



Bruxelles, 28.1.2015
COM(2015) 36 final

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

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

{SWD(2015) 9 final}

1. INTRODUZIONE

Il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) è stato istituito nel 2007 contestualmente all'adesione della Bulgaria all'Unione europea¹, essendo 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. Da allora le relazioni dell'MCV hanno illustrato i progressi compiuti dalla Bulgaria e formulato raccomandazioni specifiche per orientare gli sforzi delle autorità bulgare.

L'MCV ha svolto un ruolo importante nel consolidamento dello Stato di diritto in Bulgaria quale componente fondamentale dell'integrazione europea. La collaborazione della Commissione con le autorità bulgare e il suo monitoraggio del lavoro da svolto da tali autorità per promuovere le riforme hanno avuto un'incidenza tangibile sul ritmo e sulla portata delle riforme. Le conclusioni e la metodologia dell'MCV sono state costantemente appoggiate dal Consiglio² e hanno beneficiato della collaborazione e dei contributi di numerosi Stati membri.

La presente relazione, che riepiloga le misure adottate negli ultimi dodici mesi e formula raccomandazioni per le prossime fasi, è il risultato di un rigoroso processo di analisi da parte della Commissione, basato sugli elementi forniti dalle autorità bulgare, dalla società civile e dalle altre parti interessate. La Commissione si è potuta avvalere delle competenze specifiche di esperti delle magistrature di altri Stati membri.

A causa delle incertezze politiche che hanno caratterizzato la Bulgaria negli ultimi dodici mesi è mancata una piattaforma di intervento stabile. La presente relazione individua un certo numero di ambiti in cui è stata riconosciuta l'esistenza di problemi e si è iniziato a cercare soluzioni, che dovranno essere consolidate per dimostrare la sostenibilità del cambiamento. La Bulgaria può inoltre adoperarsi con maggiore impegno per raccogliere (e pubblicare) i dati relativi al settore giudiziario e all'applicazione della legge.

L'entità della sfida è emersa chiaramente dai sondaggi di opinione condotti tra la popolazione bulgara. Un sondaggio Eurobarometro dell'autunno 2014 ha rivelato che gran parte dei cittadini bulgari considera la riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata problemi importanti per il paese. I cittadini esprimono inoltre preoccupazione per il deterioramento della situazione, anche se sperano in un'inversione di tendenza e si dicono estremamente favorevoli al ruolo svolto dall'UE per affrontare tali questioni e al proseguimento dell'intervento dell'Unione fintanto che la Bulgaria non avrà raggiunto uno standard paragonabile a quello degli altri Stati membri³. Questo atteggiamento ribadisce come il proseguimento delle riforme sia fondamentale per la qualità di vita dei cittadini, considerata l'incidenza della corruzione e della criminalità organizzata sull'economia bulgara e l'importanza dello Stato di diritto per una società libera e funzionante.

L'MCV è concepito per monitorare le tendenze a lungo termine anziché dare un quadro della situazione in un periodo specifico. La presente relazione, tuttavia, tiene conto di quanto prospettato dal governo insediatosi nel novembre 2014 e individua alcuni parametri

¹ Conclusioni del Consiglio, 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).

² Conclusioni del Consiglio sulle relazioni precedenti: http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Flash Eurobarometro 406.

fondamentali per valutare i futuri progressi nell'attuazione di queste politiche. La Commissione si augura che in tal modo la relazione contribuisca a costruire un nuovo consenso per accelerare le riforme in Bulgaria. Le raccomandazioni contenute nella presente relazione, l'assegnazione mirata dei fondi UE e l'impegno di altri Stati membri⁴ dimostrano che l'Unione è pronta a sostenere uno sforzo rinnovato del paese.

2. ANDAMENTO DEL PROCESSO DI RIFORMA IN BULGARIA

2.1 Riforma della magistratura

Indipendenza, responsabilità e integrità della magistratura

Il Consiglio superiore della magistratura (CSM) dispone di ampi poteri di gestione e organizzazione del sistema giudiziario bulgaro. La relazione 2014 dell'MCV rilevava che, pur avendo fatto qualche progresso verso la riforma della gestione, il CSM non è considerato "un'autorità autonoma e indipendente, in grado di tutelare efficacemente l'indipendenza della magistratura nei confronti dell'esecutivo e delle sezioni parlamentari del governo"⁵. L'operato del CSM è stato oggetto di contestazioni anche nel 2014, con diversi incidenti relativi a nomine e revoche o al controllo dell'applicazione del sistema di assegnazione casuale delle cause da parte dei tribunali. A ciò si sono aggiunte le tensioni create progressivamente tra il CSM e il Consiglio civico, che rappresenta la società civile. Diverse organizzazioni, compresa la principale associazione dei giudici, hanno lasciato il Consiglio civico perché le loro osservazioni non venivano tenute nella debita considerazione. Il CSM ha successivamente migliorato la sua strategia di comunicazione, forse anche in risposta a questi avvenimenti, e ha adottato alcune misure per aumentare la trasparenza⁶.

Una delle questioni relative all'indipendenza sollevate dalle parti interessate è la gestione dei due rami della magistratura da parte dei loro pari. Il grado di autonomia dei giudici e dei pubblici ministeri all'interno dei consigli della magistratura differisce a seconda degli Stati membri. Questo ha suscitato un dibattito in Bulgaria, dove è stata più volte richiesta la creazione di camere separate all'interno del CSM che sarebbero competenti per le decisioni relative alla carriera dei giudici e alle misure disciplinari nei loro confronti, mentre le questioni orizzontali sarebbero discusse in seduta plenaria. Queste richieste sono motivate dalle differenze tra le strutture organizzative e le attribuzioni di giudici e pubblici ministeri, ma anche dal fatto che le decisioni relative alle nomine e alle questioni disciplinari potrebbero essere utilizzate da una sezione del CSM per fare pressione sull'altra.

L'idea di modificare in tal senso la struttura del CSM è stata ripresa nella nuova proposta di strategia di riforma giudiziaria adottata dal governo e dal Parlamento bulgari⁷. Pur non essendo totalmente contrario alla modifica, il CSM ha espresso dubbi quanto alla sua fattibilità, ritenendo che essa richieda una modifica della Costituzione e non possa essere introdotta mediante una semplice modifica della legge sul sistema giudiziario. La strategia di riforma, inoltre, riguarda anche questioni più ampie come l'elezione dei membri del CSM. Le precedenti relazioni dell'MCV formulavano raccomandazioni che potrebbero applicarsi alla prossima elezione del CSM, vale a dire rafforzare la trasparenza e garantire l'integrità

⁴ Alcuni Stati membri forniscono assistenza tecnica alla Bulgaria nei settori pertinenti per l'MCV.

⁵ COM(2014) 36 final, pag. 3.

⁶ Relazione tecnica, sezione 2.1.

⁷ A quanto risulta, tuttavia, la questione è stata rimessa in discussione dal Parlamento il 21 gennaio 2015.

nell'ambito della procedura di selezione, anche applicando il principio "un giudice, un voto" per i membri del Consiglio che vengono eletti dagli organi giudiziari⁸. La nuova strategia affronta anche la questione della riduzione dei poteri dei presidenti di tribunale, che in passato è stata individuata come un elemento importante per garantire l'indipendenza dei singoli giudici.

Le relazioni dell'MCV hanno costantemente sottolineato l'importanza di rafforzare la trasparenza e l'obiettività delle nomine nel settore giudiziario⁹. La questione delle nomine ad alto livello nella magistratura è tuttora problematica, anche se nel 2014 il dibattito non ha raggiunto i livelli elevati del 2012 e del 2013. In particolare, l'elezione del presidente della Corte suprema di cassazione è stata rinviata più volte, sebbene si fossero presentati candidati qualificati con una solida esperienza acquisita nella stessa Corte, nel pieno di una polemica sul sistema di voto. Le nomine dei vertici amministrativi di altri tribunali hanno destato preoccupazione in merito al carattere aperto e meritocratico della procedura di selezione. Apparentemente, inoltre, non è stato sempre dato seguito ai dubbi espressi dalle ONG riguardo all'integrità di determinati candidati, anche se il CSM svolge una verifica formale dell'integrità di tutti i candidati, il che rappresenta una fase importante della procedura in quanto può dar luogo a un parere negativo. Sono stati introdotti alcuni miglioramenti procedurali che potrebbero rendere le procedure più trasparenti, in particolare la possibilità per i giudici della Corte suprema di cassazione di organizzare un'audizione dei candidati alla presidenza della Corte. Queste nuove opzioni procedurali possono rafforzare la credibilità delle nomine e migliorare il coinvolgimento dei giudici nel processo.

L'ispettorato giudiziario svolge da sempre un ruolo determinante nel promuovere l'integrità e l'efficienza nel settore giudiziario. La relazione dell'MCV del gennaio 2014¹⁰ considerava l'elezione del suo ispettore capo un importante banco di prova in tal senso. Finora l'elezione non ha avuto luogo. Nella primavera 2014 la procedura aveva attratto candidati che sembravano del tutto qualificati per questo incarico, ma la lunghezza del processo ha impedito al Parlamento di raggiungere lo stadio della votazione. Questo ha privato l'ispettorato della leadership forte e indipendente prevista dalla Costituzione. L'evoluzione di questo dossier nel 2015 sarà un parametro importante per verificare la capacità delle istituzioni bulgare di procedere a nomine apicali trasparenti e meritocratiche nel settore giudiziario¹¹.

La relazione del 2014¹² raccomandava inoltre di eseguire un'analisi approfondita e indipendente del sistema di assegnazione casuale delle cause per garantire che sia sicuro e che i vertici amministrativi dei tribunali siano chiamati a rendere pienamente conto di tutte le decisioni che si discostano dal sistema. Il CSM ha preso alcuni provvedimenti per analizzare le potenziali vulnerabilità e ha elaborato piani per la modernizzazione del sistema nell'ambito di un progetto di giustizia elettronica a lungo termine. Il fatto che ora sia possibile centralizzare le assegnazioni facilita i controlli. Non si ritiene tuttavia che questa soluzione intermedia abbia migliorato la sicurezza. Non si è fatto niente per ovviare alle carenze specifiche rilevate dall'audit eseguito nel marzo 2013 presso la Corte suprema amministrativa

⁸ COM(2012) 411 final, pag. 11.

⁹ Si vedano ad esempio il COM(2012) 411 final, pag. 6, e il COM(2014) 36 final, pag. 9.

¹⁰ COM(2014) 36 final, pag. 4.

¹¹ L'Assemblea nazionale ha riavviato la procedura fissando il termine per la designazione dei candidati al 30 gennaio 2015.

¹² Cfr. raccomandazione a pag. 9 del COM(2014) 36 final.

e il tribunale di Sofia. Ciò ha fatto sì che nell'autunno scoppiassero diversi scandali relativi all'assegnazione delle cause presso il tribunale di Sofia¹³. Il CSM non aveva individuato questi problemi, che sono stati segnalati da fonti esterne.

Pur deplorando i ritardi nel predisporre una soluzione a più lungo termine, si ritiene che la questione più importante sia il seguito dato in caso di dimostrata trasgressione. Il modo in cui il CSM ha reagito nell'autunno 2014 indica che esso non considera prioritaria la questione, nonostante il rischio di illeciti penali e disciplinari. La reputazione del sistema giudiziario bulgaro continuerà probabilmente a risentirne fintanto che non sarà introdotto un sistema totalmente sicuro. Il ricorso a esperti esterni nel campo della sicurezza informatica per collaudare il nuovo sistema contribuirebbe a indicare che si sta procedendo nel modo giusto¹⁴.

Strategie di riforma del sistema giudiziario

Il ministero della Giustizia ha presentato una tabella di marcia per l'attuazione delle raccomandazioni formulate dall'MCV nel 2014 (il cui status attuale e la cui tempistica devono però essere chiariti) seguita, in autunno, dalla tanto attesa strategia di riforma del sistema giudiziario¹⁵. Questo documento globale sostituirà la strategia del 2010, che è stata attuata solo in parte. La strategia è stata adottata con decisione del Consiglio dei ministri il 17 dicembre 2014 e approvata in larga misura dal Parlamento il 21 gennaio 2015¹⁶.

Per favorire consenso e coinvolgimento è stato promosso un dibattito sul testo della strategia¹⁷, a cui il procuratore generale e il CSM hanno reagito in modo approfondito. Il testo contiene molti elementi auspicati dalla società civile e dalle organizzazioni professionali¹⁸, nonché punti sollevati dalle precedenti relazioni dell'MCV. Il suo obiettivo è promuovere la buona governance da parte delle autorità giudiziarie, migliorare gli aspetti relativi alle risorse umane nonché, su un piano più generale, modernizzare la politica in materia penale e rafforzare la tutela dei diritti fondamentali. La strategia ha conferito un certo grado di chiarezza e urgenza al dibattito sulla riforma giudiziaria, che dovrà essere portato avanti fino allo stadio dell'attuazione.

A livello della procura, si rilevano netti progressi nell'attuazione del piano d'azione proposto nel 2013 dal procuratore generale, che a novembre 2014 ha presentato nuove proposte, parzialmente ispirate dalla strategia di riforma per il settore giudiziario, volte a decentrare le procure e a fornire ulteriori garanzie di non ingerenza nel lavoro dei pubblici ministeri¹⁹.

I lavori sul nuovo codice penale sono proseguiti, ma manca ancora un consenso. Gli esperti e gli operatori del settore hanno opinioni diverse sia per quanto riguarda l'opportunità di riscrivere completamente il codice o di limitarsi a modificarlo che sulla motivazione generale

¹³ In particolare per l'assegnazione delle procedure fallimentari in due casi emblematici. Relazione tecnica, sezione 4.1.

¹⁴ Questo è uno dei settori a cui sarebbe utile destinare i fondi UE.

¹⁵ Disponibile sul sito internet del ministero della Giustizia (in bulgaro): <http://mjs.bg/107/>

¹⁶ Alcuni elementi della strategia sarebbero stati contestati dal Parlamento.

¹⁷ Ad ottobre 2014 il testo è stato presentato come bozza sotto il governo provvisorio.

¹⁸ Si vedano in particolare le suddette proposte relative alla divisione del CSM in camere specifiche competenti per le decisioni relative alle nomine e alle questioni disciplinari.

¹⁹ Le proposte concrete presentate dal Procuratore generale per rendere la procura più decentrata, trasparente e responsabile potrebbero essere considerate anche nell'ambito di modifiche più sostanziali del codice di procedura penale e della legge sul sistema giudiziario.

del processo. Attualmente si tenderebbe a privilegiare un approccio in due fasi: la prima consisterebbe nel modificare rapidamente certe parti del codice penale (nonché, eventualmente, del codice di procedura penale) relative alle questioni più urgenti, comprese le disposizioni sulla lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata; durante la seconda fase si valuterebbe la necessità di un nuovo codice penale, in base a un'analisi approfondita dell'impatto e a una consultazione pubblica. Questo potrebbe rientrare in una riflessione più ampia sulle future politiche in materia penale, che richiede tempo per ottenere il necessario consenso²⁰.

Efficienza del sistema giudiziario

Il CSM ha proseguito i lavori su un metodo per la valutazione del carico di lavoro dei magistrati e degli organi giurisdizionali²¹. Uno degli scopi perseguiti è fissare norme che permettano di misurare e ripartire il carico di lavoro, tenendo conto della complessità e della portata dei casi. Le disparità in termini di carico di lavoro vengono attualmente annoverate fra le principali cause dell'inefficienza del sistema. Si passeranno in rassegna tutti i tribunali regionali, tenendo conto dei fattori socioeconomici e demografici e dell'esigenza di garantire l'accesso alla giustizia, nell'intento di presentare una proposta sulla nuova mappa giudiziaria per i tribunali regionali entro la fine del 2015. Si sono già adottate misure concrete per razionalizzare i tribunali militari. Una metodologia solida permetterebbe di valutare con cognizione di causa se sia giustificato chiudere i tribunali con un carico di lavoro ridottissimo (o istituire un sistema di "tribunali itineranti"), riassegnando le risorse ad altri tribunali che hanno un carico di lavoro eccessivo. I lavori su una riforma più vasta della mappa giudiziaria durerebbero probabilmente più a lungo, soprattutto perché il CSM dovrebbe coordinarsi con un maggior numero di parti interessate²², anche se la decisione finale spetta al CSM.

I sistemi di valutazione e promozione e la qualità della formazione sono fattori chiave per la gestione delle risorse umane in generale. La strategia di riforma giudiziaria presentata dal governo contiene alcuni elementi volti a migliorare questi aspetti. L'Istituto nazionale della giustizia continua ad ampliare la formazione offerta ai giudici²³.

Un'altra questione problematica evidenziata dalle relazioni dell'MCV è quella delle azioni disciplinari: a parte la mancanza di coerenza (e di norme chiare per porvi rimedio), si è riscontrato che una percentuale elevata di decisioni viene riformata in appello. Il CSM ha recentemente preso qualche provvedimento, tra cui l'elaborazione di orientamenti generali in questo campo, che tuttavia non sembra basarsi su un'analisi chiara delle carenze. È troppo presto per stabilire se le misure adottate basteranno in futuro a scongiurare le ripetute controversie sui procedimenti disciplinari.

Un'altra questione urgente sollevata dalle relazioni dell'MCV è l'effettiva esecuzione delle sentenze e, più specificamente, la latitanza dei rei condannati. Si è fatto qualche passo per

²⁰ I preparativi in corso dal 2009 in questo campo dovrebbero costituire una valida base in termini di contributo analitico.

²¹ Per rispondere in parte alle raccomandazioni dell'MCV (si veda ad esempio il COM(2014) 36 final, pag. 10), il lavoro analitico attualmente in corso presso il CSM potrebbe inoltre migliorare ulteriormente la base delle valutazioni, ad esempio quantificando in modo più preciso il carico di lavoro e definendo criteri più chiari per la valutazione periodica dei magistrati.

²² Questo ha implicazioni per l'organizzazione territoriale di altri servizi pubblici.

²³ Relazione tecnica, sezione 4.2.

affrontare il problema, intervenendo anche a livello di gestione mediante un piano d'azione interagenzie per il 2014. La risposta delle autorità continua tuttavia ad essere poco convincente. In mancanza di un'analisi globale della questione, è difficile valutare fino a che punto le misure una tantum (come l'uso del monitoraggio elettronico) riusciranno a colmare le lacune²⁴.

2.2 Corruzione

La corruzione costituisce tuttora un problema serio in Bulgaria, come indicato da quasi tutte le persone (97%) interrogate in occasione di un recente sondaggio Eurobarometro²⁵.

Le relazioni dell'MCV hanno sistematicamente raccomandato alla Bulgaria di rivedere e aggiornare la strategia nazionale anticorruzione²⁶. I primi risultati informali di una recente valutazione degli effetti prodotti negli anni scorsi dalla strategia anticorruzione, svolta dalle autorità bulgare, sembrano dare un contributo importante per una valutazione obiettiva delle lacune della strategia (approccio frammentario, uso insufficiente delle valutazioni dei rischi, mancanza di monitoraggio e valutazione). Sebbene gli ispettorati ministeriali siano entrati in un'ottica di miglioramento dei controlli, la mancanza di una struttura centralizzata e di parametri comuni fa sì che i diversi ispettorati operino in modo non coordinato. Si rilevano gravi lacune per quanto riguarda le modalità operative a livello locale. Si ritiene inoltre che la struttura incaricata dalla Bulgaria di eseguire le analisi dei rischi (BORKOR) non abbia ottenuto risultati commisurati ai costi e che comunque fornisca solo contributi analitici. Il compito di questo organismo non consiste nel fornire orientamenti politici²⁷.

Questa valutazione delle carenze dell'attuale sistema anticorruzione potrebbe essere il punto di partenza della tanto attesa riforma. Una consultazione di tutte le parti interessate permetterebbe di tener conto dell'esperienza da esse acquisita e di favorirne il coinvolgimento. La società civile ha maturato una preziosa esperienza in materia di lotta alla corruzione, che dovrebbe essere sfruttata appieno.

Nella maggior parte dei casi le misure preventive sono ancora allo stadio iniziale. È stato tratto qualche insegnamento in settori specifici²⁸, che però è frutto di sforzi frammentari. Non risulta che vi sia una struttura per lo scambio di buone pratiche o il riconoscimento dei risultati ottenuti. La pubblica amministrazione non dispone di un sistema globale che preveda il monitoraggio obbligatorio delle attività anticorruzione e la presentazione di relazioni a un'unità centrale.

Come indicato nelle successive relazioni dell'MCV, gli appalti pubblici sono un settore ad alto rischio di corruzione. I sistemi di verifica delle procedure potrebbero essere potenziati, in

²⁴ Relazione tecnica, sezione 6.2.

²⁵ Flash Eurobarometro 406.

²⁶ Analogamente, la relazione 2014 dell'UE sulla lotta alla corruzione ha evidenziato una serie di sfide in Bulgaria (COM(2014) 38 final). La corruzione è inoltre annoverata (insieme all'indipendenza della magistratura) fra le sfide evidenziate per la Bulgaria dalle raccomandazioni specifiche per paese rivolte nel 2014 nell'ambito del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche (GU 2014/C 247/02).

²⁷ COM(2014) 36 final, pag. 7; relazione tecnica, sezione 5.4.

²⁸ Evitando, ad esempio, di far maneggiare contanti a doganieri e guardie di frontiera o garantendo l'avvicendamento del personale.

linea con la strategia per gli appalti pubblici elaborata di recente dalla Bulgaria in risposta alle raccomandazioni dei servizi della Commissione.

Per quanto riguarda i conflitti di interessi e l'arricchimento illecito, la commissione per la prevenzione e l'accertamento dei conflitti di interessi (CPACI) è in attesa di modifiche legislative e di nomine a livello dirigenziale, entrambe importanti per il suo buon funzionamento²⁹. Le dimissioni forzate dell'ex presidente per dimostrato traffico d'influenza³⁰ evidenziano l'urgente necessità di far ripartire il lavoro della commissione su basi solide. Queste decisioni, tuttavia, sono rimaste in sospeso per tutto il 2014. Il Parlamento è responsabile di questi ritardi, i quali rischiano di accentuare la sensazione che le decisioni che dovrebbero basarsi prevalentemente su criteri di integrità siano invece adottate in base a motivazioni politiche. Per quanto riguarda la prevenzione della corruzione, le dichiarazioni patrimoniali dei funzionari pubblici potrebbero essere usate in modo più efficace per individuare i settori a rischio e i possibili casi di arricchimento illecito.

Per dare credibilità a qualsiasi strategia anticorruzione occorrono azioni penali effettive e condanne definitive. Nonostante la gravità del problema, finora sono state pronunciate pochissime condanne definitive nei casi di corruzione più rilevanti³¹. La procura generale ha preso misure efficaci per dare priorità alla lotta contro la corruzione, con un conseguente aumento del numero di procedimenti avviati e un'accelerazione dei tempi. Alcuni di questi procedimenti riguardano persone che rivestono alte cariche. Come per la criminalità organizzata, monitorare l'iter processuale dei casi di corruzione è di fondamentale importanza per individuare gli aspetti della procedura che possono essere manipolati a fini dilatori. A volte i casi rimangono bloccati a lungo in tribunale prima di essere rinviati alla procura, che a questo punto dispone di poco tempo per svolgere compiti supplementari.

La procura ha costituito una piccola struttura specializzata, composta da procuratori e investigatori della SANS, per migliorare l'efficacia delle indagini sulla corruzione nella pubblica amministrazione. Finora l'unità si è occupata principalmente di casi di corruzione locale che non potevano essere gestiti a livello locale a causa delle connessioni e delle pressioni esistenti. Le strutture specializzate nella lotta alla corruzione sembrano avere ottenuto qualche primo risultato, ma la loro efficacia potrà essere dimostrata solo da casi di più alto livello e dallo sviluppo delle capacità operative. Sarà inoltre importante fare in modo che i cambiamenti strutturali della SANS non compromettano l'efficacia del suo operato.

Un altro problema riguarda le lacune nelle norme del codice penale relative alla lotta alla corruzione, specialmente quella "nelle alte sfere", al traffico d'influenza e alla distinzione tra corruzione attiva e corruzione passiva. Si ravvisa l'assoluta necessità di modernizzare le disposizioni del codice in questo campo, che potrebbero essere modificate rapidamente avviando al tempo stesso una riflessione più ampia sulla politica in materia penale e su un nuovo codice.

²⁹ Relazione tecnica, sezione 5.4.

³⁰ Questo ha dato luogo a un procedimento penale.

³¹ Come evidenziato dalla relazione 2014 dell'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale (SANS), l'attività di lotta alla criminalità organizzata è stata nettamente più intensa di quella volta a combattere la corruzione.

2.3 Criminalità organizzata

La criminalità organizzata costituisce tuttora un problema in Bulgaria, come risulta dall'opinione espressa dalla maggior parte dei cittadini³². Le recenti sparatorie in strada, a cui i media hanno dato ampio risalto, e l'uccisione di un testimone sono l'ennesima dimostrazione della gravità della situazione. Il numero di procedimenti avviati dalla procura sembra essere notevolmente aumentato nel 2014, ma il numero di casi giunti a conclusione rimane basso³³. Le autorità che operano in questo campo hanno espresso preoccupazione alla Commissione riguardo alle pressioni esercitate a livello locale, che impediscono di indagare in modo efficace sui casi di criminalità e corruzione. L'intimidazione dei testimoni rimane un problema serio e si potrebbero forse trovare soluzioni affinché i testimoni accettino più facilmente i programmi di protezione³⁴.

La procura e il tribunale specializzati istituiti due anni fa stanno iniziando lentamente a ottenere i primi risultati, con alcune condanne definitive e qualche segno di accelerazione delle procedure. Il loro lavoro è tuttavia ostacolato dall'attribuzione poco mirata dei compiti e dalle disposizioni estremamente formalistiche del codice di procedura penale. A novembre il procuratore generale ha presentato proposte per affrontare alcuni di questi problemi.

Nonostante i notevoli sforzi profusi, si ha l'impressione che il ricorso alla confisca dei beni nei confronti dei gruppi della criminalità organizzata sia ancora insufficiente. Nei casi urgenti, la procura dispone il congelamento preventivo e trasmette poi il dossier alla commissione sulla confisca dei beni che, nonostante la complessità del quadro giuridico, continua ad ottenere notevoli risultati. Le questioni sollevate nell'ultima relazione dell'MCV riguardo al nuovo quadro giuridico per la confisca dei beni³⁵ sono ancora in sospeso.

Il ministero dell'Interno dispone di capacità proprie in termini di medicina legale, analisi del DNA, balistica e grafologia, ma in altri settori è necessario ricorrere a esperti accreditati presso i tribunali, il che pone problemi di disponibilità, competenza, costi e, eventualmente, imparzialità. In Bulgaria non esiste un ufficio di esperti o un sistema analogo. Secondo gli osservatori, questo potrebbe essere uno dei fattori che frenano l'iter processuale³⁶.

Il nuovo governo bulgaro ha annunciato che intende escludere le indagini sulla criminalità organizzata dal mandato della SANS, annullando quindi la controversa fusione avvenuta nel 2013 tra l'ex direzione di polizia per la lotta contro la criminalità organizzata (GDBOP) e la SANS³⁷. La precedente riforma del settore ha perturbato per mesi e mesi le attività operative sui casi di criminalità organizzata, comprese quelle svolte in collaborazione con i servizi di sicurezza di altri Stati membri. È stato espresso il timore che una nuova riorganizzazione dei servizi incaricati delle indagini sulla criminalità organizzata provochi problemi analoghi, ma il governo ha detto chiaramente che è consapevole di questo rischio e che prenderà disposizioni per agevolare la transizione.

³² Il problema è considerato serio dal 96% dei cittadini bulgari interrogati in occasione del recente Flash Eurobarometro 406.

³³ Relazione tecnica, sezione 6.1.

³⁴ Nell'ambito di un caso emblematico, un testimone ucciso di recente si era rifiutato di partecipare a un programma di protezione.

³⁵ COM(2014) 35 final, pag. 8.

³⁶ Relazione tecnica, sezione 6.1.

³⁷ COM(2014) 35 final, pag. 8.

3. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Dall'ultima relazione della Commissione, che risale a gennaio 2014, i progressi per quanto riguarda la riforma giudiziaria e l'ottenimento di risultati concreti nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata sono stati lenti. Il fatto che nel periodo oggetto della relazione si siano avvicendati tre governi diversi e che la situazione fosse bloccata in Parlamento ha chiaramente contribuito alla mancanza di una decisa volontà di riforma. Per portare avanti le riforme, occorre anzitutto riconoscere l'esistenza dei problemi e individuare le misure necessarie per porvi rimedio. Il governo attuale ha fatto un passo importante in tal senso con l'adozione di una strategia di riforma giudiziaria caratterizzata da un notevole grado di precisione. Alcuni elementi indicano inoltre che la prossima analisi delle misure anticorruzione in vigore darà un utile contributo alla riflessione su una futura strategia. La prossima fase dovrebbe consistere nel dimostrare che la riforma è realmente una priorità politica, sviluppando rapidamente questi quadri, costruendo il necessario consenso, individuando azioni specifiche con un calendario ben definito e garantendone l'attuazione. Questo richiederà un'ulteriore evoluzione della cultura politica e una vera consapevolezza della natura prioritaria di tali questioni.

Alcune delle istituzioni principali hanno continuato a operare cambiamenti gestionali che dovrebbero contribuire all'attuazione concreta delle riforme. Oltre ad accelerare le riforme in linea con la strategia, una raccolta di dati più sistematica e professionale e una maggiore trasparenza in merito alla divulgazione delle informazioni relative al settore pubblico contribuirebbero a rafforzare la fiducia nella professionalità e nell'impegno delle autorità.

La credibilità dei progressi dipenderà anche dalle reazioni a fatti specifici e dai progressi relativi ai singoli casi. Come osservato nelle precedenti relazioni dell'MCV, lo scetticismo dei cittadini nei confronti delle riforme è stato alimentato da polemiche riguardanti, ad esempio, la natura trasparente e meritocratica delle nomine nel settore giudiziario e dalla reazione a trasgressioni quali la latitanza dei rei condannati o le palesi carenze del sistema di assegnazione casuale delle cause. Le reazioni delle autorità bulgare in questi casi mancano ancora di convinzione, il che accentua i dubbi circa l'indipendenza della magistratura. Il numero di sentenze definitive sui casi di corruzione nelle alte sfere e di criminalità organizzata è molto basso. Queste carenze nell'attuazione delle principali misure di cambiamento spiegano anche lo scetticismo dei cittadini bulgari nei confronti delle riforme, espresso nei sondaggi di opinione³⁸.

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

1. Indipendenza, responsabilità e integrità della magistratura

La strategia di riforma del settore giudiziario comprende molte proposte per ovviare alle carenze individuate. Queste misure devono essere accompagnate dalla consapevolezza che la credibilità del sistema dipende dalla volontà delle autorità di massimizzare l'obiettività e di adottare provvedimenti energici in caso di trasgressione.

³⁸ Flash Eurobarometro 406.

- Continuare a riformare l'organizzazione del CSM di concerto con le associazioni professionali e le altre parti interessate, il che comprende anche una riflessione sulle procedure necessarie per garantire che dalle prossime elezioni scaturisca un CSM in grado di ispirare fiducia;
- applicare criteri obiettivi di merito, integrità e trasparenza per le nomine nel settore giudiziario, comprese le cariche ad alto livello, e procedere tempestivamente a queste nomine. Vista l'importanza delle questioni relative all'integrità, i responsabili delle nomine devono dimostrare di avere dato il seguito necessario;
- sbloccare rapidamente la situazione per quanto riguarda la nomina dell'ispettore capo;
- migliorare rapidamente la sicurezza del sistema di assegnazione casuale delle cause e accelerare i lavori per la sua modernizzazione; condurre indagini rigorose e imparziali su tutti i casi in cui si sospetti una manipolazione del sistema.

2. Riforma del sistema giudiziario

La strategia di riforma giudiziaria costituisce una solida base per le azioni future e il dibattito che ha suscitato ha evidenziato la risposta costruttiva di organi come la procura generale.

- Attuare la nuova strategia giudiziaria adottata dal governo e mettere in pratica le proposte dettagliate della procura;
- intervenire sugli aspetti critici del codice penale che devono essere urgentemente migliorati, al fine di potenziare la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata;
- definire di comune accordo un calendario dettagliato per una riflessione a più lungo termine sugli obiettivi fondamentali di un nuovo codice penale.

3. Efficienza del sistema giudiziario

Il Consiglio superiore della magistratura ha adottato alcuni importanti provvedimenti a livello di gestione che devono ora trovare attuazione concreta.

- Completare la metodologia per la valutazione del carico di lavoro di tribunali e magistrati e consultare tutte le parti interessate onde costituire una base obiettiva per la riforma della mappa giudiziaria (all'occorrenza, separando i tribunali dalle altre mappe dei servizi pubblici);
- applicare procedure e norme chiare in materia di sanzioni per garantire provvedimenti disciplinari coerenti;
- adoperarsi per ovviare alle carenze che impediscono un'esecuzione efficace delle decisioni degli organi giurisdizionali, quali la fuga per sottrarsi alla reclusione o la mancata applicazione delle sanzioni finanziarie inflitte dal giudice;
- compiere progressi concreti nel campo della giustizia elettronica per migliorare il processo giudiziario.

4. Corruzione

La prossima valutazione della strategia bulgara di lotta alla corruzione dovrebbe costituire un'utile analisi delle sfide che si pongono al paese, contribuendo alla definizione di una nuova strategia e all'adozione di misure concrete per iniziare ad affrontare il problema in termini di prevenzione e di azioni penali effettive.

- Dotare un'unica istituzione dell'autorità e dell'autonomia necessarie per coordinare e controllare l'attuazione delle misure anticorruzione; definire una serie uniforme di norme

minime per il settore pubblico in termini di organismi di controllo, valutazione dei rischi e obblighi di rendicontazione;

- definire una solida strategia nazionale anticorruzione, iniziando con la pubblicazione dell'analisi delle lacune della strategia attuale;
- garantire un follow-up energico della strategia sugli appalti pubblici adottata nel luglio 2014;
- portare a termine le procedure di nomina dei membri rimanenti della CPACI e le modifiche della legge sui conflitti di interessi;
- riflettere su come utilizzare meglio il sistema delle dichiarazioni patrimoniali (ad esempio mediante controlli mirati in base alla valutazione dei rischi);
- rafforzare la capacità della procura di perseguire i casi di corruzione nelle alte sfere;
- monitorare l'andamento dei casi di corruzione nelle alte sfere; definire e attuare misure volte a evitare l'uso delle lacune procedurali per ritardare l'iter giudiziario.

5. Criminalità organizzata

Il gran numero di casi pendenti e gli scarsi progressi riscontrati gettano un'ombra sul lavoro svolto per combattere la criminalità organizzata e migliorare la professionalità degli organi di contrasto.

- Creare le condizioni necessarie per consentire al tribunale specializzato per la criminalità organizzata e alla relativa procura di concentrarsi sui casi complessi e di alto profilo;
- monitorare l'andamento dei casi di criminalità organizzata nelle alte sfere; definire e attuare misure volte a evitare l'uso delle lacune procedurali per ritardare l'iter giudiziario.
- prevedere tutte le garanzie necessarie per evitare che gli indagati di alto livello si diano alla latitanza o riescano a nascondere i beni acquisiti illegalmente prima che sia emessa una decisione giudiziaria e individuare chiaramente le responsabilità per eventuali disfunzionamenti;
- garantire che siano introdotte tutte le modifiche delle strutture di indagine sulla criminalità organizzata in modo da assicurare la continuità operativa.