



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 15 novembre 2017
(OR. en)**

14408/17

COVEME 6

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 15 novembre 2017

Destinatario: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

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

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 750 final.

All.: COM(2017) 750 final



Bruxelles, 15.11.2017
COM(2017) 750 final

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

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

{SWD(2017) 700 final}

1. INTRODUZIONE

Il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) è stato istituito nel 2007, quando la Bulgaria ha aderito all'Unione europea¹, per ovviare alle carenze riscontrate nella riforma giudiziaria e nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. A partire da quel momento le relazioni dell'MCV hanno formulato raccomandazioni specifiche per orientare gli sforzi delle autorità bulgare e descritto i progressi compiuti. Come sottolineato dal Consiglio², l'MCV cesserà di funzionare quando tutti i sei parametri di riferimento applicabili alla Bulgaria saranno stati adeguatamente soddisfatti.

Nella relazione sull'MCV del gennaio 2017³, la Commissione ha fatto un bilancio dei risultati ottenuti, delle sfide che ancora rimangono e delle ulteriori misure che devono essere adottate per realizzare gli obiettivi del meccanismo. A tal fine, la Commissione ha formulato diciassette raccomandazioni fondamentali che, se attuate, porteranno alla conclusione del processo MCV. Si può quindi considerare che le raccomandazioni formulate nel gennaio 2017 siano sufficienti per chiudere l'MCV - salvo sviluppi che invertano palesemente i progressi in corso. Come sottolineato nella relazione, la velocità dei progressi dipenderà dalla rapidità con cui la Bulgaria sarà in grado di attuare le raccomandazioni in modo irreversibile.

A questo stadio del processo MCV, la presente relazione illustra pertanto i progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni contenute nella relazione del gennaio 2017. Come gli anni scorsi, essa è il risultato di un rigoroso processo di analisi da parte della Commissione, basata su una stretta collaborazione con le istituzioni bulgare e sugli elementi forniti dalla società civile e dalle altre parti interessate, compresi gli altri Stati membri.

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2017, il Presidente Juncker ha insistito sull'importanza dello Stato di diritto e dell'indipendenza della magistratura⁴, un imperativo valido per tutti gli Stati membri dell'UE, e non solo per quelli a cui si applica l'MCV.

Basandosi sulla sua analisi dei progressi compiuti dalla Bulgaria dal 2007, quando è iniziato il processo MCV, e dalla relazione del gennaio 2017, la Commissione rimane del parere che, se manterrà un orientamento politico costante e porterà avanti le riforme con determinazione, la Bulgaria dovrebbe essere in grado di attuare le raccomandazioni rimanenti dell'MCV nel prossimo futuro. L'analisi sottolinea l'importanza di affrontare le sfide rimanenti in un spirito di buona collaborazione fra le istituzioni.

La Commissione intende valutare i progressi verso la fine del 2018 ed è pronta a fornire ulteriore assistenza per contribuire a rafforzare il carattere irreversibile dei progressi e, di conseguenza, porre fine al meccanismo.

2. SITUAZIONE GENERALE

Come evidenziato nella relazione del gennaio 2017, la protratta instabilità politica ha inciso sulla capacità di riforma. Il nuovo governo insediatosi a maggio⁵ ha rilanciato le iniziative

¹ Conclusioni del Consiglio dei ministri, 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 (notificata con il numero di documento C(2006) 6570).

² Conclusioni del Consiglio sull'MCV.

³ COM(2017) 43 final del 25.1.2017.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm

avviate nel 2016 dal governo precedente, consentendo il proseguimento delle riforme con una certa continuità in termini di politiche. Il nuovo governo ha dimostrato di voler recuperare il tempo perduto accelerando le iniziative legislative, con l'obiettivo di completare un certo numero di riforme importanti entro la fine dell'anno. In alcuni casi, le singole parti interessate hanno espresso preoccupazione circa la qualità della legislazione o il loro coinvolgimento nel processo⁶. Sono ancora in preparazione o all'esame iniziative legislative importanti, che sarà fondamentale portare avanti in uno spirito di ampio dibattito pubblico e di consultazione con le parti interessate. La Commissione ritiene che dei processi legislativi inclusivi, basati sui principi di una migliore regolamentazione, siano un elemento indispensabile per la sostenibilità delle riforme.

Nel frattempo, i recenti avvenimenti verificatisi all'Assemblea nazionale hanno richiamato ancora una volta l'attenzione sull'impatto di un processo decisionale legislativo imprevedibile. A luglio i parlamentari hanno iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea generale diversi progetti di proposte volte a modificare la legge sul sistema giudiziario senza dibattito pubblico o consultazione delle parti interessate. I progetti di emendamento sono stati ampiamente criticati da molti esponenti del sistema giudiziario e della società civile, che li consideravano un attacco diretto all'indipendenza della magistratura. Sebbene gli emendamenti di più vasta portata siano stati ritirati prima del voto finale⁷, alcuni sono stati adottati e hanno suscitato critiche, perché potrebbero mettere a repentaglio l'indipendenza dei giudici e sono giudicati potenzialmente incostituzionali da alcuni osservatori⁸. Analogamente, all'inizio di ottobre singoli parlamentari hanno presentato, senza dibattito pubblico o consultazione delle parti interessate, altri progetti di modifiche che sono stati criticati dagli osservatori perché in contrasto con elementi fondamentali delle riforme del 2016⁹. La Bulgaria dovrebbe garantire l'irreversibilità e la credibilità del processo di riforma giudiziaria creando un contesto di collaborazione e fiducia reciproca fra le istituzioni, indispensabile per la corretta attuazione delle riforme. Ferma restando l'esigenza di accelerare il ritmo delle riforme, si deve evitare di scavalcare le procedure di consultazione, perché questo rischierebbe di creare un clima di incertezza e una mancanza di titolarità.

Nel campo della giustizia, il neo eletto Consiglio superiore della magistratura (CSM) ha la possibilità di ovviare al contesto generalmente negativo in cui si è svolto il dibattito nel

⁵ Il governo provvisorio rimasto in carica fino a maggio, quando è stato formato il nuovo governo, è riuscito ad adottare alcune misure di natura preparatoria o amministrativa, ma i progressi nell'attuazione delle principali riforme legislative hanno subito un rallentamento.

⁶ Cfr. 3.2. Un elemento importante per l'attuazione della strategia di riforma giudiziaria del 2014 è stata l'istituzione, all'inizio del 2016, di un consiglio consultivo per la riforma giudiziaria il quale, grazie alla partecipazione diretta delle parti interessate alla preparazione delle modifiche, ha svolto un ruolo determinante per assicurare un ampio sostegno dei cittadini agli importanti cambiamenti legislativi adottati nel 2016. Nel 2017 la determinazione a ottenere rapidamente risultati visibili ha fatto sì che in alcuni casi si seguisse un approccio meno inclusivo, che ha influenzato il modo in cui le riforme sono state accolte dalle parti interessate all'interno del sistema giudiziario e della società civile.

⁷ Alcuni dei progetti di modifica, in particolare, avrebbero limitato l'accesso delle associazioni di categoria dei magistrati ai finanziamenti stranieri. Queste modifiche sono poi state ritirate.

⁸ Questo riguardava segnatamente la sospensione obbligatoria dei magistrati oggetto di indagini penali, senza diritto di ricorso, e l'obbligo per i magistrati di dichiarare la loro appartenenza ad associazioni di categoria. È stato espresso il timore che, nel contesto bulgaro, queste disposizioni potessero essere applicate in modo improprio o esercitare indebite pressioni sui giudici. Il primo elemento di cui sopra era stato criticato anche in un recente parere della commissione di Venezia (cfr. riferimento nella nota 10). In seguito a ciò, il 27 ottobre la Bulgaria ha adottato ulteriori modifiche per ovviare ad alcune delle preoccupazioni espresse.

⁹ Le modifiche in questione consentivano di distaccare i magistrati per periodi più lunghi presso altri organi giurisdizionali e introducevano un sistema di retribuzione basato sui risultati per i magistrati del tribunale e della procura specializzati che si occupano di corruzione ad alto livello e criminalità organizzata.

settore giudiziario sotto il precedente CSM, caratterizzato da palesi divisioni e da una sfiducia reciproca che hanno compromesso l'imparzialità del processo decisionale. Le recenti riforme hanno introdotto miglioramenti innegabili, in particolare la creazione di camere separate all'interno del CSM per i pubblici ministeri e i giudici. Tuttavia, il persistere di preoccupazioni circa la possibile influenza indebita esercitata sui giudici attraverso il CSM potrebbe nuocere alla percezione dell'indipendenza del processo decisionale all'interno di questa istituzione chiave¹⁰. In considerazione di questa sfida, sarà quindi importante che la nuova formazione del CSM adotti le decisioni fondamentali in uno spirito di dibattito aperto e di trasparenza per ricreare la fiducia fra i magistrati e i cittadini, requisito indispensabile per il buon funzionamento della giustizia.

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

3.1 Primo parametro di riferimento: indipendenza del sistema giudiziario

Raccomandazione 1: garantire un'elezione trasparente del futuro CSM, 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 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 all'SRSS e/o al Consiglio d'Europa.

Lo sviluppo più significativo verificatosi quest'anno nel settore giudiziario è stata l'elezione del nuovo Consiglio superiore della magistratura (CSM), insediatosi il 3 ottobre. L'elezione dei membri della quota giudiziaria si è conclusa a giugno secondo il principio "un magistrato, un voto", precedentemente evidenziato dalla Commissione, e il processo è stato giudicato globalmente equo nonostante all'epoca fosse stata espressa qualche preoccupazione. Si tratta di un notevole miglioramento rispetto all'elezione del precedente CSM svoltasi nell'autunno del 2012¹¹. L'elezione della quota parlamentare è stata completata dall'Assemblea nazionale il 20 settembre, superando di gran lunga la necessaria maggioranza dei due terzi di candidati eletti. I media e la società civile hanno criticato questo risultato, affermando che era frutto di un previo accordo tra i principali partiti politici e, secondo un'annosa polemica, che non

¹⁰ I motivi delle preoccupazioni relative alle carenze strutturali che caratterizzano tuttora il sistema bulgaro sono stati recentemente evidenziati nelle relazioni della commissione di Venezia e del gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO - istituito nel 1999 dal Consiglio d'Europa per verificare la conformità con gli standard anticorruzione dell'organizzazione), cfr. relazione di conformità del GRECO sulla Bulgaria del giugno 2017 (<https://www.coe.int/en/web/greco/-/bulgaria-publication-of-the-fourth-round-compliance-report>) e parere della commissione di Venezia sulla Bulgaria dell'ottobre 2017 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)018-e)).

¹¹ Nella relazione sull'MCV del gennaio 2014 la Commissione deplorava che l'elezione della quota giudiziaria avesse risentito della decisione di non autorizzare l'elezione diretta da parte dei giudici (COM(2014) 36 final).

teneva debitamente conto dei meriti dei candidati¹². Una delle critiche espresse riguardava specificamente il fatto che l'audizione pubblica preliminare in sede di commissione giuridica non avesse lasciato tempo per affrontare le questioni fondamentali sollevate dalla società civile, sebbene tali questioni fossero state ricevute e messe a disposizione del pubblico sul sito Internet dell'Assemblea nazionale. Nel complesso, tuttavia, l'elezione del nuovo CSM ha evidenziato i meriti del nuovo quadro legislativo posto in essere nel 2016. Spetterà ora alla nuova formazione del CSM dimostrare in pratica la propria indipendenza costituendo una casistica di decisioni imparziali e professionali negli ambiti fondamentali.

Fra le principali competenze del CSM rientrano anche le nomine apicali nel settore giudiziario. Sarà essenziale verificare che queste decisioni vengano adottate in modo meritocratico e trasparente. Una decisione particolarmente importante adottata nel 2017 è stata la nomina del nuovo presidente della Corte suprema amministrativa. Anche se questa decisione avrebbe potuto essere adottata dalla nuova formazione del CSM, il Consiglio uscente ha deciso di eleggere la persona designata l'11 settembre e di presentare il suo candidato per la convalida da parte del Presidente della Repubblica¹³. Nel frattempo, il Presidente ha respinto la candidatura ritenendo che questa nomina sarebbe stata più legittima se il processo fosse stato completato dal nuovo CSM. Ciò ha permesso alla nuova formazione del CSM di riesaminare la nomina nella riunione del 19 ottobre, durante la quale il candidato prescelto è stato confermato a gran maggioranza in occasione di una seconda votazione.

L'altra istituzione chiave prevista dalla Costituzione per tutelare l'indipendenza della magistratura è l'Ispettorato. Le modifiche della Costituzione introdotte nel 2015 hanno rafforzato i poteri dell'Ispettorato in ambiti fondamentali quali l'integrità, compresi i controlli sui conflitti di interessi e sui beni privati dei magistrati, e gli hanno conferito un ruolo più centrale nella preparazione dei procedimenti disciplinari. Sebbene le decisioni definitive su tali procedimenti rimangano di competenza del CSM, questi poteri sono necessariamente di natura sensibile (in passato le decisioni disciplinari del CSM hanno dato adito a controversie) e devono quindi essere esercitati con la debita cautela. In considerazione di quanto precede, la relazione del gennaio 2017 raccomandava alle autorità bulgare di avvalersi di competenze esterne per migliorare il funzionamento pratico dell'Ispettorato e del nuovo sistema disciplinare¹⁴. In ottobre la commissione di Venezia ha adottato un parere sulla Bulgaria contenente elementi importanti su cui potrebbe basarsi un'ulteriore valutazione nell'ambito di questo riesame¹⁵.

Da un'analisi delle raccomandazioni 1, 2 e 3 si evince che nel complesso la Bulgaria ha compiuto altri notevoli progressi per quanto riguarda il primo parametro di riferimento. Tuttavia, alcuni elementi delle raccomandazioni 2 e 3 non sono ancora stati affrontati e richiederanno un ulteriore monitoraggio nei prossimi mesi.

¹² Considerato, in particolare, che la quota dei membri eletti dall'Assemblea nazionale nel collegio dei giudici rimane elevata, essendo equivalente al numero dei giudici eletti da loro pari.

¹³ A norma della Costituzione bulgara, il Presidente della Repubblica nomina i presidenti delle corti supreme e il Procuratore generale su proposta del CSM. Il Presidente della Repubblica può respingere una candidatura una volta, ma non bloccarla una seconda volta.

¹⁴ Il governo bulgaro ha espresso interesse per un'assistenza dell'SRSS a favore dell'Ispettorato.

¹⁵ Cfr. riferimento nella nota 10.

3.2 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.

Per quanto riguarda le procedure penali, nel mese di luglio l'Assemblea nazionale ha adottato un pacchetto di modifiche del codice di procedura penale. Queste proposte mirano a ovviare ai ritardi nei procedimenti penali, limitando in particolare la possibilità per i tribunali di rinviare i casi alla procura per motivi formali. Sebbene molte di queste modifiche siano in linea con le proposte presentate già nell'autunno 2016, sono state formulate critiche riguardo al fatto che il pacchetto finale sia stato adottato forzatamente dall'Assemblea nazionale senza lasciare molto tempo per un dibattito più ampio all'interno del settore giudiziario, il che significa che forse non sono state affrontate tutte le preoccupazioni espresse. Una conseguenza di queste recenti modifiche è stata il deferimento dei casi di corruzione in cui sono coinvolti funzionari di alto rango (ministri, parlamentari e magistrati) al tribunale specializzato in materia di criminalità organizzata. I termini strettissimi fissati per l'applicazione di questa modifica hanno posto problemi organizzativi¹⁶. Come indicato nella relazione di gennaio, questi cambiamenti devono essere accuratamente preparati e accompagnati da un'analisi adeguata delle risorse necessarie e delle possibili implicazioni giuridiche. La modifica del codice di procedura penale è stata accompagnata da modifiche della legge sul sistema giudiziario che introducono la possibilità di revocare i giudici, in merito alla quale la commissione di Venezia ha espresso preoccupazione¹⁷. Più in generale, l'impatto delle recenti modifiche deve ancora riflettersi in una casistica concreta, man mano che le diverse disposizioni vengono applicate nella pratica.

Gruppi di lavoro costituiti presso il ministero della Giustizia stanno esaminando una serie di ambiti supplementari in cui potrebbero essere introdotte modifiche legislative delle procedure penali e del codice penale, avvalendosi del supporto tecnico della procura e di altri organismi, per affrontare i problemi evidenziati nell'ambito del terzo e del quarto parametro di riferimento¹⁸. Le questioni all'esame sono state giudicate dagli esperti e dalle autorità bulgare pertinenti per rendere più efficaci le indagini e le azioni penali relative ai reati gravi legati alla corruzione e alla criminalità organizzata. Tuttavia, per promuovere la necessaria fiducia nel processo da parte dei cittadini e l'accettazione delle modifiche proposte da parte del settore giudiziario, è di importanza capitale che le modifiche fondamentali del diritto penale siano attuate in modo trasparente e precedute sia da un dibattito pubblico con gli operatori giudiziari che da una consultazione della società civile. Oltre al contenuto dei cambiamenti legislativi, anche la procedura seguita per la loro preparazione e adozione incide sul carattere duraturo dei progressi.

Nel complesso, la Bulgaria ha preso misure concrete per dar seguito alla raccomandazione 4 di conseguire gli obiettivi del secondo parametro di riferimento. Sono già state adottate diverse modifiche del codice di procedura penale e sono in preparazione altre proposte legislative collegate al terzo e al quarto parametro di riferimento, che riguardano fra l'altro il

¹⁶ All'inizio di ottobre sono stati proposti all'Assemblea nazionale, senza dibattito o consultazione preliminare, altri progetti di modifica della legge sul sistema giudiziario, apparentemente collegati alle modifiche introdotte, che sono stati criticati perché rimettono in discussione certi elementi delle riforme precedenti e potrebbero creare ulteriori problemi. Le modifiche sono state tuttavia adottate dall'Assemblea nazionale il 27 ottobre.

¹⁷ Cfr. nota 8.

¹⁸ Cfr. 3.3 e 3.4.

codice penale. L'attuazione efficace di queste riforme richiederà un'attenta preparazione e un follow-up adeguato, oltre a un dibattito pubblico e alla consultazione delle parti interessate del settore giudiziario e della società civile.

3.3 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.*

Raccomandazione 7: *elaborare una tabella di marcia per l'attuazione delle raccomandazioni della relazione dell'SRSS 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.*

Quattro raccomandazioni della relazione del gennaio 2017 miravano a rafforzare la responsabilità pubblica e la collaborazione fra le istituzioni, nell'intento di promuovere un maggior coinvolgimento della società nel processo di riforma e rafforzarne in tal modo il carattere irreversibile. Questo è particolarmente pertinente per il proseguimento della riforma del sistema giudiziario. Fermo restando che un'attuazione efficace della strategia di riforma della giustizia presuppone in ultima analisi il coinvolgimento di molte istituzioni diverse, all'interno e al di fuori del settore giudiziario, il governo e il CSM sono chiamati a svolgere un ruolo fondamentale in questo processo, anche mettendo a disposizione un quadro generale per il dibattito pubblico e le consultazioni interistituzionali. Il governo bulgaro ha fatto alcuni passi in questo senso, tra cui l'impegno a pubblicare relazioni periodiche sui progressi compiuti nell'attuazione della strategia. Questo potrebbe costituire la base di un dibattito pubblico e di un dialogo con il CSM e con il settore giudiziario in senso lato sulle misure concrete e sugli obiettivi specifici da perseguire per conseguire i traguardi strategici globali definiti nella strategia del 2014 per il periodo che rimane fino al 2020¹⁹. Si prevede che nei prossimi mesi il processo sia portato avanti in collaborazione con il neoeletto CSM.

Da qualche anno sono in programma una riforma della mappa giudiziaria e l'introduzione di un sistema globale di giustizia elettronica, per i quali è già stato svolto un notevole lavoro preparatorio dal precedente CSM ed è in corso un'ulteriore analisi nell'ambito di un progetto sostenuto con fondi dell'UE. Sebbene apparentemente si tratti ancora di un progetto a lungo termine, che deve essere sviluppato dal nuovo CSM e richiede un sostegno politico più ampio, alcuni elementi possono procedere più rapidamente. In particolare, il Procuratore generale ha già presentato un modello concreto per il consolidamento delle procure locali nelle 28 regioni,

¹⁹ Una versione inglese della strategia è disponibile al seguente indirizzo:
www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5570

che non richiederebbe necessariamente un consolidamento parallelo dei tribunali locali. Più specificamente, occorre ovviare con urgenza agli squilibri nel carico di lavoro degli organi giurisdizionali, in particolare i principali tribunali della capitale che hanno un carico di lavoro superiore alla media²⁰. La questione figurerà inevitabilmente fra i punti importanti all'ordine del giorno dopo l'insediamento del nuovo CSM. Oltre all'assegnazione di personale supplementare ai tribunali più oberati, un altro possibile approccio consisterebbe nel riesaminare le competenze per certi tipi di casi. Il governo sta esaminando le possibilità in tal senso. Cambiamenti di questo genere richiedono ovviamente consultazioni e un dibattito adeguati con le parti interessate, specialmente se si considera il loro impatto in termini di accesso alla giustizia.

L'anno scorso è stata eseguita, con il supporto del Servizio di assistenza per le riforme strutturali (SRSS) della Commissione attraverso un'équipe di alti magistrati delle procure provenienti da Germania, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito, un'analisi della procura bulgara che ha evidenziato orientamenti importanti per eventuali ulteriori riforme. Le autorità bulgare, guidate dalla procura e con il supporto del ministero della Giustizia, hanno elaborato una tabella di marcia che contiene una serie di azioni a seguito di quest'analisi. Vista la complessità delle questioni da affrontare, molte delle azioni prospettate nella tabella di marcia devono ancora essere tradotte in risultati concreti e in decisioni su come procedere²¹. Resta da vedere se sia possibile ottenere un consenso fra le diverse istituzioni coinvolte sulle modifiche necessarie per dare debitamente seguito alle raccomandazioni contenute nella relazione degli esperti²².

Nel 2016 la procura stessa ha svolto autonomamente un'analisi delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) riguardanti l'inefficienza delle indagini penali in Bulgaria. Il follow-up di quest'analisi prosegue anche nell'ambito di una tabella di marcia elaborata dalla procura, che è in fase di attuazione.

Nel complesso, la Bulgaria ha preso ulteriori provvedimenti per attuare le quattro raccomandazioni nell'ambito del terzo parametro di riferimento. Queste iniziative, tuttavia, non sono ancora state completate e devono essere tradotte in un chiaro piano d'azione da realizzare negli ambiti fondamentali.

²⁰ Il precedente CSM ha sviluppato un quadro analitico per l'esame del carico di lavoro, che sta dando i primi risultati in quanto fornisce dati globali sul carico di lavoro presso tutti i tribunali e tutte le procure.

²¹ Molte misure riguardano modifiche legislative del codice penale o del codice di procedura penale e si sovrappongono largamente alle misure previste nell'ambito del secondo parametro di riferimento.

²² Una sintesi è disponibile sul sito Internet del ministero della Giustizia bulgaro all'indirizzo:
<http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2015122016.pdf>

3.4 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.*

Secondo la relazione sull'MCV di gennaio, la lotta alla corruzione è il settore in cui la Bulgaria ha compiuto meno progressi nei dieci anni successivi all'istituzione dell'MCV, anche per quanto riguarda l'attuazione della strategia anticorruzione adottata nel 2015²³ e gli sforzi profusi in questo ambito per far adottare una riforma globale del quadro legislativo e istituire un'agenzia unica anticorruzione. Il nuovo governo ha presentato il 4 ottobre un progetto riveduto all'Assemblea nazionale con l'obiettivo dichiarato di far adottare questa importante riforma legislativa entro la fine dell'anno. Una volta adottata la legge, la nuova istituzione dovrà essere creata e iniziare a lavorare²⁴. Un aspetto fondamentale sarà la nomina dei vertici della nuova istituzione in base a una procedura aperta e trasparente, onde creare i presupposti per consentire alla nuova istituzione di godere di ampia fiducia fra i cittadini in generale e fra i funzionari pubblici.

Un altro elemento chiave scaturito dalla strategia anticorruzione del 2015 riguarda l'operato degli ispettorati interni presso la pubblica amministrazione. Queste strutture importanti sono responsabili del controllo interno delle buone prassi amministrative, ma finora hanno lavorato senza un quadro giuridico chiaro e norme operative comuni. Per rafforzare il ruolo degli ispettorati, nel settembre 2017 sono stati presentati progetti di modifica della legge sulla pubblica amministrazione, che l'Assemblea nazionale ha adottato il 12 ottobre. Ora alla nuova legge deve essere data un'applicazione concreta in termini organizzativi.

A parte queste riforme delle principali strutture istituzionali, la Bulgaria deve costituire una casistica di accertamento, indagini e perseguimento dei casi di corruzione. Molte delle sfide individuate nell'ambito del secondo e del terzo parametro di riferimento sono particolarmente pertinenti anche in questo contesto. Tuttavia, per garantire un'attenzione specifica alle sfide connesse ai casi di corruzione ad alto livello, la procura ha analizzato un campione di casi trattati dal 2013 al fine di individuare possibili insegnamenti e eventuali misure da adottare per rendere più efficaci le future indagini e azioni penali. Sulla base di questa analisi è stata

²³ Una versione inglese è disponibile al seguente indirizzo: http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria_Anti-corruption_strategy_-2015.pdf

²⁴ A questo proposito, la relazione del gennaio 2017 esprimeva qualche preoccupazione riguardo al fatto che la commissione sulla confisca dei beni illeciti, un settore nel quale la Bulgaria ha costituito una solida casistica da qualche anno a questa parte, potesse continuare a funzionare in modo efficace nel nuovo contesto.

elaborata una tabella di marcia che attualmente viene portata avanti dalle istituzioni competenti. Saranno presentate relazioni periodiche al riguardo presso il Consiglio nazionale sulle politiche anticorruzione istituito sotto il governo precedente per riunire le diverse istituzioni responsabili della politica anticorruzione e presieduto da un coordinatore nazionale anticorruzione²⁵. Alla stregua delle altre tabelle di marcia menzionate nell'ambito del terzo parametro di riferimento, molte delle misure previste hanno solo una formulazione generica e non sono ancora state espresse sotto forma di azioni concrete.

Infine, un elemento importante per una strategia credibile di indagini e azioni penali nei casi di corruzione è l'esistenza di un quadro coerente per informare i cittadini dei progressi compiuti. In risposta alla raccomandazione formulata nella relazione del gennaio 2017, la Corte suprema di cassazione della Bulgaria ha posto in essere un meccanismo per seguire l'iter giudiziario dei casi di corruzione e riferire in merito. Questo si aggiunge alle comunicazioni della procura sulle azioni penali nei casi concreti²⁶.

Nel complesso, la Bulgaria ha preso ulteriori provvedimenti per attuare le quattro raccomandazioni della relazione di gennaio nell'ambito del quarto parametro di riferimento. Il paese, tuttavia, deve ancora adottare e attuare diverse iniziative fondamentali; per altre iniziative, la cui attuazione si trova nella fase iniziale, occorre ancora definire azioni concrete.

3.5 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 gennaio 2017 prendeva atto dei progressi compiuti nel settore degli appalti pubblici e raccomandava alla Bulgaria di procedere a un riesame esterno del funzionamento del nuovo sistema di verifiche ex ante e del relativo follow-up. In risposta a questa raccomandazione, le autorità bulgare intenderebbero incaricare un contraente esterno di effettuare questo riesame nel 2018²⁷.

²⁵ L'attuale vice primo ministro per la Riforma giudiziaria e ministro degli Esteri è stato nominato coordinatore nazionale anticorruzione.

²⁶ Non è stato predisposto nessun meccanismo di informazione sistematica su questo aspetto. La procura comunica questi dati al CSM e al ministero della Giustizia e informa i cittadini attraverso l'organizzazione periodica di conferenze stampa.

²⁷ Con i finanziamenti erogati dal programma operativo "Buon governo" nell'ambito del Fondo sociale europeo.

Un altro ambito operativo contemplato dalla strategia è l'introduzione di piani anticorruzione contenenti misure mirate e concrete per prevenire la corruzione in diversi settori ad alto rischio. A luglio il Consiglio nazionale sulle politiche anticorruzione ha deciso di avviare un riesame dei piani anticorruzione settoriali esistenti all'interno della pubblica amministrazione per individuare le possibilità di un'azione più coordinata in questo campo. Il riesame, la cui conclusione è prevista entro la fine dell'anno, dovrà poi essere oggetto di un follow-up presso le varie amministrazioni settoriali. Questo è un ambito in cui occorre un'azione ininterrotta e determinata da parte dei vertici, degli ispettorati e di altri soggetti in tutta la pubblica amministrazione.

La raccomandazione finale nell'ambito di questo parametro di riferimento mira a garantire un dibattito pubblico e un'attenzione politica costanti per quanto riguarda l'attuazione e l'ulteriore sviluppo della strategia anticorruzione attraverso un meccanismo per la comunicazione al pubblico. Le autorità bulgare hanno deciso di mantenere in funzione il Consiglio nazionale sulla politica anticorruzione e di incaricarlo di valutare periodicamente i progressi e di informarne i cittadini.

Nel complesso, la Bulgaria ha preso misure per attuare le tre raccomandazioni della relazione di gennaio nell'ambito del quinto parametro di riferimento. In considerazione delle misure adottate, nel 2018 dovrebbero essere intraprese le azioni necessarie.

3.6 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 relazione del gennaio 2017 prendeva atto della profonda trasformazione del contesto criminale verificatasi negli ultimi dieci anni, con una criminalità organizzata che è diventata meno apertamente violenta e minaccia meno la stabilità della società e una situazione generale in Bulgaria che si avvicina progressivamente a quella di altri Stati membri. La relazione osservava inoltre che le istituzioni specializzate create nel 2012 stavano iniziando a costituire una casistica di condanne definitive nei casi di criminalità organizzata e di confisca dei beni illeciti.

La relazione formulava tuttavia alcune raccomandazioni fondamentali finali volte a consolidare ulteriormente questa tendenza positiva. In primo luogo, si raccomandava di predisporre un sistema di comunicazione sui casi gravi di criminalità organizzata per consentire al pubblico e ai media di seguire i progressi su tali casi. Questa raccomandazione è simile a quella sui casi di corruzione ad alto livello e le misure adottate attuano entrambe le raccomandazioni. Come osservato in precedente, la relazione del gennaio 2017 riconosceva i risultati ottenuti dal tribunale e dalla procura specializzati in materia di criminalità organizzata. La Commissione rilevava inoltre che le recenti modifiche della legge sulle procedure penali comportano notevoli cambiamenti organizzativi, con il deferimento dei casi

ad alto livello al tribunale specializzato. La Bulgaria dovrebbe fare in modo che questi cambiamenti consolidino i progressi già compiuti in questo ambito.

In secondo luogo, si raccomandava di adottare modifiche della legge sulla confisca dei proventi di reato per affrontare una serie di problemi individuati dalla commissione sulla confisca dei beni illeciti. In risposta a questa raccomandazione, le autorità bulgare hanno comunicato alla Commissione che le modifiche legislative sono state adottate. La Commissione osserva tuttavia che la nuova legge anticorruzione attualmente all'esame dell'Assemblea nazionale contiene disposizioni sulla confisca dei beni illeciti e prevede un nuovo impianto istituzionale. Come sottolineato nella relazione del gennaio 2017, sarà importante evitare che questi cambiamenti mettano in discussione i risultati già ottenuti in questo campo e la capacità delle istituzioni di mantenere la tendenza positiva osservata finora.

Nel complesso, la Bulgaria ha preso provvedimenti per attuare le raccomandazioni 16 e 17 nell'ambito del sesto parametro di riferimento. Le autorità bulgare dovrebbero tuttavia garantire che le recenti decisioni sui cambiamenti organizzativi e legislativi siano attuate in modo tale da consolidare i progressi compiuti.

4. CONCLUSIONI

Nei nove mesi successivi alla relazione del gennaio 2017, che formulava le raccomandazioni fondamentali per il rispetto di tutti i parametri di riferimento dell'MCV, si sono registrati sviluppi positivi. Sebbene nei primi mesi dell'anno l'incertezza politica sia stata causa di qualche ritardo nell'attuazione delle riforme, da maggio in poi il processo di riforma ha riacquisito slancio, anche se non si sono ancora visti i risultati definitivi, specialmente negli ambiti che richiedono una riforma legislativa e un'azione governativa, come la lotta alla corruzione. Quest'anno si sono verificati importanti sviluppi nel settore giudiziario, in particolare l'elezione del nuovo CSM, i cui effetti si dovrebbero cominciare a vedere l'anno prossimo.

La presente relazione osserva che sono stati compiuti notevoli progressi in merito alle raccomandazioni formulate nella relazione del gennaio 2017, in particolare la raccomandazione 1, per la quale la nuova formazione del CSM dovrà ora dimostrare di ottenere risultati, e le raccomandazioni 16 e 17, per le quali si dovrà mantenere la tendenza positiva in atto. Si osservano progressi importanti anche per quanto riguarda la raccomandazione 4, ferma restando la necessità di ulteriori interventi. Sebbene, a questo stadio, non possa ancora considerare completamente soddisfatto nessuno dei parametri di riferimento, la Commissione rimane del parere che, se manterrà un orientamento politico costante e porterà avanti le riforme con determinazione, la Bulgaria dovrebbe essere in grado di attuare le raccomandazioni rimanenti dell'MCV nel prossimo futuro.

La Commissione invita la Bulgaria a prendere i provvedimenti necessari e ad attuare tutte le raccomandazioni e valuterà nuovamente i progressi verso la fine del 2018.