



Bruxelles, 22.10.2019
COM(2019) 498 final

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

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

{SWD(2019) 392 final}

1. INTRODUZIONE

Il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) è stato istituito nel 2007, in occasione dell'adesione della Bulgaria all'Unione europea, quale misura transitoria per agevolare il proseguimento degli sforzi della Bulgaria volti a riformare il suo sistema giudiziario e a intensificare la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata¹. L'MCV rappresenta un impegno comune dello Stato bulgaro e dell'Unione a porre rimedio a una serie di carenze ancora in essere individuate al momento dell'adesione, e la sua prosecuzione è prevista fino al momento in cui la Commissione non ritenga che siano stati rispettati in modo soddisfacente alcuni parametri di riferimento stabiliti.

L'MCV opera dal 2007 per seguire e favorire il processo di riforma su tali questioni. Nel gennaio 2017 la Commissione ha effettuato una valutazione globale dei progressi compiuti dalla Bulgaria durante il decennio successivo all'istituzione dell'MCV². Alla luce di questa valutazione, la relazione indicava un percorso chiaro per la conclusione dell'MCV basato su diciassette raccomandazioni fondamentali. Tenuto conto dei progressi compiuti, la Commissione ha ritenuto che l'attuazione di queste diciassette raccomandazioni da parte della Bulgaria costituisca una condizione sufficiente per chiudere l'MCV, salvo sviluppi che invertissero palesemente i progressi in corso. Molte delle raccomandazioni vertevano in particolare sulla predisposizione di salvaguardie interne per garantire l'irreversibilità dei risultati e dimostrare che i progetti in corso sarebbero proseguiti e i progressi compiuti sarebbero stati consolidati anche senza l'MCV.

Da allora la Commissione ha effettuato due valutazioni dei progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni fondamentali definitive. Nella relazione del novembre 2017³, la Commissione ha concluso che erano stati compiuti progressi significativi. Pur non potendo allora considerare completamente soddisfatto nessuno dei parametri di riferimento, la Commissione ha chiarito che, se avesse mantenuto un orientamento politico costante e avesse portato avanti le riforme con determinazione, la Bulgaria sarebbe stata in grado di attuare le raccomandazioni rimanenti dell'MCV nel prossimo futuro. Il Consiglio ha accolto con favore i notevoli passi avanti positivi compiuti, pur rilevando che restava ancora molto da fare⁴.

Nel novembre 2018⁵ la Commissione ha accolto con favore i progressi compiuti verso il rapido completamento dell'MCV e ha concluso che il primo, il secondo e il sesto parametro di riferimento potevano considerarsi provvisoriamente chiusi. Per quanto riguarda i tre parametri di riferimento rimanenti, relativi al proseguimento della riforma del sistema giudiziario e alla lotta contro la corruzione, erano necessari ulteriori sforzi per garantire la piena attuazione delle raccomandazioni del gennaio 2017. Il Consiglio ha preso atto delle conclusioni della Commissione e ha incoraggiato la Bulgaria a sfruttare lo slancio positivo per consolidare in modo definitivo e irreversibile i progressi compiuti⁶.

¹ Decisione 2006/929/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (C(2006) 6570); cfr. anche le conclusioni del Consiglio dei ministri del 17 ottobre 2006 (documento 13339/06 del Consiglio).

² *Relazione sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica* (COM(2017) 43).

³ *Relazione sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica* (COM(2017) 750).

⁴ Conclusioni del Consiglio sul meccanismo di cooperazione e verifica, 12 dicembre 2017 (15587/17).

⁵ *Relazione sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica* (COM(2018) 850 final).

⁶ Conclusioni del Consiglio sul meccanismo di cooperazione e verifica, 11 dicembre 2018 (15187/18).

La presente relazione illustra la valutazione della Commissione in merito ai progressi compiuti dalla Bulgaria nel contesto dell'MCV dal novembre 2018. Come gli anni scorsi, tale valutazione è il risultato di un'analisi rigorosa da parte della Commissione, basata su una stretta collaborazione con le autorità bulgare e sugli elementi forniti dalla società civile e dagli altri portatori di interessi e osservatori. Tiene inoltre conto dell'evoluzione delle politiche e della giurisprudenza dell'UE nei settori pertinenti all'MCV dal momento dell'istituzione di questo meccanismo.

2. SITUAZIONE GENERALE

Le relazioni precedenti hanno rilevato che i fattori contestuali — esclusi dal campo di applicazione dell'MCV ma relativi allo Stato di diritto in senso più ampio — possono talvolta avere un impatto negativo sui progressi delle riforme. Tra questi fattori figurano l'instabilità politica generale, un processo legislativo imprevedibile e un contesto mediatico riconosciuto come fonte di gravi preoccupazioni. In Bulgaria il periodo successivo alla relazione del novembre 2018 è stato caratterizzato da una relativa stabilità politica, sebbene sia emersa una particolare controversia sulle accuse riguardanti l'acquisto di proprietà a prezzi inferiori a quelli di mercato da parte di funzionari di alto livello e di politici⁷.

La relazione del novembre 2017 ha inoltre evidenziato problematiche inerenti al processo legislativo, citando ad esempio l'adozione di modifiche alla legge sul sistema giudiziario nell'estate 2017, che ha suscitato preoccupazioni tra i portatori di interessi e da cui sono scaturiti ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale bulgara⁸. È stata sottolineata la necessità di monitorare gli effetti sull'indipendenza della magistratura.

Per il dibattito democratico sono di fondamentale importanza l'indipendenza e il pluralismo dei media, che dovrebbero poter operare liberi da pressioni indebite da parte di interessi economici o politici⁹. Sebbene il contesto mediatico non rientri nei parametri di riferimento dell'MCV¹⁰, le sue carenze continuano a incidere sul sistema giudiziario. Nel pieno rispetto della libertà di espressione e del ruolo indispensabile dei mezzi di comunicazione nel chiedere conto alle autorità del loro operato e nell'informare i cittadini, il Consiglio superiore della magistratura ha una responsabilità importante nel rivendicare il principio dell'indipendenza della magistratura. La politica più incisiva adottata lo scorso anno dovrebbe condurre ad un incremento delle azioni volte ad affrontare la questione della copertura ingannevole nei media o delle dichiarazioni dei politici che incidono sulla reputazione e sulla credibilità del sistema giudiziario nel suo complesso, anche per quei casi che seguono un modello di critica mirata contro i giudici ed incentrata sul contenuto delle loro decisioni, che potrebbe compromettere l'indipendenza e l'imparzialità del processo giudiziario¹¹.

⁷ Le rivelazioni hanno portato alle dimissioni di una serie di funzionari di alto livello e di politici, tra cui l'ex ministro della giustizia, il capo dell'agenzia anticorruzione e il capo del gruppo parlamentare del principale partito di governo.

⁸ Cfr. infra sezione 3.1.

⁹ Reporter senza frontiere ha rilevato che le minacce nei confronti dei giornalisti sono ormai aumentate in misura tale che in Bulgaria il giornalismo può essere considerato pericoloso. Nell'indice della libertà di stampa 2019 di Reporter senza frontiere, la Bulgaria si conferma 111^a su 180 paesi in tutto il mondo, consolidando la sua posizione di paese con i peggiori risultati nell'Unione europea dopo un significativo deterioramento dal 2013: <https://rsf.org/en/bulgaria>. Ad esempio, nel settembre 2019 il licenziamento a sorpresa di un giornalista della radio nazionale ha destato preoccupazione per l'indipendenza di quest'ultima dalle pressioni esterne, scatenando manifestazioni di piazza e richieste di un'indagine parlamentare. Il 27 settembre l'Assemblea nazionale ha deciso di istituire una commissione d'inchiesta ad hoc per esaminare il caso.

¹⁰ Tali questioni rientreranno nell'ambito del futuro meccanismo per lo Stato di diritto.

¹¹ La decisione relativa alla liberazione condizionale assunta nel settembre 2019 dalla Corte d'appello di Sofia in un caso altamente mediatizzato ha provocato una serie di osservazioni e l'adozione di provvedimenti nei confronti dei giudici presidenti, criticati dall'associazione dei giudici bulgari per la mancanza di una reazione efficace da parte dei membri giudiziari del Consiglio superiore della magistratura.

Meccanismi di supporto alla sostenibilità dello Stato di diritto

Un altro aspetto importante del contesto è lo sviluppo di una più ampia infrastruttura per lo Stato di diritto, sia a livello dell'UE che a livello nazionale. Questo sviluppo si sta realizzando in maniera tale da offrire nuovi strumenti che favoriscano il consolidamento dello Stato di diritto, anche per quanto concerne le questioni contemplate dall'MCV. A livello dell'UE, i sistemi giudiziari nazionali sono stati esaminati per diversi anni tramite il quadro di valutazione UE della giustizia¹² e, insieme a temi quali i quadri anticorruzione, sono stati affrontati nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e delle riforme strutturali¹³. Ad un ulteriore sviluppo in tal senso concorrerà la comunicazione della Commissione del luglio 2019¹⁴, che definisce azioni concrete volte a rafforzare la capacità dell'Unione di promuovere e sostenere lo Stato di diritto attraverso la promozione di una cultura comune dello Stato di diritto, l'istituzione di un ciclo di esame dello Stato di diritto per monitorare gli sviluppi negli Stati membri e una risposta efficace. Gli orientamenti politici della prossima Commissione, che dichiarano l'intenzione di istituire un meccanismo europeo di portata generale per la protezione dello Stato di diritto, con un campo di applicazione a livello dell'UE e relazioni obiettive per tutti gli Stati membri, garantiscono continuità a questo riguardo¹⁵. Oltre ai parametri di riferimento dell'MCV, l'articolo 19, paragrafo 1, del TUE impone una tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti quale espressione concreta del valore dello Stato di diritto, come confermato dalla giurisprudenza recente della Corte di giustizia dell'Unione europea. L'esistenza di questi processi orizzontali di monitoraggio dello Stato di diritto, compresi i quadri anticorruzione, in tutti gli Stati membri e la prospettiva di una loro ulteriore evoluzione sottolineano la natura specifica dell'MCV come processo di monitoraggio limitato in termini sia di Stati membri interessati che di questioni trattate.

Lo sviluppo di meccanismi di riforma a livello nazionale è stato anche al centro delle raccomandazioni del gennaio 2017, nelle quali veniva sottolineata l'importanza di sviluppare meccanismi per internalizzare il monitoraggio a livello nazionale, inserendolo in processi interni che coinvolgano non solo le autorità ma anche la società civile. In linea con questo approccio, la relazione del novembre 2018 sottolineava la necessità per la Bulgaria di continuare a perseguire risultati concreti, sia nell'ambito dell'MCV che in futuro, insistendo inoltre sul fatto che il monitoraggio costante da parte delle autorità bulgare costituiva un elemento importante in tal senso, anche dopo la chiusura dell'MCV. La relazione evidenziava in particolare l'importanza di una comunicazione trasparente e di un controllo a livello pubblico nel far sì che il monitoraggio interno costituisca una garanzia per il proseguimento dei progressi e delle riforme.

La Bulgaria ha già messo in atto importanti elementi di tale monitoraggio interno e della consultazione dei portatori di interessi, compresi specifici consigli consultivi in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione¹⁶. Inoltre, il governo bulgaro ha recentemente deciso di istituire un ulteriore e più ampio meccanismo per il post-monitoraggio interno incentrato su un consiglio di coordinamento e cooperazione ("consiglio post-monitoraggio")¹⁷. Il nuovo consiglio post-monitoraggio inizierà i lavori dopo la conclusione dell'MCV e si riunirà almeno ogni tre mesi¹⁸. I suoi copresidenti saranno il vice primo ministro incaricato della riforma giudiziaria e il rappresentante del Consiglio superiore

¹² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_it

¹³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_it

¹⁴ *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione - Programma d'azione* (COM/2019/343 final). Questo integrerà il quadro relativo allo Stato di diritto del 2014.

¹⁵ *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024 - Un'Unione più ambiziosa - Il mio programma per l'Europa*, pagg. 16-17, cfr. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf.

¹⁶ Cfr. infra il terzo e il quinto parametro di riferimento.

¹⁷ La partecipazione di enti non appartenenti all'esecutivo sarà su base volontaria.

¹⁸ La nuova struttura è stata approvata dal governo il 18 settembre, cfr. Consiglio dei ministri, *decreto n. 240 del 24 settembre 2019 che istituisce un meccanismo nazionale per il monitoraggio della lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, la riforma giudiziaria e lo Stato di diritto e un consiglio di coordinamento e cooperazione*.

della magistratura¹⁹. Il consiglio avrà il compito di monitorare la prosecuzione dei progressi in materia di riforme e presenterà una relazione pubblica dopo ogni riunione, oltre a trasmettere una relazione annuale al governo e al Consiglio superiore della magistratura. Riceverà informazioni da un'ampia gamma di istituzioni competenti e comprenderà anche un consiglio civico con i rappresentanti della società civile e delle associazioni professionali della magistratura²⁰.

Il consiglio post-monitoraggio dovrebbe monitorare e coordinare le politiche in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Nell'ambito delle sue funzioni dovrebbe altresì fornire un importante quadro generale per consentire alle autorità e ai portatori di interessi di valutare i progressi in modo trasparente e di concentrare l'attenzione sulle sfide ancora aperte. Potrebbe inoltre contribuire a chiedere conto alle autorità competenti del loro operato, ove necessario e opportuno²¹. Le autorità bulgare si sono impegnate a livello di Primo ministro a conferire al consiglio un ruolo particolare affinché esso costituisca uno strumento efficace sia per quanto concerne il monitoraggio dell'attuazione delle riforme e dell'evoluzione dei risultati nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, sia per il futuro coordinamento delle politiche.

La Commissione accoglie con favore questo impegno da parte delle autorità bulgare a mantenere lo slancio delle riforme dopo la conclusione dell'MCV, in piena trasparenza e con la partecipazione della società civile. Il consiglio post-monitoraggio dovrebbe rappresentare un interlocutore importante, in grado di fornire un contributo allo sviluppo del dialogo sullo Stato di diritto a livello dell'UE e sul futuro meccanismo europeo di portata generale per la protezione dello Stato di diritto.

3. VALUTAZIONE DEI PROGRESSI COMPIUTI NEL RISPETTO DEI PARAMETRI DI RIFERIMENTO DELL'MCV IN BASE ALLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE NELLA RELAZIONE 2017 DELL'MCV

3.1 Parametri di riferimento provvisoriamente chiusi nella relazione del novembre 2018 (primo, secondo e sesto)

Primo parametro di riferimento: indipendenza della magistratura

***Raccomandazione 1:** garantire un'elezione trasparente del futuro Consiglio superiore della magistratura, organizzando un'audizione pubblica all'Assemblea nazionale prima dell'elezione dei membri della quota parlamentare e dando alla società civile la possibilità di formulare osservazioni sui candidati.*

***Raccomandazione 2:** costituire una casistica di nomine apicali trasparenti e meritocratiche nel settore giudiziario, compresa la prossima nomina del nuovo presidente della Corte suprema amministrativa.*

***Raccomandazione 3:** migliorare il funzionamento pratico dell'ispettorato giudiziario e il seguito dato dal Consiglio superiore della magistratura alle sue conclusioni, specie per quanto riguarda le questioni relative all'integrità, chiedendo eventualmente una consulenza esterna, ad esempio al Servizio di assistenza per le riforme strutturali e/o al Consiglio d'Europa.*

Secondo parametro di riferimento: quadro giuridico

***Raccomandazione 4:** adottare modifiche del codice di procedura penale e del codice penale al fine di migliorare il quadro giuridico per le azioni penali relative alla corruzione ad alto livello e ai casi gravi di criminalità organizzata.*

¹⁹ Il ministro della Giustizia svolgerà le funzioni di vice presidente e il ministero della giustizia quelle di segretariato. Il decreto prevede inoltre che il segretariato assuma un ruolo di coordinamento ove sia necessario inviare informazioni alla Commissione europea.

²⁰ I suoi membri parteciperanno alle riunioni del consiglio post-monitoraggio in qualità di osservatori ed esso potrà formulare pareri e proposte.

²¹ Il decreto afferma esplicitamente che il consiglio opererà nel pieno rispetto della separazione dei poteri e dell'indipendenza della magistratura.

Sesto parametro di riferimento: criminalità organizzata

Raccomandazione 16: predisporre un meccanismo per la presentazione di relazioni periodiche sui progressi relativi ai casi di criminalità organizzata ad alto livello nel settore pubblico; la procura generale dovrebbe riferire sulle indagini e sui rinvii a giudizio, pur rispettando la presunzione di innocenza; la Corte suprema di cassazione e il ministero della Giustizia dovrebbero riferire sulle condanne e sull'esecuzione delle sentenze.

Raccomandazione 17: adottare le necessarie modifiche alla legge sulla confisca dei proventi di reato e continuare a garantire l'indipendenza e l'efficienza operativa della commissione sulla confisca dei beni illeciti.

La presente sezione riguarda i tre parametri di riferimento che sono stati provvisoriamente chiusi nel novembre 2018. Questi parametri riguardano la riforma del quadro costituzionale e legislativo e la lotta contro la criminalità organizzata per rispondere a carenze specifiche della Bulgaria al momento della sua adesione all'Unione europea. La chiusura provvisoria indica che la Commissione ha ritenuto che le modifiche strutturali e legislative adottate rispettino in modo soddisfacente i requisiti dell'MCV, ma che continua a monitorarne l'attuazione.

Le relazioni precedenti hanno messo in evidenza i progressi compiuti dalla Bulgaria dal momento dell'adesione per quanto concerne la modifica del quadro costituzionale e legislativo al fine di migliorare le garanzie di indipendenza della magistratura, nonché la trasparenza e l'efficienza del processo giudiziario. Tra i passi avanti compiuti di recente figurano le modifiche del 2015 alla costituzione, che hanno portato a una riforma del Consiglio superiore della magistratura e a un rafforzamento dell'ispettorato giudiziario. Queste modifiche, ormai in vigore da diversi anni, hanno aumentato la trasparenza e la responsabilità del processo per le nomine giudiziarie e l'integrità²². Di conseguenza, la relazione del novembre 2018 ha concluso che i due parametri di riferimento relativi al quadro costituzionale e giuridico potevano essere provvisoriamente chiusi. Le nomine giudiziarie e il funzionamento dell'ispettorato giudiziario sono stati considerati come aree da sottoporre a monitoraggio costante, mentre alcuni aspetti dell'ambiente giuridico sono rimasti anch'essi aperti per essere sottoposti a un'ulteriore valutazione nel contesto di altri parametri di riferimento²³.

Dal novembre 2018 il Consiglio superiore della magistratura ha continuato a esercitare le sue responsabilità in materia di nomine giudiziarie. Vi sono stati alcuni ritardi dovuti alla mancanza di consenso in seno al Consiglio superiore della magistratura, ad esempio per quanto riguarda le nomine a taluni posti chiave della procura. Rimane essenziale che tali nomine siano effettuate in modo trasparente e meritocratico e che i potenziali candidati qualificati siano incoraggiati a presentare domanda, sapendo con certezza che tutti i candidati saranno valutati esclusivamente sulla base dei loro meriti.

Un'importante nomina che dovrà essere effettuata nel prossimo futuro è quella del Procuratore generale, poiché il mandato dell'attuale Procuratore generale si concluderà nel gennaio 2020. Il Consiglio superiore della magistratura ha avviato la procedura a giugno e il 24 ottobre 2019 dovrebbe nominare il successore, che dovrà poi essere confermato dal presidente della Repubblica²⁴. Nel luglio 2019 i membri della sezione "procura" del Consiglio superiore della magistratura hanno

²² Nel 2017 è stato eletto un nuovo consiglio giudiziario secondo le nuove procedure, più trasparenti, e l'ispettorato giudiziario ha iniziato ad esercitare le sue nuove competenze in materia di integrità.

²³ Ciò era riferito specificamente al terzo parametro di riferimento relativo alla prosecuzione della riforma giudiziaria e al quarto parametro di riferimento inerente alla lotta contro la corruzione ad alto livello, in cui l'azione legislativa rimane pertinente per quanto riguarda il seguito dato alle questioni fondamentali sollevate dal Consiglio d'Europa e dall'analisi indipendente di esperti della procura bulgara.

²⁴ Il presidente può respingere un candidato una sola volta, ma non può bloccare una candidatura se presentata una seconda volta dal Consiglio superiore della magistratura.

unanimemente sostenuto un candidato unico²⁵. Il candidato ha presentato per iscritto le sue priorità per un mandato di sette anni. La procedura prevede anche un'audizione in vista della nomina, in cui possono essere sollevate le questioni e le preoccupazioni poste dalla società civile e dagli altri portatori di interessi. Nel corso delle ultime settimane si è tenuto un ampio dibattito sui media, in cui alcuni portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni in merito alla procedura e al candidato²⁶. Spetterà al Consiglio superiore della magistratura garantire un processo trasparente e dimostrare che le preoccupazioni sollevate sono state affrontate e prese in considerazione nella decisione.

Oltre alla riforma del Consiglio superiore della magistratura, l'altro elemento principale delle modifiche costituzionali del 2015 è rappresentato dal rafforzamento del ruolo dell'ispettorato giudiziario in materia di integrità dei magistrati. A seguito di una raccomandazione formulata nella relazione del gennaio 2017, le autorità bulgare hanno chiesto l'intervento del servizio di assistenza per le riforme strutturali della Commissione, e nel luglio 2019 è stato ufficialmente avviato un progetto a cui hanno partecipato anche il Consiglio d'Europa ed esperti internazionali. Il progetto, volto a esaminare i metodi di lavoro dell'ispettorato giudiziario e a supportarlo nell'integrare le migliori pratiche di altri Stati membri, dovrebbe concludersi nella primavera del 2020.

Nel corso degli anni il quadro legislativo complessivo ha subito una serie di riforme. Le recenti relazioni dell'MCV hanno sottolineato, in particolare, gli effetti positivi delle modifiche alla legge sul sistema giudiziario nel 2016 e al codice di procedura penale nel 2017. La relazione del novembre 2018 ha rilevato che alcuni aspetti chiave del quadro legislativo erano ancora all'esame. Si trattava in particolare di questioni di efficacia delle indagini penali, anche quando queste riguardano un procuratore generale in carica. Tali questioni sono strettamente correlate al seguito dato alle raccomandazioni formulate nell'ambito del terzo e del quarto parametro di riferimento (cfr. infra)²⁷.

Un altro elemento nuovo è costituito dal fatto che nel febbraio 2019 la Corte costituzionale ha stabilito che le disposizioni inserite nel 2017 all'articolo 230 della legge sul sistema giudiziario, che prevedono la sospensione automatica dei magistrati in caso di avvio di un'indagine penale nei loro confronti, sono incompatibili con la Costituzione bulgara²⁸. Il 20 settembre 2019 il governo ha presentato progetti di modifiche per rendere la legge conforme alla Costituzione mediante l'abrogazione di queste disposizioni, e intende adoperarsi per la loro rapida adozione in seno all'Assemblea nazionale²⁹.

Infine, la relazione del novembre 2018 ha chiuso provvisoriamente anche il sesto parametro di riferimento, che riguarda la lotta contro la criminalità organizzata, in linea con gli sviluppi positivi nel contesto istituzionale e con i risultati ottenuti nel corso degli anni, nonostante una situazione difficile. Gli sviluppi verificatisi a partire da novembre 2018 non hanno sollevato nuove questioni pertinenti.

L'analisi dei progressi compiuti nell'ultimo anno ha confermato le conclusioni del novembre 2018, che hanno portato alla chiusura provvisoria di questi parametri di riferimento. Sebbene inevitabilmente persistano alcune questioni che richiederanno un'attenzione costante da parte delle autorità bulgare, è stato dato un seguito soddisfacente alle raccomandazioni formulate nel gennaio 2017.

²⁵ A norma del diritto bulgaro, i candidati possono essere presentati su iniziativa dei membri della sezione "procura" del Consiglio superiore della magistratura o del ministro della Giustizia. Il ministro della Giustizia aveva già manifestato l'intenzione di non presentare candidati.

²⁶ Anche attraverso manifestazioni di piazza coordinate dalle organizzazioni della società civile.

²⁷ Sezioni 3.2 e 3.3.

²⁸ Sono state espresse preoccupazioni riguardo al fatto che le disposizioni relative alla sospensione automatica dei magistrati a seguito del semplice avvio di un'indagine penale potrebbero compromettere l'indipendenza della magistratura. La Corte ha stabilito che il Consiglio superiore della magistratura deve poter valutare la necessità e la proporzionalità della misura di sospensione caso per caso.

²⁹ Un'altra importante modifica approvata nel 2017 ha istituito l'obbligo per i giudici, i procuratori e i magistrati inquirenti di dichiarare al Consiglio superiore della magistratura la loro appartenenza ad associazioni professionali, il che ha sollevato preoccupazioni in merito alla libertà di associazione dei giudici nel contesto bulgaro. I progetti di modifiche presentati il 20 settembre prevedono anche l'abrogazione di questo obbligo.

3.2 Terzo parametro di riferimento: proseguire la riforma giudiziaria

Raccomandazione 5: *pubblicare una relazione accessibile al pubblico sui progressi compiuti nell'attuazione della strategia nazionale di riforma giudiziaria e definire le misure che devono ancora essere adottate. Istituire un meccanismo di divulgazione periodica dei progressi per tutta la durata dell'attuazione della strategia.*

Raccomandazione 6: *affrontare il problema del carico di lavoro dei tribunali più oberati sulla base delle nuove norme e concordare una tabella di marcia per la riforma della mappa giudiziaria parallelamente allo sviluppo della giustizia elettronica.*

Raccomandazione 7: *elaborare una tabella di marcia per l'attuazione delle raccomandazioni della relazione del Servizio di assistenza per le riforme strutturali riguardanti la riforma dell'ufficio della procura e le sue interazioni con le altre istituzioni, compreso un meccanismo per la comunicazione dei progressi al grande pubblico.*

Raccomandazione 8: *elaborare una tabella di marcia per l'attuazione delle raccomandazioni dello studio sulle sentenze della CEDU, compreso un meccanismo per la comunicazione dei progressi al grande pubblico.*

La relazione del novembre 2018 ha rilevato progressi significativi per quanto riguarda le quattro raccomandazioni relative alla prosecuzione della riforma giudiziaria. Tuttavia erano ancora in corso importanti sviluppi o vi era la necessità di un monitoraggio costante per confermare la valutazione dei progressi compiuti.

A partire dal 2017 il governo ha istituito un ciclo regolare di monitoraggio e di relazioni sui progressi compiuti nell'attuazione della strategia di riforma giudiziaria. In questo contesto, un ruolo importante è svolto da un consiglio consultivo per la prosecuzione della riforma giudiziaria istituito nel 2016 sotto l'egida del ministero della Giustizia. Questi processi offrono un quadro per la cooperazione con i portatori di interessi sui fascicoli legislativi in corso e potrebbero essere utilizzati anche nella preparazione di futuri aggiornamenti della strategia di riforma giudiziaria. Il futuro consiglio post-monitoraggio svolgerebbe inoltre un ruolo fondamentale nel monitorare i progressi compiuti dopo la conclusione dell'MCV³⁰.

Una sfida importante che richiederà uno sforzo costante nei prossimi anni consiste nel migliorare l'efficienza e l'accessibilità del sistema giudiziario attraverso l'introduzione della giustizia elettronica e una gestione equilibrata del carico di lavoro per tutta la magistratura. Se da un lato la riforma globale ha subito diversi ritardi nel corso degli anni, dal 2017 il Consiglio superiore della magistratura ha adottato misure importanti per affrontare queste sfide e ulteriori sforzi sono ancora in corso.

Un'altra sfida importante che è oggetto di costante attenzione è il funzionamento del sistema generale per le indagini e il perseguimento dei casi di corruzione ad alto livello. Nel corso degli anni sono stati compiuti importanti progressi. Recentemente a questi sforzi hanno contribuito un'analisi indipendente del funzionamento della Procura condotta nel 2016³¹ e un'analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo incentrata sulle questioni individuate dalla Corte nel 2016 come problemi sistematici per quanto riguarda l'inefficienza delle indagini penali in Bulgaria. Ciò ha portato a una serie di azioni importanti illustrate nelle precedenti relazioni dell'MCV. Tra i punti principali ancora all'esame figurano il processo di avvio delle indagini penali, compreso il ruolo delle indagini

³⁰ Cfr. la sezione 2.

³¹ All'analisi, realizzata con il supporto del servizio di assistenza per le riforme strutturali della Commissione, hanno partecipato alti magistrati delle procure provenienti da Germania, Francia, Paesi Bassi e Spagna. Sulla base delle raccomandazioni emerse da questo studio, nel 2017 le autorità bulgare hanno elaborato una tabella di marcia.

preliminari³², e l'eventuale necessità di un riesame giudiziario delle decisioni di non avviare un'indagine assunte dalla procura.

Una questione particolarmente delicata riguarda la creazione di procedure che garantiscano l'indipendenza in tutte le fasi delle indagini relative a presunti casi di illecito penale da parte di un procuratore generale in carica³³. A giugno il ministro della Giustizia ha presentato progetti di modifiche al codice di procedura penale e alla legge sul sistema giudiziario, che fungono da base per il dibattito pubblico con i portatori di interessi su un'eventuale proposta governativa per l'istituzione di un meccanismo per avviare procedimenti penali nei confronti del procuratore generale in carica e dei presidenti della Corte suprema di cassazione e della Corte suprema amministrativa³⁴.

I progetti di modifica hanno suscitato una notevole attenzione da parte del pubblico, inclusa la società civile e i portatori di interessi del settore giudiziario, che ha sollevato una serie di preoccupazioni ma ha anche sottolineato l'importanza di una consultazione aperta e trasparente su questioni così sensibili. La discussione ha sollevato dubbi sul fatto che le modifiche proposte siano sufficientemente chiare circa il modo in cui esse garantirebbero l'indipendenza delle indagini su un procuratore generale in carica³⁵. Inoltre, la prevista inclusione dei presidenti della Corte suprema di cassazione e della Corte suprema amministrativa nell'ambito del meccanismo proposto ha sollevato nuove preoccupazioni in merito ai possibili rischi per l'indipendenza della magistratura³⁶, soprattutto in considerazione del fatto che i requisiti di indipendenza per i procuratori e i giudici sono diversi³⁷.

Sebbene sia positivo che le autorità bulgare abbiano avviato un dibattito pubblico sulla base di proposte concrete su questo tema sensibile, sarà fondamentale affrontare adeguatamente le preoccupazioni che sono state sollevate per preservare la fiducia dei cittadini. In questi casi la Commissione ritiene che possa essere molto utile avvalersi del supporto del Consiglio d'Europa e di altre consulenze indipendenti. Per garantire che la modifica che sarà adottata in via definitiva preveda adeguate garanzie di indipendenza della magistratura, le autorità bulgare hanno chiesto un parere della

³² Le indagini preliminari precedono la fase istruttoria formale e mirano a valutare l'esistenza di elementi di prova sufficienti per dare formalmente avvio ad un'indagine penale.

³³ Il Consiglio d'Europa sta ancora monitorando il seguito dato dalla Bulgaria a tali questioni, molte delle quali sono state riprese anche dalla suddetta analisi indipendente della Procura. Nel marzo 2019 il Consiglio d'Europa ha invitato le autorità a presentare, entro il 1° ottobre 2019, informazioni sulle proposte concrete di misure per i tre settori summenzionati, tutti essenziali per il rispetto dello Stato di diritto e, a tale proposito, le ha incoraggiate a lavorare a stretto contatto con il segretariato e a utilizzare le competenze disponibili tramite il Consiglio d'Europa. Inoltre ha incaricato il segretariato di preparare un progetto di risoluzione interlocutoria da esaminare a dicembre 2019 qualora non si realizzino progressi tangibili. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809372d5

³⁴ I progetti di modifiche sono stati presentati nel corso della riunione di un gruppo di lavoro del ministero della Giustizia che è stata eccezionalmente trasmessa in streaming sul web, e i testi sono stati successivamente resi pubblici.

³⁵ La procedura proposta richiederebbe l'autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura per l'avvio di un'indagine penale nei confronti dei magistrati di grado più elevato, secondo modalità analoghe a quelle previste per l'autorizzazione da parte dell'Assemblea nazionale per l'avvio di un procedimento penale nei confronti di un deputato. La sessione plenaria del Consiglio assumerebbe la decisione su mozione di tre membri della sezione competente del Consiglio (la sezione "procura" nel caso del procuratore generale) o del ministro della Giustizia. La decisione comporterebbe la sospensione automatica dall'incarico e l'indagine sarebbe svolta da procuratori della procura specializzata nell'ambito della criminalità organizzata o dal procuratore della città di Sofia, in funzione della natura del presunto reato.

³⁶ Le preoccupazioni in merito all'indipendenza della magistratura si sono concentrate in particolare sulla proporzionalità della prevista sospensione dall'incarico, che seguirebbe automaticamente la decisione di avvio di un'indagine penale. Inoltre, è stato espresso il parere secondo cui per i presidenti di tribunale non è necessaria alcuna procedura speciale poiché la procura può già condurre un'indagine indipendente nell'ambito dell'attuale quadro giuridico.

³⁷ Questo aspetto è richiamato ad esempio nel parere della commissione di Venezia dell'ottobre 2017 sulla legge sul sistema giudiziario bulgaro (parere n. 855/2016, pag. 10).

commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (commissione di Venezia)³⁸. La richiesta è stata trasmessa alla commissione di Venezia dal ministro della Giustizia il 24 settembre 2019, e nei contatti a livello di primo ministro con la Commissione europea la Bulgaria si è impegnata a soddisfare le raccomandazioni della commissione di Venezia in conformità con i parametri dell'ordine costituzionale bulgaro. La Commissione accoglie con favore la disponibilità delle autorità bulgare a ricorrere a consulenze esterne che contribuiscano a delineare una soluzione misurata ed equilibrata, al fine di garantire che la futura procedura garantisca l'indipendenza della magistratura.

Sebbene le proposte già presentate riguardino in particolare la questione dell'efficacia delle indagini sui magistrati di alto livello, è necessario che le autorità bulgare esaminino attentamente anche la questione più ampia dell'efficacia delle indagini a livello sistemico, tenendo in debita considerazione la necessità di un'ampia consultazione dei portatori di interessi e degli esperti. Il governo bulgaro si è impegnato a proseguire la cooperazione con il Consiglio d'Europa per trovare a questo riguardo soluzioni praticabili, che devono essere in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo³⁹.

Sulla base dell'analisi del terzo parametro di riferimento, la Bulgaria ha adottato misure importanti per rispettare le raccomandazioni 5, 6, 7 e 8, che possono quindi essere considerate attuate in modo soddisfacente. Il governo bulgaro ha anche messo a punto una serie di misure di follow-up, e la Commissione accoglie con favore gli impegni assunti al riguardo da tale governo. Ai fini del follow-up deve essere concesso il tempo necessario per un'ampia consultazione dei portatori di interessi e degli esperti, compresi gli organi competenti del Consiglio d'Europa. Il follow-up costituirebbe inoltre oggetto di esame da parte del consiglio post-monitoraggio e contribuirebbe al futuro dialogo con la Commissione nel quadro del meccanismo europeo di portata generale per la protezione dello Stato di diritto.

3.3 Quarto parametro di riferimento: corruzione ad alto livello

Raccomandazione 9: *adottare un nuovo quadro giuridico sulla lotta alla corruzione, in linea con le intenzioni espresse nella strategia anticorruzione, e garantirne l'attuazione. Istituire un'autorità anticorruzione efficace.*

Raccomandazione 10: *adottare e attuare una riforma della legge sulla pubblica amministrazione per potenziare gli ispettorati interni alla pubblica amministrazione.*

Raccomandazione 11: *partendo dall'analisi dei casi passati, elaborare, con la collaborazione di tutte le istituzioni competenti, una tabella di marcia per ovviare alle carenze delle indagini e delle azioni penali relative ai casi di corruzione ad alto livello, compreso un meccanismo per la comunicazione dei progressi al grande pubblico.*

Raccomandazione 12: *predisporre un meccanismo per la presentazione di relazioni periodiche sui progressi relativi ai casi di corruzione ad alto livello nel settore pubblico; la procura generale dovrebbe riferire sulle indagini e sui rinvii a giudizio, pur rispettando la presunzione di innocenza; la Corte suprema di cassazione e il ministero della Giustizia dovrebbero riferire sulle condanne e sull'esecuzione delle sentenze.*

La relazione del novembre 2018 ha rilevato progressi significativi da parte della Bulgaria per quanto riguarda le quattro raccomandazioni relative alla lotta contro la corruzione ad alto livello. Al tempo stesso, ha anche osservato che era ancora necessario costituire una solida casistica di condanne definitive nei casi di corruzione ad alto livello e che occorreva un monitoraggio costante del nuovo quadro istituzionale anticorruzione al fine di consolidare i progressi compiuti.

³⁸ La commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (commissione di Venezia) è un organo consultivo istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa, che fornisce consulenza ai suoi Stati membri sulle questioni costituzionali e sulle norme europee in materia di democrazia, diritti umani e Stato di diritto.

³⁹ Nel giugno 2019 si è svolta una tavola rotonda con i rappresentanti delle autorità e delle istituzioni giudiziarie e gli esperti del Consiglio d'Europa.

Le riforme globali del quadro istituzionale anticorruzione generale, attuate negli ultimi due anni, hanno iniziato a manifestare i propri effetti. Si tratta in particolare della legge anticorruzione del gennaio 2018 che istituisce una nuova agenzia anticorruzione, delle modifiche del 2017 alla legge sulla pubblica amministrazione che chiariscono il quadro giuridico in cui si inserisce il lavoro degli ispettorati interni e delle modifiche del 2017 al codice di procedura penale che conferiscono alla procura specializzata e al tribunale specializzato in materia di criminalità organizzata ulteriori poteri per quanto concerne la corruzione ad alto livello.

Le autorità bulgare segnalano che tali riforme hanno contribuito a migliorare le condizioni generali per la prevenzione, l'accertamento, l'indagine e il perseguimento della corruzione. Ad esempio, la nuova agenzia anticorruzione ha esaminato le dichiarazioni sui conflitti di interessi di migliaia di funzionari, individuando i casi in cui è necessario un follow-up⁴⁰. Se da un lato è chiaro che l'attuazione delle riforme nelle varie fasi delle indagini, dell'azione penale e dell'eventuale condanna richiederà tempo, dall'altro sarà necessaria un'attenta valutazione di questo aspetto per il futuro per garantire la costituzione di una casistica solida di risultati concreti⁴¹. Le recenti accuse di corruzione riguardanti politici e funzionari pubblici di alto livello hanno ulteriormente evidenziato le sfide che la Bulgaria deve affrontare in questo settore.

Una sfida particolare nel contesto bulgaro — a cui devono far fronte organi come la nuova agenzia anticorruzione e la procura — è la necessità per gli organi anticorruzione di rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica e acquisire nel tempo una reputazione di indipendenza e professionalità nelle loro funzioni. Soprattutto, i cittadini dovrebbero poter avere piena fiducia nel fatto che questi organi agiscano in maniera imparziale, nel pieno rispetto del giusto processo e dei diritti fondamentali, compresa la presunzione di innocenza⁴². Un elemento importante per rafforzare la fiducia riguarda il processo di designazione dei dirigenti di questi organi.

Ad oggi l'agenzia anticorruzione continua a funzionare senza una dirigenza permanente. Come sottolineato nella relazione del novembre 2018, la procedura per l'elezione della dirigenza dell'agenzia anticorruzione è stata controversa a causa della necessità di una maggioranza semplice in seno all'Assemblea nazionale, il che ha sollevato preoccupazioni circa un'eventuale politicizzazione della dirigenza dell'agenzia. L'imminente nomina di un nuovo direttore dell'agenzia anticorruzione costituirà un importante banco di prova della capacità dell'Assemblea nazionale di organizzare il processo in modo aperto e meritocratico per ridurre queste preoccupazioni e contribuire a ripristinare la fiducia in questo organo fondamentale.

Altri due elementi chiave per rafforzare la fiducia sono il ricorso a consulenze esterne pertinenti per migliorare il quadro anticorruzione e il coinvolgimento e il dialogo con i portatori di interessi in merito all'attuazione della strategia anticorruzione. Entrambi saranno fondamentali per mantenere uno slancio credibile. Nei contatti con la Commissione, il governo bulgaro si è impegnato a proseguire gli sforzi in questo settore, anche basandosi sulla cooperazione con il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO)⁴³. Il consiglio post-monitoraggio svolgerebbe inoltre un ruolo

⁴⁰ La relazione del 2018 afferma che sono stati verificati gli attivi privati e le dichiarazioni sui conflitti di interessi di oltre 9 000 persone. Oltre 700 dichiarazioni sono state oggetto di rettifica o di follow-up speciale.

⁴¹ Come indicato da varie indagini e studi effettuati da osservatori indipendenti, la corruzione desta tuttora serie preoccupazioni in Bulgaria.

⁴² Per questo, oltre al rispetto della legge nella pratica, è necessaria anche una comunicazione attenta da parte di tali organi volta a proiettare un'immagine di neutralità e professionalità nei confronti dei cittadini.

⁴³ Il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), organo consultivo che monitora l'attuazione delle politiche anticorruzione da parte dei membri del Consiglio d'Europa, sta attualmente analizzando aspetti del quadro bulgaro anticorruzione nell'ambito del suo quarto ciclo di valutazione e dovrebbe a breve avviare attività nell'ambito del quinto ciclo di valutazione. Inoltre, la Bulgaria può avvalersi anche dell'assistenza nel quadro del programma di sostegno alle riforme strutturali della Commissione.

importante nel focalizzare l'attenzione pubblica su queste importanti sfide successivamente alla conclusione dell'MCV⁴⁴.

Sulla base dell'analisi del quarto parametro di riferimento, i lavori sul quadro giuridico e istituzionale si sono consolidati in linea con le raccomandazioni 9, 10, 11 e 12, che possono quindi essere considerate attuate in modo soddisfacente. La Bulgaria avrà bisogno di tempo per costituire una casistica solida di risultati concreti, in particolare sotto la nuova dirigenza dell'agenzia anticorruzione. La Commissione accoglie con favore l'impegno del governo bulgaro a proseguire i lavori avvalendosi dell'esperienza internazionale e garantendo trasparenza e responsabilità. Questo costituirebbe inoltre oggetto di esame da parte del consiglio post-monitoraggio e contribuirà al futuro dialogo con la Commissione nel quadro del meccanismo europeo di portata generale per la protezione dello Stato di diritto.

3.4 Quinto parametro di riferimento: corruzione in generale, anche a livello locale e frontaliero

Raccomandazione 13: *procedere a un riesame esterno delle verifiche ex ante delle procedure di appalto pubblico e del relativo follow-up, compresi i controlli ex post, dei casi di conflitti di interessi o di corruzione accertati e delle misure correttive adottate per ovviare alle carenze individuate.*

Raccomandazione 14: *predisporre misure basate sul rischio per contrastare la corruzione a basso livello nei settori ad alto rischio all'interno della pubblica amministrazione, ispirandosi a ciò che è stato fatto presso il ministero dell'Interno. Continuare a impegnarsi a livello del ministero dell'Interno.*

Raccomandazione 15: *predisporre un meccanismo per la presentazione di relazioni pubbliche sull'attuazione della strategia nazionale anticorruzione che copra il periodo rimanente di tale attuazione.*

La relazione del novembre 2018 ha riconosciuto che la Bulgaria aveva compiuto progressi significativi per quanto riguarda le tre raccomandazioni formulate nell'ambito del quinto parametro di riferimento, rilevando tuttavia la necessità di un seguito costante a lungo termine da parte delle autorità bulgare per dimostrare l'ottenimento di risultati concreti. L'anno scorso la Bulgaria ha confermato i progressi compiuti e ha proseguito gli sforzi nei settori in questione.

Gli appalti pubblici rappresentano un settore ad alto rischio di conflitti di interessi e di corruzione. La Bulgaria si è avvalsa dell'assistenza della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (Banca mondiale) per effettuare una revisione generale del suo sistema degli appalti pubblici. Dal progetto, ultimato all'inizio della primavera 2019, sono emerse alcune raccomandazioni relative, tra l'altro, alla prevenzione della corruzione, dei conflitti di interessi e della frode. Le autorità riferiscono che è già in corso un follow-up iniziale di queste raccomandazioni, e che la revisione completa contribuirà allo sviluppo di una futura strategia complessiva in materia di appalti pubblici. Il settore degli appalti pubblici nel suo complesso è disciplinato dal diritto dell'UE e sarà importante portare avanti questo lavoro e avvalersi, se necessario, di consulenze aggiuntive in settori specifici⁴⁵.

La Bulgaria ha inoltre proseguito l'attuazione di piani d'azione settoriali specifici per la prevenzione della corruzione nell'amministrazione statale. All'inizio del 2019 è stata adottata una nuova serie di piani settoriali nell'ambito di un ciclo annuale, monitorato da un consiglio nazionale sulla politica anticorruzione sotto la presidenza di un coordinatore nazionale anticorruzione, che è anche un membro di alto livello del governo⁴⁶. Questo lavoro richiede un'attenzione costante all'interno di tutti i

⁴⁴ Per quanto riguarda il consiglio post-monitoraggio, si veda la precedente sezione 2.

⁴⁵ Questo potrebbe anche includere un'assistenza per la corretta attuazione della normativa UE in materia di appalti pubblici.

⁴⁶ Attualmente il vice primo ministro per la Riforma giudiziaria e ministro degli Esteri svolge anche il ruolo di coordinatore nazionale anticorruzione.

dipartimenti e gli enti governativi. Il consiglio post-monitoraggio potrebbe svolgere un ruolo importante nel fornire visibilità e sostegno a tali sforzi. Insieme al consiglio nazionale sulla politica anticorruzione, il nuovo consiglio potrà contribuire all'aggiornamento dell'attuale strategia anticorruzione rispetto al 2015 alla luce degli sviluppi e delle sfide recenti. Un elemento importante sarà un ampio coinvolgimento dei portatori di interessi e della società civile nella valutazione della strategia attuale e nella definizione di nuove priorità per il futuro⁴⁷.

L'analisi del quinto parametro di riferimento conferma i progressi rilevati nella relazione del novembre 2018 per quanto concerne le raccomandazioni 13, 14 e 15, che possono quindi essere considerate attuate in modo soddisfacente. Si tratta in larga misura di questioni che richiedono un'attenzione costante, e il lavoro di analisi delle sfide e di istituzione di un processo coerente per affrontarle in maniera continuativa ha fornito una buona base per gli sforzi futuri. Tematiche quali gli appalti pubblici sono seguite anche nell'ambito del normale processo di applicazione del diritto dell'UE. Anch'esse costituirebbero un'importante oggetto di esame da parte del consiglio post-monitoraggio e contribuiranno al futuro dialogo con la Commissione nel quadro del meccanismo europeo di portata generale per la protezione dello Stato di diritto.

4. CONCLUSIONI

Nella decisione che istituisce l'MCV, la Commissione, pur riconoscendo il considerevole impegno profuso dalla Bulgaria per completare i preparativi di adesione all'Unione europea, aveva indicato alcune questioni in sospenso su cui occorre proseguire gli sforzi per garantire che il sistema giudiziario e gli organismi preposti a fare applicare la legge avessero la capacità di mettere in atto e applicare le misure adottate per stabilire il mercato interno e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.⁴⁸ Elementi importanti in tal senso erano costituiti dalla responsabilità e dall'efficienza di tali organismi.

Di conseguenza è stato avviato il processo dell'MCV, in base al quale la Commissione, nel gennaio 2017, ha formulato diciassette raccomandazioni fondamentali. La Bulgaria ha lavorato coerentemente per l'attuazione di queste raccomandazioni, come indicato nelle relazioni del novembre 2017 e del novembre 2018. Nell'ultimo anno i lavori sono proseguiti e la Bulgaria ha compiuto ulteriori progressi, anche per quanto riguarda le raccomandazioni relative al terzo, al quarto e al quinto parametro di riferimento, che erano rimaste aperte dopo la valutazione dello scorso anno.

L'anno scorso si è consolidato il quadro giuridico e istituzionale istituito negli anni precedenti. Affinché questo possa tradursi in risultati concreti nel lungo termine saranno necessarie determinazione e follow-up. A tale riguardo sono essenziali le misure adottate dalla Bulgaria per istituire sistemi di monitoraggio di questo processo.

Oltre all'impegno a proseguire le riforme in materia di lotta alla corruzione, la Commissione rileva in particolare l'impegno assunto dal governo bulgaro per l'istituzione di procedure relative alla responsabilità del procuratore generale, in particolare per quanto concerne la salvaguardia dell'indipendenza della magistratura in linea con le raccomandazioni della commissione di Venezia. Il governo bulgaro ha presentato una richiesta di parere e si è impegnato a soddisfare le raccomandazioni della commissione di Venezia in conformità con i parametri dell'ordine costituzionale bulgaro.

La Commissione prende inoltre atto dell'impegno delle autorità bulgare ad adottare una legislazione per abrogare le disposizioni della legge sul sistema giudiziario che prevedono la sospensione automatica dei magistrati in caso di indagini penali a loro carico e la dichiarazione di appartenenza ad

⁴⁷ Sia il consiglio nazionale sulla politica anticorruzione che il nuovo consiglio post-monitoraggio contribuiscono al coinvolgimento della società civile e potrebbero favorire un più ampio dialogo con quest'ultima.

⁴⁸ Decisione della Commissione del 13 dicembre 2006 [C(2006) 6570]

associazioni professionali. Il governo bulgaro ha già presentato una proposta legislativa all'Assemblea nazionale.

Infine, la Commissione prende atto dell'impegno espresso dal governo bulgaro inteso a garantire una cooperazione costante con gli organismi del Consiglio d'Europa per affrontare le carenze ancora in essere per quanto riguarda il quadro anticorruzione bulgaro e l'efficacia delle indagini penali.

La Commissione ritiene che i progressi compiuti dalla Bulgaria nell'ambito dell'MCV siano sufficienti per rispettare gli impegni che il paese ha assunto al momento della sua adesione all'UE. La Bulgaria dovrà continuare a lavorare in modo coerente per tradurre in una legislazione concreta gli impegni specificati nella presente relazione e per proseguire nella loro attuazione. Il consiglio post-monitoraggio dovrà continuare a verificare l'attuazione delle riforme messe in atto dalla Bulgaria, e i risultati di tali verifiche contribuiranno al futuro dialogo con la Commissione nel quadro del meccanismo europeo di portata generale per la protezione dello Stato di diritto. Prima di adottare una decisione definitiva, la Commissione terrà anche debitamente conto delle osservazioni del Consiglio e del Parlamento europeo⁴⁹.

⁴⁹ Per porre fine all'MCV per la Bulgaria sarebbe redatta una decisione della Commissione per la revoca della decisione 2006/929/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (C(2006) 6570).