Parlamento nel luglio 2011, e in seguito alle raccomandazioni di riprendere i lavori sulla legge formulate dalla Commissione in due relazioni consecutive dell'MCV, a maggio gli ambasciatori di diversi Stati membri sono intervenuti pubblicamente in favore della legge e la Commissione ha fornito consulenze su alcuni suoi aspetti.

<sup>56</sup> Mancano in particolare disposizioni sul controllo dei beni degli alti funzionari e dei politici e sul diritto ex officio della commissione sulla confisca dei beni.

<sup>57</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 35.

interistituzionale. A tal fine la procura dovrà coinvolgere sistematicamente la commissione sulla confisca dei beni in una fase sufficientemente precoce delle indagini per impedire che i beni vengano occultati. Le autorità amministrative di controllo dovranno inoltre instaurare una stretta cooperazione con la commissione sulla confisca dei beni per individuare e analizzare i casi pertinenti, perché la commissione non dispone dei poteri ex officio necessari per agire di propria iniziativa. La coerenza della giurisprudenza, specie per quanto riguarda il trasferimento dell'onere della prova previsto dalla nuova legge, sarà un altro elemento importante per verificarne l'efficacia. Sarà inoltre fondamentale garantire l'indipendenza e l'efficienza della futura commissione sulla confisca dei beni la cui creazione è prevista dalla nuova legge, in particolare attraverso la nomina di membri competenti e politicamente indipendenti secondo un processo trasparente e obiettivo<sup>58</sup>.

Nonostante i notevoli investimenti realizzati dal 2010 dalla Bulgaria per migliorare il quadro istituzionale e giuridico per la lotta alla criminalità organizzata, i risultati sono limitati. Sono state pronunciate condanne solo in pochi casi importanti di criminalità organizzata<sup>59</sup> e molti casi importanti nei quali le prove a disposizione facevano sperare in una condanna si sono conclusi con un'assoluzione<sup>60</sup>. Gli scarsi risultati ottenuti per quanto riguarda gli omicidi su commissione destano serie preoccupazioni. Sono stati avviati solo quattro procedimenti giudiziari sui 33 casi di omicidio su commissione monitorati dalla Commissione dal 2006, anche se un certo numero di indagini è ancora in corso<sup>61</sup>. Quest'anno sono stati perpetrati altri omicidi su commissione. In questo contesto, è importante sottolineare che la Commissione riceve regolarmente denunce di cittadini bulgari e investitori stranieri riguardanti l'inazione giudiziaria e le presunte collusioni con la criminalità organizzata a livello locale<sup>62</sup>. Si osservano maggiori progressi negli ambiti connessi alla cooperazione della Bulgaria con gli altri Stati membri, con diverse misure specifiche volte a contrastare i reati a dimensione transfrontaliera come il traffico di droga<sup>63</sup>.

Questi risultati globalmente mediocri in termini di seguito dei singoli casi non possono essere attribuiti a un'istituzione specifica. L'analisi individua carenze in tutte le fasi del processo investigativo e giudiziario a livello di polizia, procure e tribunali<sup>64</sup>. Alcune di queste carenze hanno carattere sistematico, in particolare la frammentazione delle indagini tra organi diversi e le carenze riguardanti la cooperazione, l'uso delle prove o aspetti specifici quali la protezione dei testimoni e l'analisi economica e finanziaria<sup>65</sup>. La Bulgaria ha bisogno di procedure e di prassi chiare ed efficaci e di strumenti migliori per garantire il successo della

---

<sup>58</sup> I membri della nuova commissione saranno eletti dal Parlamento, dal governo e dal presidente.

<sup>59</sup> Le eccezioni più degne di nota sono i casi di Dimitar Zhelyazhkov e di Plamen Galev e Angel Hristov.

<sup>60</sup> Dal luglio scorso la Corte suprema di cassazione ha pronunciato l'assoluzione in quattro casi importanti, riguardanti la cosiddetta "banda dei coccodrilli", i "fratelli Margin", Ilian Varsanov e Dimitar Vuchev. Sono menzionate assoluzioni anche nel COM(2011) 459 definitivo, pag. 5.

<sup>61</sup> È generalmente ammesso che negli ultimi 10 anni sono stati perpetrati circa 150 omicidi su commissione, una minima parte dei quale è stata scoperta e perseguita.

<sup>62</sup> Questo riguarda in particolare la regione del Mar Nero.

<sup>63</sup> A maggio è stato arrestato un esponente importante della criminalità organizzata che sarà estradato per essere processato in un altro Stato membro dell'UE. Il recente sequestro di un grosso quantitativo di droga è stato reso possibile dalla cooperazione tra Bulgaria, diversi altri Stati membri e Europol.

<sup>64</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 30.

<sup>65</sup> Non si hanno informazioni sui beni sequestrati o confiscati in relazione a cause promosse dalla nuova procura specializzata per la criminalità organizzata. Di recente è stata avviata una causa importante per riciclaggio di denaro contro Plamen Galev e Angel Hristov.

cooperazione<sup>66</sup> sui casi importanti di criminalità organizzata. Si ritiene che il modo più sicuro per fare progressi sia procedere, con l'aiuto dei partner dell'UE, a un'analisi globale e indipendente dei casi di insuccesso e adottare misure correttive sotto forma di un piano d'azione.

Il fatto che due condannati di spicco siano sfuggiti di recente alla reclusione dimostra le carenze sistemiche a livello di applicazione della legge. Le autorità bulgare non hanno arrestato alcuni dei più potenti criminali del paese dopo che il tribunale aveva emesso la sentenza annunciata. Questo va considerato un grave disfunzionamento del sistema.

### II.3 Lotta alla corruzione nel periodo 2007-2012

*Parametro di riferimento 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.*

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

Al momento dell'adesione l'MCV ha definito il modo in cui la Bulgaria avrebbe dovuto dimostrare di aver ottenuto risultati migliori nella lotta alla corruzione. Questo presupponeva, tra l'altro, che venisse dimostrata la capacità delle autorità di contrasto e dell'apparato giudiziario di condurre con successo indagini, azioni giudiziarie e processi sui casi di corruzione ad alto livello e di indagare sui patrimoni inspiegabili, avvalendosi principalmente di un sistema di controllo dei beni degli alti funzionari pubblici, di misure volte a combattere la corruzione presso le autorità di contrasto e le procure, ai confini e in altre parti del settore pubblico e di misure specifiche riguardanti i conflitti di interessi e gli appalti pubblici.

Dal 2007 la Bulgaria ha posto in essere un quadro amministrativo globale associato a misure preventive per combattere la corruzione. Il paese dispone attualmente di strumenti di valutazione dei rischi e ha adottato metodi specifici in settori chiave quali le dichiarazioni patrimoniali e i conflitti di interessi. Le riforme intraprese presso la polizia di frontiera e le dogane hanno ridotto le possibilità di corruzione in questi ambiti, ma la loro attuazione non è ancora uniforme. Si sono registrate battute d'arresto per quanto riguarda, ad esempio, la legge sull'amnistia del 2009<sup>67</sup>. Inoltre, non si è ancora dato seguito alla raccomandazione della Commissione di trasformare il sistema di verifica patrimoniale in uno strumento efficace per individuare l'arricchimento illecito<sup>68</sup>.

L'analisi del quadro anticorruzione bulgaro eseguita da esperti consultati dalla Commissione ha evidenziato alcune carenze generali che frenano i progressi in questo campo. In Bulgaria non esistono istituzioni indipendenti incaricate della lotta alla corruzione che abbiano al tempo stesso il potere e l'obbligo di presentare proposte e di guidare gli interventi<sup>69</sup>. Questo limita la loro facoltà di intervenire in modo proattivo e di assicurare un monitoraggio

<sup>66</sup> Fra le proposte presentate dagli esperti in base alle prassi degli altri Stati membri figurano la presentazione periodica di relazioni da parte dei vertici delle procure e della polizia e un registro centrale dei conti bancari per agevolare le indagini finanziarie.

<sup>67</sup> La legge sull'amnistia del 2009 ha determinato l'abbandono di 458 casi riguardanti, tra l'altro, l'abuso d'ufficio e l'uso improprio di fondi pubblici.

<sup>68</sup> COM(2011) 459 definitivo, pag. 10.

<sup>69</sup> Tutte le autorità competenti, ad eccezione dell'Ufficio nazionale di audit, dipendono dal potere esecutivo.

indipendente. Molte attività amministrative in questo campo tendono quindi ad essere reattive e a incentrarsi unicamente sulle denunce formali. L'assenza del diritto di irrogare sanzioni in determinati settori e la mancanza di sanzioni effettive nei settori in cui questo diritto esiste dimostrano quanto sia difficile potenziare gli interventi in questo campo<sup>70</sup>.

Per imprimere un ulteriore impulso alla lotta alla corruzione, nel prossimo periodo la Bulgaria dovrebbe prendere in considerazione l'istituzione di un organo indipendente incaricato di coordinare e facilitare il monitoraggio in questo settore. In tale contesto sarebbe opportuno anche sottoporre a una valutazione d'impatto indipendente la strategia nazionale bulgara per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata e definire su queste basi una nuova strategia, con indicatori e parametri di risultato più chiari.

La corruzione desta preoccupazioni molto serie in Bulgaria: il 96% dei cittadini la considera un problema grave e il 68% ritiene che la situazione sia rimasta invariata o che sia peggiorata rispetto al 2007<sup>71</sup>. La percezione dei cittadini cambierà soltanto quando vedranno che sono state adottate misure energiche per combattere la corruzione.

### *Corruzione ad alto livello*

L'MCV riserva dal 2007 particolare attenzione alla risposta del settore giudiziario e delle autorità di contrasto nei casi di corruzione, in particolare i casi di corruzione ad alto livello che coinvolgono alti funzionari pubblici e politici. La Bulgaria ha sviluppato competenze specifiche in questo campo. In seguito alle raccomandazioni della Commissione<sup>72</sup>, nel 2009 la Bulgaria ha creato una squadra comune per le indagini e i procedimenti giudiziari sulle frodi nell'uso dei fondi UE e ha potenziato il proprio quadro giuridico<sup>73</sup>. Altri casi di corruzione ad alto livello sono stati trattati da squadre comuni specializzate nella criminalità organizzata, create contemporaneamente. In seguito a ulteriori raccomandazioni contenute nelle relazioni dell'MCV<sup>74</sup>, nel 2012 la Bulgaria ha creato una squadra comune specifica per la lotta alla corruzione ad alto livello e ha riorganizzato la squadra comune incaricata delle frodi nell'uso dei fondi UE, estendendone le competenze ad altri tipi di frode riguardanti fondi pubblici.

Queste strutture specializzate hanno ottenuto risultati eterogenei. Sebbene la creazione della squadra congiunta sulle frodi nell'uso dei fondi UE abbia portato inizialmente a un aumento dei casi e dei procedimenti dinanzi ai tribunali, il numero dei casi è nuovamente diminuito nel 2011<sup>75</sup> e la maggior parte dei casi trattati era di minore importanza. L'analisi della

---

<sup>70</sup> L'Ufficio nazionale di audit e la commissione sui conflitti di interessi non possono irrogare sanzioni in caso di negata cooperazione. Gli ispettorati hanno il diritto di irrogare sanzioni in caso di non conformità con le norme di prevenzione della corruzione, ma in realtà non hanno mai esercitato questo diritto.

<sup>71</sup> Flash Eurobarometro 351 del luglio 2012.

<sup>72</sup> Nel 2009 la Commissione ha raccomandato alla Bulgaria di creare strutture specializzate per perseguire e giudicare i casi di corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata (COM(2009) 402 definitivo, pag. 7).

<sup>73</sup> Le modifiche apportate nel maggio 2008 al codice penale autorizzano l'uso in tribunale delle prove fornite dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

<sup>74</sup> COM(2011) 459 definitivo, pagg. 8-9.

<sup>75</sup> Le condanne per frode nell'uso dei fondi UE sono passate da zero nel 2007 a 243 nel 2010 per poi scendere a 159 nel 2011. Tutti i rinvii a giudizio per frode nell'uso dei fondi UE registrati nel 2011 sono stati abbandonati in quanto casi penali e trasformati in infrazioni amministrative. (COM(2012) 57 final, pag. 6).

Commissione ha inoltre individuato un gran numero di licenziamenti non motivati e di casi il cui esito è stato negativo<sup>76</sup>.

Il bilancio del settore giudiziario per altri casi di corruzione è simile. Il numero dei casi è aumentato nel 2009 e nel 2010, ma ha subito una forte diminuzione nel 2011<sup>77</sup>. Pochissimi casi ad alto livello sono arrivati in tribunale e molti di questi processi procedono con estrema lentezza e si concludono con un numero eccessivo di assoluzioni<sup>78</sup>. Le indagini su presunti casi di corruzione e abuso d'ufficio da parte di magistrati hanno avuto un seguito particolarmente scarso a livello giudiziario<sup>79</sup>.

In questo contesto destano serie preoccupazioni i continui ritardi e rinvii a livello delle corti d'appello in due casi emblematici di frode nell'uso dei fondi UE, per i quali il tribunale di primo grado ha pronunciato condanne alla reclusione di lunga durata a marzo e ottobre 2010. Non sono state fornite spiegazioni soddisfacenti del perché le possibilità procedurali di accelerare questi casi emblematici non siano state sfruttate attivamente a livello giudiziario<sup>80</sup>. Questi risultati deludenti nelle fasi istruttoria e processuale dei casi di corruzione ad alto livello sono largamente riconducibili a carenze sistematiche che compromettono l'efficienza giudiziaria in altri settori quali il quadro giuridico, la giurisprudenza e le prassi delle procedure e delle autorità amministrative di controllo. Queste carenze, individuate dalla Commissione nel 2011<sup>81</sup>, trovano numerosi riscontri in un'analisi svolta dalle procure nel 2012. Le misure correttive adottate dalla procura<sup>82</sup> dimostrano che il settore giudiziario è sempre più consapevole della necessità di modificare radicalmente le prassi professionali e l'organizzazione per migliorare i risultati della Bulgaria in termini di lotta alla corruzione ad alto livello.

Queste misure vanno inserite in un'azione globale della Bulgaria a livello giuridico e istituzionale per migliorare il trattamento giudiziario dei casi di corruzione, come raccomandato nel 2011<sup>83</sup> in base all'MCV. Questo richiederà un'azione coordinata in diversi settori. In primo luogo, la Bulgaria deve riflettere sulle modifiche giuridiche necessarie per facilitare il perseguimento dei reati di corruzione da parte della magistratura<sup>84</sup>. In secondo luogo, le autorità amministrative di controllo devono seguire un approccio proattivo per individuare i casi e i mezzi efficaci di cooperazione con la magistratura. In terzo luogo, gli

---

<sup>76</sup> Le relazioni della Commissione del luglio 2011 e del febbraio 2012 segnalano un gran numero di casi abbandonati nei quali gli aspetti collegati sono stati oggetto di procedimenti giudiziari in un altro Stato membro (COM(2011) 459 definitivo, pag. 6, COM(2012) 57 final, pag. 6).

<sup>77</sup> Indagini nella fase istruttoria avviate di recente per reati di corruzione: 512 nel 2007, 490 nel 2008, 595 nel 2009, 684 nel 2010 e 522 nel 2011.

<sup>78</sup> Dopo l'ultima analisi della Commissione del luglio 2011, sono state pronunciate sentenze in cinque casi ad alto livello. In due casi le sentenze erano definitive. Sono state pronunciate condanne definitive alla reclusione in due casi riguardanti un ex parlamentare e un ex direttore di un'impresa di Stato; l'esecuzione di una condanna è stata sospesa. Nello stesso periodo, è stata pronunciata l'assoluzione in dieci casi riguardanti tre ex ministri, un ex vice ministro e altri alti funzionari, dirigenti di imprese di Stato e uomini d'affari.

<sup>79</sup> Cfr. pag. 7.

<sup>80</sup> In entrambi i casi, vari ritardi hanno praticamente bloccato l'iter in appello delle condanne pronunciate in primo grado nel 2010 (cfr. relazione tecnica, pag. 20, nota 80).

<sup>81</sup> Relazione tecnica dell'MCV del 20 luglio 2011 (SEC(2011) 967 definitivo), pag. 12.

<sup>82</sup> Cfr. relazione tecnica, pagg. 16-17.

<sup>83</sup> A tal fine, la Commissione ha raccomandato alla Bulgaria di procedere a un'analisi globale delle prassi, delle procedure e dell'organizzazione del settore giudiziario e di elaborare un piano d'azione dettagliato in collaborazione con esperti internazionali (COM(2011) 459 definitivo, raccomandazioni di cui ai punti 3 e 6, pagg. 8-9).

<sup>84</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 9.

agenti investigativi di polizia e i procuratori devono sviluppare la capacità di analizzare dati economici e finanziari complessi. Infine, le procure devono essere in grado di programmare correttamente e portare a termine con successo indagini complesse e i tribunali devono migliorare la capacità dei giudici di valutare le prove economiche e finanziarie, allineare la giurisprudenza e promuovere le sanzioni dissuasive attraverso la cassazione. In questo contesto, sarà importante instaurare una stretta collaborazione operativa tra la squadra comune specializzata nella lotta alla corruzione e la procura speciale per la criminalità organizzata.

Nonostante i diversi strumenti giuridici e procedurali posti in essere per combattere la corruzione ad alto livello, le persistenti difficoltà associate ai procedimenti giudiziari su questi casi destano perplessità circa la capacità e la determinazione dell'apparato giudiziario. I casi di corruzione ad alto livello vedono solitamente coinvolte personalità pubbliche influenti, e permettono quindi di valutare la capacità e l'indipendenza del sistema giudiziario bulgaro. Poiché la corruzione e la criminalità organizzata sono spesso legate, lo svolgimento di indagini finanziarie approfondite è un elemento importante di qualsiasi inchiesta in questo campo, soprattutto per individuare i legami tra criminalità organizzata e politica. La Bulgaria non ha prestato la debita attenzione a questi aspetti. Sarà altrettanto importante collaborare strettamente con la commissione sulla confisca dei beni e altre autorità amministrative di controllo per perseguire in modo efficiente i casi di corruzione ad alto livello ottenendo effetti dissuasivi.

### *Corruzione nell'amministrazione pubblica*

L'impegno delle istituzioni di contrasto nella lotta contro la corruzione deve essere integrato da un'azione amministrativa efficace per individuare le violazioni delle norme, applicare sanzioni e sviluppare misure preventive. Dal 2007 la Bulgaria ha posto in essere un quadro amministrativo globale in questo campo, creando in particolare, presso il Consiglio dei ministri, un organo di coordinamento ad alto livello per la lotta alla corruzione incaricato di sorvegliare l'attuazione della strategia e dei piani d'azione nazionali pertinenti. Nel 2010 sono stati creati due nuovi organi amministrativi, una commissione per la prevenzione dei conflitti di interessi e un organo orizzontale incaricato di promuovere la lotta alla corruzione. Agli ispettorati amministrativi in ciascun settore dell'attività governativa è stato inoltre affidato il compito di sviluppare e monitorare attività di prevenzione e strumenti di valutazione dei rischi nonché di applicare, all'occorrenza, sanzioni disciplinari. Questo quadro è completato dall'Ufficio nazionale di audit, a cui compete la verifica dei beni dei funzionari pubblici.

Questo quadro amministrativo globale ha permesso alla Bulgaria di ottenere dal 2007 un certo numero di risultati in termini di prevenzione e repressione della corruzione. Sono stati sviluppati e attuati strumenti di valutazione dei rischi e codici etici nella maggior parte dei settori dell'attività governativa, è stato creato un sistema di dichiarazioni regolari per i conflitti di interessi, le incompatibilità e i beni dei funzionari pubblici e alcune istituzioni, come le dogane, le autorità fiscali e la polizia di frontiera, hanno attuato una riforma strutturale riservando particolare attenzione all'integrità e alla prevenzione della corruzione.

La Bulgaria deve però ovviare a una serie di gravi carenze per poter dare un ulteriore impulso alla dissuasione della corruzione e migliorare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche. Il sistema di verifica patrimoniale che permette all'Ufficio nazionale di audit di raccogliere e pubblicare le dichiarazioni patrimoniali contribuisce utilmente alla trasparenza, ma la verifica delle dichiarazioni lascia a desiderare e il sistema non consente di individuare

l'arricchimento illecito. Sono stati segnalati pochi casi di misure concrete adottate da altre autorità in relazione alle incoerenze presenti nelle dichiarazioni<sup>85</sup>. Non è stato dato seguito alla raccomandazione della Commissione di includere la verifica patrimoniale nella nuova legge sulla confisca dei beni<sup>86</sup>. Il fatto che molti di questi casi non siano neanche oggetto di indagine denota una carenza a questo livello; occorre conferire a una parte dell'apparato amministrativo una competenza esplicita per il perseguimento proattivo dell'arricchimento illecito.

La Bulgaria ha adottato una legge sui conflitti di interessi nel 2009 e ha creato un'autorità amministrativa incaricata di individuare e reprimere i conflitti di interessi<sup>87</sup>. La creazione di una commissione speciale incaricata di accertare i conflitti di interessi e di proporre sanzioni ha determinato un aumento considerevole delle segnalazioni pubbliche di conflitti di interessi e l'adozione di una serie di decisioni, ma finora è stato concluso soltanto un caso<sup>88</sup>. La valutazione della Commissione sui primi 15 mesi di attività rileva che, pur avendo raccolto la sfida e iniziato a lavorare rapidamente, la nuova autorità non ha ancora preso decisioni convincenti in relazione a casi importanti<sup>89</sup>. Vanno sollevate questioni anche in merito all'efficacia della base giuridica della commissione. Le decisioni della commissione possono essere impugnate in tribunale a due livelli, così come qualsiasi sanzione amministrativa che ne consegua. A causa di questa procedura complessa, finora la commissione ha potuto emanare solo cinque ordinanze penali<sup>90</sup>. La commissione deve dimostrare di essere in grado di pronunciare sentenze fondate nei casi delicati. La raccomandazione della Commissione di applicare le regole sui conflitti di interessi ai contratti di servizio individuali non è ancora stata applicata<sup>91</sup>.

La Bulgaria applica, sotto la guida dell'ispettorato generale del Consiglio dei ministri, un metodo di valutazione dei rischi di corruzione all'interno dell'esecutivo che può essere considerato un utile strumento per la prevenzione della corruzione. La sua applicazione, tuttavia, non è obbligatoria e la capacità dell'ispettorato generale di assicurare il follow-up è limitata. Inoltre, la valutazione dei rischi di corruzione è obbligatoria solo per il ramo

---

<sup>85</sup> La dichiarazioni sono verificate automaticamente da un programma informatico sulla base di altri dati disponibili quali le dichiarazioni dei redditi, ma la mancanza di profili di rischio, di accesso ai dati bancari e di confronti con le dichiarazioni degli anni precedenti preclude qualsiasi follow-up relativamente ai patrimoni inspiegabili.

<sup>86</sup> La Commissione ha raccomandato alla Bulgaria di "adottare una legislazione che preveda la confisca non basata su sentenza di condanna e la verifica ex officio dei beni di alti funzionari, magistrati e politici e dimostrare un bilancio soddisfacente al riguardo." (COM(2011) 459 definitivo, pag. 9).

<sup>87</sup> Dopo l'adozione della legge nel 2009, nel 2011 la Bulgaria ha creato la commissione per la prevenzione e l'accertamento dei conflitti di interessi in seguito a una sospensione dell'erogazione dei fondi UE nell'estate 2008 giustificata, in particolare, da diversi casi di conflitto di interessi e dalla mancata tutela dei fondi UE in questo campo. (relazione tecnica, pag. 27; cfr. anche COM(2008) 496 def. "Relazione sulla gestione dei fondi UE in Bulgaria").

<sup>88</sup> Cfr. relazione tecnica, pag. 27.

<sup>89</sup> I recenti casi che sono stati messi in discussione pubblicamente riguardano l'ex presidente della commissione sulla confisca dei beni e l'ex presidente e un ex membro della commissione per la tutela dei consumatori.

<sup>90</sup> Fra le altre carenze segnalate dagli esperti figurano in particolare l'impossibilità di dar seguito alle segnalazioni anonime e di applicare sanzioni amministrative in caso di presentazione di dichiarazioni inesatte (cfr. relazione tecnica, pag. 27).

<sup>91</sup> (COM(2011) 459 definitivo, raccomandazione 29, pag. 10). Ai contratti di servizio individuali si applica attualmente la legge sugli obblighi e sui contratti, per cui sfuggono al diritto del lavoro e alle sue disposizioni riguardanti i conflitti di interessi e le incompatibilità.

esecutivo<sup>92</sup> e finora non sono state applicate sanzioni disciplinari in caso di mancato rispetto degli obblighi. La nuova struttura per la valutazione dei rischi di corruzione in tutto il quadro istituzionale bulgaro ("Borkor") non è ancora operativa. Per avere un valore aggiunto l'ispettorato dovrebbe diventare un'istituzione centrale forte che coordini la lotta alla corruzione e sia autorizzata a valutare i piani delle altre istituzioni, eseguire una valutazione dei rischi delle dichiarazioni sui conflitti di interessi o fungere da segretariato per un processo di monitoraggio indipendente.

### *Appalti pubblici*

L'applicazione carente della normativa sugli appalti pubblici è una notevole fonte di corruzione, che compromette anche l'uso efficace dei fondi UE e determina un peggioramento qualitativo generale nella fornitura dei beni pubblici e lo spreco di fondi pubblici. Le revisioni contabili e le valutazioni eseguite da diversi servizi della Commissione hanno evidenziato rischi e lacune considerevoli in questo campo.

La Bulgaria si adopera dal 2007 per migliorare il suo quadro giuridico e la sua azione amministrativa nel campo degli appalti pubblici. Il paese ha riformato la legislazione sugli appalti pubblici onde semplificarne le disposizioni e potenziare determinati controlli amministrativi per conformarsi alle raccomandazioni della Commissione<sup>93</sup>. L'Agenzia di ispezione finanziaria pubblica e la Corte dei conti sono state autorizzate a procedere a controlli ex officio; è stato inoltre esteso l'obbligo per l'Agenzia per gli appalti pubblici di verificare i bandi di gara prima della pubblicazione. Si è cercato di migliorare le competenze della magistratura, anche attraverso la specializzazione.

Questi sforzi, tuttavia, non hanno dato i risultati previsti. Aumentano le denunce alla Commissione riguardanti il sistema bulgaro degli appalti pubblici<sup>94</sup> e vi sono chiari casi di grave violazione delle norme UE pertinenti. Sebbene quest'anno sia stato messo a disposizione personale supplementare<sup>95</sup>, le risorse destinate ad aiutare le autorità aggiudicatrici rimangono insufficienti. È fondamentale che la Bulgaria applichi correttamente le nuove procedure di controllo. Il conferimento all'Agenzia per gli appalti pubblici del diritto di svolgere controlli ex officio sarebbe una chiara indicazione della volontà di far adottare a tutti gli organi di controllo un'impostazione più proattiva basata sui rischi.

### **III. Prossime fasi**

La valutazione della Commissione indica i progressi fatti dalla Bulgaria nei cinque anni successivi alla sua adesione all'UE, a cui l'MCV ha dato un contributo positivo. La Commissione ritiene che la Bulgaria sia sulla buona strada per conseguire gli obiettivi dell'MCV, purché intensifichi il processo di riforma. L'approfondimento delle riforme richiederà un maggior coinvolgimento, specialmente da parte dei vertici del settore giudiziario, un chiaro orientamento comune da parte delle autorità e un approccio globale al cambiamento, con un miglior coordinamento del lavoro delle diverse istituzioni. A tal fine occorrerà adoperarsi con maggiore impegno per dimostrare che è attribuito valore all'integrità

---

<sup>92</sup> La valutazione dei rischi di corruzione non è obbligatoria per il Parlamento, il settore giudiziario, le autonomie locali, le agenzie pubbliche, gli istituti pubblici e i servizi e i fondi pubblici.

<sup>93</sup> COM(2011) 459 definitivo, pag. 10.

<sup>94</sup> Nel campo degli appalti pubblici, la Commissione ha ricevuto 4 denunce nel 2008 e nel 2009 e 26 nel 2010 e nel 2011.

<sup>95</sup> Quest'anno l'Agenzia per gli appalti pubblici ha ricevuto 10 posti supplementari, soprattutto per aumentare i controlli ex ante.

e che la corruzione e la criminalità organizzata sono punite efficacemente. L'MCV deve rimanere in vigore per sostenere questi sforzi e continuare a imprimere un impulso all'evoluzione verso un processo di riforma sostenibile e irreversibile, che sia abbastanza forte da rendere superfluo l'intervento esterno dell'MCV.

Gli ultimi cinque anni dimostrano che la Bulgaria può fare notevoli progressi in presenza di un chiaro orientamento politico. Sono stati creati molti strumenti validi, che ora dovranno essere utilizzati per orientare e attuare le riforme onde progredire verso la conformità con i requisiti dell'MCV e dimostrare l'impegno del popolo bulgaro. Tutti gli Stati membri hanno obblighi e opportunità in materia di libertà, sicurezza e giustizia; la Commissione si augura che la Bulgaria porti a termine il processo specifico dell'MCV e gestisca tali questioni sulle stesse basi degli altri Stati membri.

Riconoscendo che la Bulgaria deve ora mettere in atto quanto è stato deciso, evitando di regredire e dimostrando un bilancio soddisfacente, la Commissione ha deciso di svolgere la prossima valutazione alla fine del 2013. Questo darà tempo di valutare i risultati concreti. La Commissione cesserà anche le relazioni di verifica intermedie, ma intende monitorare attentamente i progressi nel periodo in questione attraverso missioni regolari e un dialogo frequente con le autorità bulgare e gli altri Stati membri.

#### **IV. Raccomandazioni**

Affinché la situazione continui a migliorare, la Commissione invita la Bulgaria a prendere provvedimenti nei settori indicati in appresso in base alle raccomandazioni formulate per aiutare la Bulgaria a prepararsi alla prossima valutazione dei progressi in base all'MCV che la Commissione svolgerà alla fine del 2013.

1. Riforma del sistema giudiziario
  - Rinnovare il Consiglio superiore della magistratura incaricandolo di intraprendere una riforma radicale.
  - Definire e attuare una strategia a medio termine relativa alle risorse umane nel settore giudiziario, che sia basata su un'analisi del fabbisogno e del carico di lavoro e introduca opportune modifiche riguardanti la struttura dei tribunali, le modalità di assunzione e la formazione.
  - Il nuovo Procuratore generale dovrebbe essere incaricato di riformare la struttura, le procedure e l'organizzazione della procura sulla base di un audit funzionale indipendente e in collaborazione con esperti esterni.
  - Fissare un termine per il completamento dei lavori sul nuovo codice penale e per la sua applicazione.
  - Garantire la partecipazione trasparente di tutte le ONG e le organizzazioni professionali rilevanti alla definizione e al monitoraggio delle strategie di riforma.
2. Indipendenza, responsabilità e integrità della magistratura
  - Concentrare il lavoro dell'ispettorato sull'integrità e sull'efficienza giudiziaria. Instaurare un sistema unico di assegnazione casuale delle cause che sia efficace e applicabile a livello nazionale.

- Fare in modo che l'elezione del Procuratore generale sia un esempio di un processo trasparente e competitivo basato su criteri di integrità ed efficacia.
- Conferire la massima priorità alla trasparenza, all'obiettività e all'integrità in sede di valutazioni, promozioni, nomine e decisioni disciplinari nel settore giudiziario.

### 3. Efficienza del processo giudiziario

- Definire una strategia per la riduzione dei ritardi nella pubblicazione delle motivazioni relative ai casi e riflettere su come risolvere questo problema.
- Ovviare alle carenze che impediscono un'esecuzione efficace delle decisioni dei tribunali, quali la fuga per sottrarsi alle pene detentive o la mancata applicazione delle sanzioni finanziarie decretate dal tribunale.
- Adottare una strategia per migliorare la coerenza giuridica che comprenda anche una strategia proattiva della Corte suprema di cassazione per individuare gli aspetti conflittuali e statuire in merito.

### 4. Lotta alla criminalità organizzata

- Garantire che la nuova commissione sulla confisca dei beni sia nominata secondo criteri di integrità, che le sia assicurata la piena collaborazione delle altre autorità, in particolare le procure, e che, in caso di necessità, la Corte suprema di cassazione statuisca rapidamente per tutelarne l'autorità.
- Svolgere un'analisi indipendente dei casi di insuccesso riguardante le carenze a livello investigativo e giudiziario, tra cui la protezione dei testimoni, l'analisi economica e finanziaria, l'acquisizione delle prove da parte della polizia e la collaborazione tra potere giudiziario e potere esecutivo.
- Su queste basi, ovviare alle carenze in termini di struttura, gestione, personale, formazione, cooperazione e prassi professionali.

### 5. Lotta alla corruzione

- Avvalersi dell'esperienza acquisita in passato per migliorare l'efficienza della polizia, delle procure e dei tribunali.
- Svolgere una valutazione indipendente dell'impatto della strategia nazionale anticorruzione della Bulgaria. Incaricare un'unica istituzione di coordinare la lotta alla corruzione, sostenere e coordinare gli sforzi nei vari settori, riferire sui risultati della strategia anticorruzione in tutti gli organismi pubblici e sostenere un nuovo sistema di monitoraggio indipendente a cui partecipi anche la società civile.
- Modificare la legge sul conflitto di interessi per consentire un'applicazione efficace delle sanzioni dissuasive. Rivedere il sistema di dichiarazione e verifica patrimoniale trasformandolo in uno strumento efficace per individuare l'arricchimento illecito.