



Bruxelles, 25.1.2017
COM(2017) 43 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) 24 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 dalla Bulgaria. A dieci anni dall'istituzione dell'MCV, la Commissione fa un bilancio dei risultati ottenuti, delle sfide che ancora rimangono e delle ulteriori misure che devono essere adottate per realizzare gli obiettivi del meccanismo.

Come è stato ribadito più volte dal Consiglio², l'MCV cesserà di funzionare quando tutti i sei parametri di riferimento applicabili alla Bulgaria saranno stati adeguatamente soddisfatti. I parametri, definiti al momento dell'adesione, riguardano aspetti di fondamentale importanza per il funzionamento degli Stati membri: indipendenza ed efficienza del sistema giudiziario, integrità e lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Il rispetto di questi parametri richiede una combinazione di misure legislative e istituzionali. Inoltre, per una valutazione completa di queste misure occorre verificare se vi sia una percezione concreta della loro finalità, se possano considerarsi integrate nel quadro giuridico e istituzionale della Bulgaria e se siano irreversibili. Questo permette di rassicurare i cittadini sul fatto che le decisioni e le prassi adottate in Bulgaria rispettino pienamente lo Stato di diritto e crea i presupposti per la fiducia reciproca necessaria ai fini di un'attuazione efficace del diritto dell'Unione.

Negli ultimi dieci anni la riforma giudiziaria e la lotta alla corruzione hanno costituito questioni fondamentali per la società bulgara³. L'MCV svolge un ruolo importante in Bulgaria in quanto motore di riforma e strumento per valutare i progressi compiuti. Le conclusioni e la metodologia dell'MCV sono state costantemente appoggiate dal Consiglio e hanno beneficiato della collaborazione e dei contributi di numerosi Stati membri. La cooperazione è stata altresì rafforzata grazie al sostegno fornito alla Bulgaria nell'ambito dei fondi UE e, più di recente, all'assistenza mirata coordinata dal Servizio di assistenza per le riforme strutturali (SRSS) della Commissione europea.

Oltre a monitorare i progressi compiuti da dieci anni a questa parte, le relazioni dell'MCV hanno osservato variazioni del ritmo delle riforme dovute, in particolare, ai periodi di instabilità politica. È stato progressivamente istituito un quadro che comprende due strategie nazionali importanti sulla riforma giudiziaria e sulla lotta alla corruzione, ma la sua applicazione pratica per progredire nella lotta contro la corruzione ad alto livello e la criminalità organizzata continua a porre problemi. Affinché le riforme siano ben radicate, bisogna costituire un bilancio di azioni giudiziarie concluse con successo per quanto riguarda i casi ad alto livello.

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 (C (2006) 6570 definitivo).

² Da ultimo nelle conclusioni del Consiglio del marzo 2016, che hanno sollecitato un'accelerazione decisiva degli sforzi per dare seguito a tutte le raccomandazioni contenute nella relazione della Commissione del 2016 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/it/pdf>). Per i documenti pertinenti relativi all'MCV, cfr. http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Flash Eurobarometro 445: Il meccanismo di cooperazione e verifica per la Bulgaria e la Romania, pubblicato il 25 gennaio 2017.

La presente relazione analizza gli sviluppi verificatisi in Bulgaria dal 2007. Come gli anni scorsi, essa è il risultato di un'analisi rigorosa da parte della Commissione europea, basata su una stretta collaborazione con le autorità bulgare e sugli elementi forniti dalla società civile e dalle altre parti interessate, compresi gli altri Stati membri.

A tale riguardo, è importante delimitare chiaramente l'ambito di applicazione dell'MCV. Le decisioni istitutive dell'MCV ne definiscono l'ambito di applicazione per quanto riguarda la riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Questi criteri permetteranno di stabilire, a tempo debito, che i parametri di riferimento sono stati rispettati. Tuttavia, il ritmo e la portata delle riforme sono stati necessariamente condizionati dal contesto in cui era possibile progredire in merito alle questioni specifiche contemplate dall'MCV, dalle caratteristiche della società bulgara e dalla governance nel paese. Ad esempio, gli sforzi profusi negli ultimi anni per costruire una capacità amministrativa sono ancora in corso, e questo incide sul processo di riforma. In Bulgaria il processo legislativo non ha portato all'istituzione di un quadro giuridico prevedibile⁴. Il contesto in cui operano i media bulgari è spesso caratterizzato da una scarsa indipendenza e dall'applicazione inefficace degli standard giornalistici, che incidono negativamente sul dibattito pubblico relativo alle riforme⁵. Pur esulando dal campo di applicazione dell'MCV, le questioni suddette hanno un'incidenza diretta sulla capacità di realizzare le riforme e hanno frenato i progressi della Bulgaria.

Negli ambiti contemplati dall'MCV, la presente relazione formula inoltre una serie di raccomandazioni per rafforzare la rendicontazione e la trasparenza. A breve termine, questo aiuterebbe la Commissione a raggiungere conclusioni definitive e, dopo la cessazione dell'MCV, contribuirebbe alla sostenibilità della riforma rafforzando la responsabilità.

Va sottolineato infine che la natura specifica dell'ambito di applicazione dell'MCV non favorisce i collegamenti diretti con altri settori. La Commissione non ritiene quindi opportuno collegare l'MCV alle decisioni in altri ambiti come l'ammissibilità ai Fondi strutturali e di investimento europei o l'accesso allo spazio Schengen.

La presente relazione utilizza una prospettiva a lungo termine per individuare le misure fondamentali che devono ancora essere adottate per conseguire gli obiettivi dell'MCV. L'impegno costruttivo dimostrato finora permette di spostare l'attenzione sulle misure fondamentali che devono ancora essere adottate. Quando saranno state adottate le misure definite in base ai parametri di riferimento contenuti nella presente relazione, si considererà che i rispettivi parametri siano provvisoriamente soddisfatti. Una volta raggiunto questo stadio per tutti i parametri di riferimento, l'MCV cesserà di funzionare. Si può quindi considerare che le raccomandazioni formulate siano sufficienti per conseguire questo obiettivo - salvo sviluppi che invertano palesemente i progressi in corso. La Commissione ritiene che questo dovrebbe anche condurre a un'accelerazione del processo da parte delle autorità bulgare e dell'UE nel suo insieme. Secondo la Commissione, un'attuazione risoluta, che mantenga il ritmo e l'orientamento coerente della riforma, permetterebbe di chiudere rapidamente i parametri di riferimento in merito ai quali si osservano progressi sostanziali, mentre per gli altri questo comporterebbe maggiori difficoltà. La Commissione intende pertanto anticipare la prossima relazione alla fine del 2017 ed è pronta a fornire ulteriore assistenza per contribuire a rafforzare il carattere irreversibile dei progressi e, di conseguenza, a porre fine al meccanismo.

⁴ Nel novembre 2016 si è fatto un notevole passo avanti con le modifiche alla legge sugli atti normativi, che hanno reso obbligatoria la valutazione d'impatto per le nuove leggi proposte dal governo.

⁵ La Bulgaria si colloca all'ultimo posto, fra tutti gli Stati membri dell'UE, nell'indice 2016 sulla libertà di stampa nel mondo: <https://rsf.org/en/ranking>

2. VALUTAZIONE DEI PROGRESSI COMPIUTI NEL RISPETTO DEI PARAMETRI DI RIFERIMENTO DALL'AVVIO DELL'MCV

Oltre ad esaminare i progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni formulate nella relazione 2016 dell'MCV, la presente sezione esegue una valutazione globale di dieci anni di riforme. Gli sviluppi e i risultati più salienti sono esposti in dettaglio nella relazione tecnica di accompagnamento⁶. I sei parametri di riferimento possono essere valutati individualmente, ma sono collegati fra loro. La valutazione dei progressi ha comportato l'esame delle condizioni strutturali (leggi, istituzioni, risorse, ecc.), dei risultati ottenuti, della casistica costituita e del carattere irreversibile dei progressi. Va osservato inoltre che, da quando sono stati concordati i parametri di riferimento dell'MCV, vi sono stati sviluppi fondamentali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nelle norme e prassi internazionali e nelle informazioni comparative sui sistemi giudiziari nazionali all'interno dell'UE, che hanno guidato le autorità bulgare nell'attuazione delle riforme e contribuiscono a misurare in modo obiettivo e raffrontabile l'evoluzione del sistema giudiziario bulgaro e della lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata negli ambiti contemplati dai sei parametri di riferimento.

2.1 Riforma giudiziaria

Indipendenza e responsabilità della magistratura

Il primo parametro di riferimento riguarda la riforma del sistema giudiziario, in particolare la creazione di un quadro costituzionale stabile per un sistema giudiziario indipendente e responsabile. Nel corso dell'ultimo decennio la Bulgaria ha modificato due volte la sua Costituzione, migliorando il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura (CSM) e istituendo un ispettorato giudiziario per promuovere la buona gestione degli organi giurisdizionali e le norme sull'integrità nella magistratura. I primi cambiamenti sono stati introdotti poco dopo l'adesione. Successivamente sono state attuate altre riforme significative con l'adozione da parte dell'Assemblea nazionale, nel dicembre 2015, di modifiche costituzionali che hanno creato camere separate all'interno del CSM per i pubblici ministeri e i giudici, migliorando nel contempo la trasparenza del processo decisionale sulle questioni relative al personale e dell'elezione dei membri del CSM e rafforzando il ruolo dell'ispettorato giudiziario per quanto riguarda l'integrità dei magistrati. Alcuni di questi cambiamenti – come il principio "un magistrato, un voto" per l'elezione del CSM – fanno seguito a precedenti relazioni dell'MCV. Poiché la traduzione in legge di queste ultime modifiche è stata finalizzata nel corso del 2016, il loro impatto potrà essere valutato appieno solo una volta completata l'attuazione. Finora la riforma del CSM ha indiscutibilmente rafforzato la trasparenza del processo decisionale e le elezioni del Consiglio previste per il 2017 si svolgeranno in modo più democratico. Continuano tuttavia a destare preoccupazione le persistenti tensioni fra i membri del Consiglio in seguito a denunce per mancata obiettività nell'adozione delle decisioni fondamentali. Le ultime due relazioni dell'MCV avevano evidenziato la risposta tardiva e incompleta alla situazione riscontrata presso il tribunale della città di Sofia verso la fine del 2014, che ha ulteriormente alimentato le denunce per influenza indebita all'interno del CSM. Nel complesso, la Bulgaria ha compiuto progressi sostanziali verso la conformità con il primo parametro di riferimento, ma deve ancora presentare un bilancio per quanto riguarda l'applicazione delle ultime modifiche costituzionali.

⁶ SWD (2017)24.

Il quadro giuridico

Il secondo parametro di riferimento riguarda il quadro giuridico in termini di legislazione fondamentale con un'incidenza sul sistema giudiziario e sulle procedure giudiziarie. Negli ultimi dieci anni si sono verificati sviluppi importanti, specie per quanto riguarda la legge sul sistema giudiziario e il miglioramento delle procedure civili. Nel 2016 sono state introdotte profonde modifiche alla legge sul sistema giudiziario sulla base della strategia globale di riforma giudiziaria elaborata dal governo e approvata dall'Assemblea nazionale nel 2015. Queste modifiche, frutto di una stretta consultazione con le parti interessate e gli operatori del settore⁷, mirano a migliorare la legislazione in diversi ambiti, che vanno dalla progressione della carriera dei magistrati alla gestione interna dei tribunali. Questi cambiamenti rappresentano, insieme alle riforme precedenti, un ulteriore e notevole passo avanti nella riforma giudiziaria in Bulgaria.

Per quanto riguarda, invece, le procedure penali, gli sviluppi sono stati più limitati e devono ancora essere affrontate notevoli sfide. Nonostante i considerevoli miglioramenti introdotti negli anni successivi all'adesione all'UE, le procedure penali in Bulgaria continuano a porre seri problemi in termini di efficacia delle azioni penali nei casi complessi, tra cui quelli connessi alla corruzione ad alto livello e alle forme gravi di criminalità organizzata. Nel corso degli anni è stata individuata una serie di questioni concrete, alcune delle quali sono state affrontate mediante un'azione legislativa. Il formalismo delle procedure penali rimane tuttavia un aspetto problematico per il sistema giuridico bulgaro. Recentemente sono state preparate altre proposte legislative alcune delle quali, abbinate a misure organizzative adeguate, potrebbero avere un impatto considerevole.

Il codice penale, anch'esso considerato una fonte di problemi nelle azioni penali contro le forme gravi di criminalità, è stato costantemente oggetto di discussione nei successivi governi⁸. Nel 2015 il governo ha avviato un nuovo processo di riflessione su una riforma più ampia della politica in materia penale, che nel 2016 è proseguito con un progetto di assistenza tecnica a cui hanno partecipato esperti indipendenti. La riflessione mirava a una riforma globale che richiederà un'attenta analisi e preparazione e comporterà una vasta consultazione all'interno del sistema giudiziario e tra i professionisti del diritto. Sembra evidente che qualsiasi riforma generale del codice penale sarebbe un processo a lungo termine, che tuttavia non precluderebbe l'introduzione di modifiche più immediate che potrebbero avere un impatto positivo sulle azioni penali nei casi di corruzione o di criminalità organizzata. Nel complesso, la Bulgaria ha compiuto alcuni progressi verso la conformità con il secondo parametro di riferimento, ma deve ancora affrontare questioni importanti, ovviando in particolare al formalismo delle procedure penali e migliorando il quadro giuridico per le indagini e le azioni penali relative alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Proseguimento della riforma del sistema giudiziario

Il terzo parametro di riferimento riguarda la riforma volta a migliorare la professionalità, la responsabilità e l'efficienza del sistema giudiziario. La prospettiva decennale ha evidenziato chiaramente la difficoltà di compiere progressi in mancanza di un consenso tra giudici o pubblici ministeri. Nel corso degli anni sono stati introdotti miglioramenti in diversi settori, tra cui la formazione dei magistrati, l'assegnazione casuale delle cause nei tribunali e l'analisi del carico di lavoro degli organi giurisdizionali e dei singoli magistrati. Inoltre sono state

⁷ Il governo ha istituito, presso il ministero della Giustizia, un consiglio consultivo sulla riforma giudiziaria che ha svolto un ruolo fondamentale nella finalizzazione delle proposte legislative.

⁸ Il progetto di riforma del codice penale preparato nel 2014 da un governo precedente non ha avuto esito positivo perché non ha soddisfatto le aspettative e l'Assemblea nazionale è stata sciolta subito dopo averlo presentato.

prese misure in ambiti quali la giustizia elettronica. Questi progressi sono stati notevolmente agevolati dalla disponibilità dei magistrati – e della società civile – a pronunciarsi esplicitamente in favore della riforma. Tuttavia, è risultato difficile prendere decisioni su aspetti delicati quali la ristrutturazione dei tribunali e delle procure nell'ambito della riforma globale della mappa giudiziaria. Sebbene queste carenze siano state in parte attenuate da oculate decisioni a livello gestionale, come la riassegnazione dei posti su base annuale, il Consiglio superiore della magistratura non ha potuto/voluto portare avanti la riforma in questi settori. Né è risultato un maggiore squilibrio nel carico di lavoro dei principali tribunali del paese, con ripercussioni negative sulle prestazioni globali del sistema giudiziario bulgaro. I progressi sono stati inoltre limitati per quanto riguarda l'equità e la trasparenza nei procedimenti disciplinari presso il Consiglio superiore della magistratura.

La riforma della procura in Bulgaria è un altro ambito rivelatosi molto sensibile e complesso. La procura bulgaro fa parte dell'apparato giudiziario e opera in modo indipendente dal potere esecutivo. Al tempo stesso, svolge un ruolo fondamentale sia nelle procedure penali che nel monitoraggio generale dell'amministrazione. Questa mancata distinzione tra le sue funzioni e quelle dell'esecutivo tende ad alimentare i sospetti di influenza indebita e le critiche relative all'assenza di una responsabilità generale della procura. Oltre all'acceso dibattito derivante dalle critiche sul suo eccessivo potere, la procura è anche al centro delle discussioni sulla persistente assenza, in Bulgaria, di una casistica convincente di condanne nei casi connessi alla corruzione ad alto livello e le forme gravi di criminalità organizzata. Negli ultimi dieci anni sono state attuate diverse riorganizzazioni della procura e adottate misure legislative e di altra natura per migliorarne l'efficacia. Malgrado questi sforzi, tuttavia, i dati concreti dimostrano che permangono sfide considerevoli⁹. Per questo motivo, nel 2016 la Bulgaria ha deciso di chiedere l'assistenza dell'SRSS e di esperti di vari Stati membri nell'ambito di un progetto per la presentazione di un'analisi indipendente della procura bulgara, che si aggiunge alle analisi realizzate nel corso degli anni. La Bulgaria deve ancora trarre conclusioni da tutte queste analisi e delineare una strategia per affrontare questa importante questione. Nel complesso, pur avendo compiuto qualche progresso supplementare verso la conformità con il terzo parametro di riferimento, la Bulgaria deve ancora affrontare notevoli sfide

2.2 Corruzione

Il quarto e il quinto parametro di riferimento riguardano la lotta contro la corruzione, sia ad alto livello che su un piano più generale, in particolare a livello locale e ai confini. In entrambi i settori, la prospettiva decennale evidenzia le sfide che la Bulgaria ha dovuto affrontare al fine di dotarsi progressivamente delle leggi e delle istituzioni necessarie per ovviare all'evidente carenza di credibilità riscontrata presso l'opinione pubblica. Finora la Bulgaria ha costituito una casistica molto limitata di condanne definitive pronunciate in tribunale nei casi di corruzione ad alto livello, la dimostrazione più chiara del fatto che la lotta alla corruzione costituisce una reale priorità. La Bulgaria figura tuttora fra gli Stati membri dell'UE in cui si riscontra il livello più alto di corruzione¹⁰ e la corruzione è ancora considerata un grave problema sia dai cittadini¹¹ che dalle imprese¹². Agli scandali di alto profilo, come quello che

⁹ che non sono circoscritte al funzionamento interno della procura, ma riguardano tutte le istituzioni coinvolte nelle diverse fasi delle procedure penali.

¹⁰ In base all'indice di percezione della corruzione 2015 di Transparency International la Bulgaria si colloca al 69° posto su 168 paesi di tutto il mondo, ultima fra tutti gli Stati membri dell'UE (Transparency International CPI, 2015).

¹¹ Flash Eurobarometro 445: Il meccanismo di cooperazione e verifica per la Bulgaria e la Romania, pubblicato il 25 gennaio 2017.

¹² La relazione "Global Competitiveness Report" 2016-2017 del Forum economico mondiale individua nella corruzione il fattore più problematico per l'attività delle imprese in Bulgaria. Global Competitiveness Report 2016-2017, pag. 130.

ha coinvolto nel 2013 la commissione sui conflitti di interessi¹³, non viene data una risposta chiara e decisa. Questi problemi, che nel corso degli anni sono stati oggetto di un'analisi approfondita, derivano da fattori quali disposizioni superate del codice penale, scarsa capacità delle istituzioni fondamentali, strutture disorganizzate o frammentate e procedure troppo complesse, tutte questioni la cui risoluzione richiederà tempo, impegno e determinazione. Negli anni successivi all'adesione la Bulgaria ha adottato diverse misure legislative e istituzionali per contrastare la corruzione. Sebbene i primi risultati sembrassero, per certi versi, promettenti, questi sforzi non hanno segnato la svolta determinante necessaria per combattere la corruzione. Nel 2015 e nel 2016 il governo ha preso ulteriori provvedimenti finalizzati principalmente alla creazione di un'agenzia unica anticorruzione autorizzata a condurre indagini amministrative e a eseguire accertamenti sui conflitti di interessi e sui beni personali dei funzionari di alto rango. Il Parlamento, tuttavia, non ha raggiunto un accordo sulla legge anticorruzione elaborata per istituire l'agenzia, il che dimostra la mancanza generalizzata di consenso politico a favore di questi sforzi.

L'impianto istituzionale bulgaro per la lotta alla corruzione rimane quindi frammentato e sostanzialmente inefficace. Pertanto, anche la corruzione generalizzata ai livelli inferiori della pubblica amministrazione continua a porre problemi¹⁴. La strategia anticorruzione del governo per il 2015 ha fornito una valida analisi dei problemi, ma la sua attuazione è ancora in fase iniziale¹⁵. Nel complesso i progressi della Bulgaria verso la conformità con il quarto e il quinto parametro di riferimento sono stati limitati e il paese deve ancora affrontare sfide considerevoli per quanto riguarda il quadro istituzionale e giuridico e la costituzione di una casistica.

2.3 Criminalità organizzata

L'ultimo parametro di riferimento, che riguarda la lotta contro la criminalità organizzata, è stato fissato, tra l'altro, in considerazione della notevole diffusione nella Bulgaria post-transizione di grandi e potenti gruppi della criminalità organizzata, la cui presenza è collegata a livelli di violenza molto elevati. Secondo le autorità bulgare, negli anni successivi all'adesione la criminalità organizzata è diventata più frammentata e il problema è attualmente più paragonabile alla situazione di altri Stati membri. Tuttavia, per conformarsi a questo parametro di riferimento la Bulgaria deve anche dimostrare che le sue autorità di contrasto sono in grado di combattere efficacemente la criminalità organizzata e di costituire una casistica in questo campo. Nel corso degli anni la Bulgaria ha introdotto modifiche costituzionali importanti tra cui, in particolare, l'istituzione nel 2012 di un tribunale e di una procura specializzati in materia di criminalità organizzata e di una commissione indipendente sulla confisca dei beni, con un mandato di confisca dei beni illeciti non basata su una condanna. La Commissione ha individuato, in particolare, una casistica che evidenzia il grado di integrazione di questo aspetto della riforma. Tuttavia, la Bulgaria non è riuscita a costituire rapidamente una casistica di condanne definitive nei casi gravi di criminalità organizzata. Le decisioni politiche degli ultimi anni relative alla riorganizzazione delle principali autorità

¹³ Il suo presidente è stato accusato di abuso di potere nel 2013 e successivamente condannato a una pena di reclusione con sospensione condizionale. La carica di presidente dell'agenzia rimane tuttavia vacante.

¹⁴ Sia i sondaggi basati sull'esperienza e sulla percezione del fenomeno della corruzione che gli studi internazionali individuano sistematicamente nella corruzione uno dei principali problemi della Bulgaria, che frena l'andamento economico e mina la fiducia nel buon funzionamento delle pubbliche istituzioni.

¹⁵ Un'eccezione degna di nota è costituita dalle misure concrete adottate negli ultimi due anni per cercare di porre fine alla corruzione nel ministero dell'Interno, compresa la polizia di frontiera. Sono stati inoltre profusi notevoli sforzi per quanto riguarda le autorità doganali. Su un piano più generale, negli ultimi anni la Bulgaria ha introdotto diversi miglioramenti nel suo sistema di appalti pubblici, un settore particolarmente esposto ai rischi di corruzione, anche a livello locale.

investigative che si occupano della criminalità organizzata hanno bloccato i progressi con conseguenze negative a livello di risultati. Ora la situazione si è stabilizzata, anche se di recente è stato concordato un ulteriore cambiamento con l'estensione delle competenze della direzione per la lotta contro la criminalità organizzata (GDBOB) alla corruzione, alla cibercriminalità e al traffico di migranti; la GDBOB sarà inoltre autorizzata ad avviare indagini penali a uno stadio più precoce. Ci vorrà ancora tempo, quindi, perché il quadro istituzionale vigente possa dare risultati. Inoltre, come si è già detto, l'efficacia delle azioni penali nei casi di criminalità organizzata è tuttora compromessa dal formalismo del quadro giuridico. Nel complesso, la Bulgaria ha compiuto progressi sostanziali verso la conformità con il sesto parametro di riferimento, sebbene permangano determinate sfide.

3. TAPPE FONDAMENTALI RIMANENTI

Nel complesso, la prospettiva decennale indica che i successivi governi e le istituzioni giudiziarie hanno dato prova di notevole impegno. Vi sono stati importanti sviluppi legislativi e istituzionali, specialmente in campo giudiziario. Tuttavia, l'effettiva trasformazione di questi sviluppi in risultati concreti è stata più lenta di quanto auspicato al momento di avviare l'MCV, con casi di riluttanza da parte delle istituzioni a collaborare, come raccomandato dal meccanismo, per individuare le carenze comuni e applicare soluzioni comuni. Occorre portare avanti la riforma e rafforzare le strutture interne per garantire una conformità soddisfacente e irreversibile con i parametri di riferimento. La presente sezione definisce pertanto le misure che devono ancora essere adottate per consentire la realizzazione degli obiettivi dell'MCV.

3.1 Riforma giudiziaria

Indipendenza e responsabilità della magistratura

Come è stato riconosciuto dalle ultime relazioni, la strategia di riforma giudiziaria adottata dal governo nel 2014 e approvata dall'Assemblea nazionale all'inizio del 2015 ha fornito una base di riferimento per la riforma della giustizia in Bulgaria. Da allora il governo ha preso provvedimenti in una serie di ambiti. Vanno segnalate in particolare le modifiche della Costituzione adottate nel dicembre 2015 e tradotte nel 2016 in modifiche legislative della legge sul sistema giudiziario e delle procedure interne, che rappresentano un notevole progresso verso il miglioramento del funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e la conformità con il primo parametro di riferimento. Sebbene il testo del primo parametro sia imperniato sulle modifiche costituzionali, l'affidabilità delle garanzie relative all'indipendenza e alla responsabilità del sistema giudiziario potrà essere valutata soltanto in funzione dell'applicazione concreta di questi cambiamenti.

Il Consiglio superiore della magistratura è il principale organo di regolamentazione nel settore giudiziario e dal suo buon funzionamento in termini di professionalità e di trasparenza dipende in larga misura l'ottenimento di risultati concreti nell'ambito della riforma giudiziaria. Il lavoro del CSM, che è di fondamentale importanza per stabilire se il sistema giudiziario meriti rispetto e sia in grado di rassicurare i cittadini sul fatto che l'indipendenza della magistratura viene tutelata, deve essere sostenuto da un maggior impegno da parte di tutti gli attori statali a favore dell'indipendenza della magistratura e di una cooperazione leale fra le istituzioni. È di fondamentale importanza che questa istituzione possa operare in modo professionale e non politicizzato, concentrandosi sulle priorità della riforma giudiziaria. Le controversie e i conflitti interni verificatisi negli ultimi anni in seno al CSM hanno alimentato

i sospetti di ingerenze esterne e minato la fiducia dei cittadini nella giustizia¹⁶. Uno dei test più significativi nel 2017 sarà quindi l'elezione del nuovo Consiglio, sia per quanto riguarda i membri designati all'interno della magistratura che per quelli nominati dal Parlamento. È importante che queste elezioni si svolgano in modo palesemente aperto e trasparente, dopo un dibattito serio sui meriti dei singoli candidati. Il collegio neoeletto dovrà poi costituire una casistica di decisioni imparziali e professionali negli ambiti fondamentali.

- **Raccomandazione:** 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.

Una delle principali funzioni del CSM consiste nel nominare i vertici dei tribunali e delle procure nonché le tre massime cariche dell'apparato giudiziario bulgaro, cioè i presidenti delle due Corti supreme e il Procuratore generale. Il carattere meritocratico e trasparente di queste nomine sarà un test fondamentale della capacità del CSM di funzionare come istituzione professionale e indipendente, degna della fiducia del settore giudiziario e dell'intera società. Nel 2017 è prevista un'elezione particolarmente importante, che riguarda il presidente della Corte suprema amministrativa.

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

L'ispettorato giudiziario ha contribuito, con le sue ispezioni e relazioni periodiche, alla responsabilità e all'efficienza del sistema giudiziario bulgaro. Le sue potenzialità, tuttavia, non sono state sfruttate appieno. I poteri dell'ispettorato sono stati ampliati dal gennaio 2017 per consentirgli di indagare sui conflitti di interessi e sulle questioni relative all'integrità fra i magistrati, e il governo ha messo a sua disposizione risorse supplementari perché possa svolgere queste nuove funzioni. Pur lasciando al CSM l'ultima parola in fatto di sanzioni disciplinari, le nuove disposizioni sull'integrità dei magistrati conferiscono all'ispettorato un ruolo più centrale nell'indispensabile follow-up delle irregolarità. Per poter svolgere le sue nuove funzioni, l'ispettorato deve operare nelle migliori condizioni possibili. A questo riguardo, le consulenze esterne potrebbero essere utili per aiutarlo a rafforzare la sua capacità organizzativa.

- **Raccomandazione:** 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.

Il quadro giuridico

Nel 2016 il governo bulgaro ha adottato, nell'ambito della strategia di riforma giudiziaria, due pacchetti consistenti di modifiche alla legge sul sistema giudiziario. Nel preparare questi atti ci si è avvalsi di un ampio dibattito e di una vasta consultazione con la società civile. L'applicazione di questo nuovo quadro giuridico costituirà una notevole sfida per gli organi giurisdizionali e dipenderà in larga misura dai progressi globali della riforma giudiziaria (terzo parametro di riferimento). In linea con la strategia di riforma giudiziaria, la Bulgaria

¹⁶ La Bulgaria figura sistematicamente fra gli Stati membri dove la percezione dell'indipendenza della giustizia è più bassa. Quadro di valutazione UE della giustizia 2016, pagg. 35 e 36.

dovrebbe continuare a esaminare gli eventuali problemi sollevati in relazione al quadro giuridico e valutare l'opportunità di modificare ulteriormente la legge sul sistema giudiziario per ovviarvi.

Il ministero della Giustizia ha preparato, con il sostegno delle autorità giudiziarie e della procura, un importante pacchetto di modifiche al codice di procedura penale che migliorerebbe considerevolmente la risposta alle forme gravi di criminalità, ovviando in particolare ai ritardi nei procedimenti penali e agevolando il perseguimento dei reati di corruzione. Le analisi più recenti hanno individuato la necessità di modificare ulteriormente le procedure penali, per cui sarà importante portare avanti questo processo.

Le relazioni passate annoveravano fra gli aspetti rilevanti una revisione completa del codice penale, ma questo richiederebbe una profonda riflessione sul futuro della politica in materia penale, oltre a un ampio dibattito e a una preparazione accurata. Questo progetto dovrebbe essere visto in una prospettiva a più lungo termine, tenendo conto anche della capacità amministrativa della Bulgaria. A questo stadio, la priorità dovrebbe essere introdurre una serie di modifiche mirate negli ambiti in cui le disposizioni vigenti creano difficoltà operative nelle azioni penali relative alla corruzione o alla criminalità organizzata.

- **Raccomandazione:** 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 affrontare i problemi complessi relativi alle procedure penali, le autorità bulgare dovranno dar prova di notevole impegno e definire chiaramente le priorità. Il lavoro preparatorio già iniziato e il contributo fornito dai progetti di assistenza tecnica, compreso il progetto completato di recente e coordinato dal Servizio di assistenza per le riforme strutturali (SRSS) della Commissione europea, forniscono tuttavia una valida base. L'attuazione delle raccomandazioni contenute in questi studi dovrebbe consentire alla Bulgaria di affrontare efficacemente sia le questioni attinenti al secondo parametro di riferimento che diverse questioni contemplate da altri parametri, in particolare quelle connesse alla lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata.

Proseguimento della riforma del sistema giudiziario

Per ampliare l'attuazione della strategia di riforma giudiziaria occorreranno un impegno e una motivazione costanti da parte delle autorità bulgare. Diversi progetti sono già stati completati e altri sono in corso o in preparazione. Il nuovo sistema informatico per l'assegnazione casuale delle cause nei tribunali, che finora ha funzionato senza dar adito a controversie, è uno sviluppo incoraggiante che dimostra come sia possibile affrontare i problemi di lunga data. La legge modificata sul sistema giudiziario dovrebbe contribuire ad accelerare i progressi verso l'adozione di soluzioni di giustizia elettronica per migliorare la trasparenza e l'accessibilità della giustizia in tutto il paese. È stato portato a termine un lavoro considerevole per elaborare norme sulla valutazione del carico di lavoro dei tribunali e delle procure. Ora questo lavoro deve continuare affinché tali norme diventino la base per le decisioni gestionali in ambiti quali le promozioni, i procedimenti disciplinari e l'assegnazione di personale.

- **Raccomandazione:** 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.

Il CSM e la procura hanno iniziato a preparare riforme più ampie della mappa giudiziaria. Questo sarà inevitabilmente un processo di lunga durata, visto il tempo necessario per garantire il coordinamento e raggiungere un consenso con la società in senso lato. Nell'immediato, possono già essere adottate misure pragmatiche per ovviare agli squilibri nel carico di lavoro degli organi giurisdizionali, migliorando in particolare le condizioni in cui operano i tribunali più grandi e oberati. Finché quest'obiettivo non sarà stato raggiunto, non sarà facile valutare in modo obiettivo i ritardi nella pubblicazione delle motivazioni. Il CSM ha già adottato misure progressive negli anni precedenti, ma sulla base delle nuove norme sul carico di lavoro dovrebbe essere effettuata una valutazione più obiettiva della necessità di ridistribuire le risorse fra i tribunali.

- **Raccomandazione:** 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.

La strategia di riforma giudiziaria ha evidenziato i limiti strutturali all'indipendenza e alla responsabilità nell'organizzazione delle procure. Le recenti modifiche della legge sul sistema giudiziario contengono alcuni elementi per ovviare a questa situazione. La Bulgaria ha inoltre chiesto assistenza all'SRSS per preparare un'analisi indipendente dell'ufficio della procura. Esperti tedeschi, spagnoli, olandesi e britannici hanno quindi elaborato una relazione sul funzionamento della procura formulando anche varie raccomandazioni.

- **Raccomandazione:** 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.

Nel maggio 2016 il Procuratore generale ha commissionato uno studio per analizzare le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo da cui risultava che le autorità bulgare non avevano soddisfatto l'obbligo di svolgere indagini efficaci¹⁷ e proporre misure correttive qualora le violazioni rimangano rilevanti. L'analisi, che è stata completata nel novembre 2016, formula una serie di valide raccomandazioni.

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

Il completamento delle azioni intraprese nell'ambito del terzo parametro di riferimento richiederà un notevole impegno. Per sostenere gli sforzi delle autorità bulgare si potrebbero prendere in considerazione ulteriori progetti di assistenza tecnica da svolgere, sotto l'egida dell'SRSS, nei settori che rientrano nel terzo parametro di riferimento.

3.2 Corruzione

Il quarto e il quinto parametro della relazione dell'MCV riguardano la necessità di misure efficaci contro la corruzione, sia quella ad alto livello che altri tipi più generali di corruzione all'interno delle istituzioni pubbliche. L'elaborazione da parte del governo di una strategia nazionale aggiornata per la lotta contro la corruzione ha segnato una svolta importante, ma rimane il problema di garantirne l'attuazione, di adottare il quadro giuridico necessario e di creare le istituzioni previste. Dopo un anno dalla relazione del gennaio 2016, i progressi compiuti al riguardo rimangono limitati.

¹⁷ *Problemi sistemici per quanto riguarda l'inefficacia delle indagini in Bulgaria* [CEDU 070 \(2015\)](#).

Corruzione ad alto livello

Il disegno di legge anticorruzione del governo non è stato adottato e, di conseguenza, non è stata istituita la nuova autorità unica anticorruzione proposta, che sarebbe incaricata di verificare i conflitti di interessi e le dichiarazioni di proprietà dei funzionari di alto rango e svolgere indagini amministrative sui possibili casi di corruzione e di arricchimento illecito.

L'adozione di una legge per la creazione di un'istituzione anticorruzione efficace e responsabile costituirà un test chiave della determinazione della Bulgaria nel 2017. Dovrebbero tuttavia essere esaminate attentamente alcune caratteristiche della nuova istituzione prevista, come l'integrazione della commissione sulla confisca dei beni illeciti nella nuova struttura. Vista la casistica costituita dalla commissione sulla confisca dei beni illeciti, è importante evitare che i cambiamenti organizzativi compromettano i risultati già ottenuti. Inoltre, devono ancora essere attuati alcuni elementi meno controversi della strategia anticorruzione, in particolare il potenziamento degli ispettorati amministrativi, per il quale non sono ancora state presentate le necessarie proposte legislative.

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

Le relazioni della Bulgaria sui nuovi casi oggetto di indagine e di deferimento ai tribunali sono migliorate. In ultima analisi, tuttavia, la valutazione dei risultati ottenuti nella lotta contro la corruzione ad alto livello dipende dalla conclusione e dall'esecuzione delle decisioni giudiziarie finali, visto che i processi per corruzione ad alto livello si concludono raramente con condanne effettive. Dimostrare al pubblico che le trasgressioni possono essere individuate e che i responsabili vengono effettivamente tradotti in giudizio è la prova migliore del successo degli sforzi volti a combattere la corruzione. La Bulgaria deve ancora costituire una casistica in termini di risultati finali. Nel 2016 è stato svolto un lavoro analitico sotto varie forme, tra cui un'analisi dei precedenti casi di corruzione da parte dell'ufficio del procuratore su cui ci si potrà basare per adottare altre misure concrete.

- **Raccomandazione:** 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:** predisporre un meccanismo per la presentazione di relazioni periodiche sui progressi relativi ai casi 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.

Per conformarsi al quarto parametro di riferimento, le autorità bulgare dovranno rivedere la propria strategia, soprattutto per costituire un bilancio riguardo ai casi ad alto livello. I lavori preparatori già iniziati potrebbero costituire una valida base, anche se sarebbe opportuno analizzarne ulteriormente e valutare attentamente alcune proposte volte a introdurre cambiamenti nelle istituzioni esistenti per scongiurare qualsiasi effetto negativo in termini di efficienza.

Corruzione a livello locale e ai confini

Occorre intensificare gli sforzi per combattere la corruzione ai livelli inferiori, in particolare introducendo misure volte a rafforzare la prevenzione combinate a un maggiore impegno per aumentare la trasparenza e la professionalità nella pubblica amministrazione. È ampiamente riconosciuto che gli appalti pubblici sono un settore particolarmente a rischio di corruzione. La Bulgaria ha fatto progressi nell'attuazione della strategia sugli appalti pubblici adottata nel 2014, anche attraverso l'introduzione di verifiche ex ante approfondite e basate sul rischio. Ora il paese deve dimostrare di aver dato un seguito efficace a queste verifiche e introdurre sanzioni effettive per tutti i casi di irregolarità.

- **Raccomandazione:** 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.

Nell'ambito della sua riforma generale, il ministero dell'Interno ha predisposto una serie di misure preventive concrete anticorruzione (in particolare a livello della polizia stradale e di frontiera). Queste misure devono proseguire ed essere oggetto di un monitoraggio costante. Occorre inoltre accelerare la prevista estensione di queste iniziative ad altri ministeri.

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

3.3 Criminalità organizzata

Il sesto parametro di riferimento dell'MCV riguarda la lotta contro la criminalità organizzata. L'analisi degli sviluppi verificatisi negli ultimi dieci anni evidenzia un'evoluzione della criminalità organizzata, che è diventata più frammentata, versatile e diversificata, orientata verso attività legali e meno apertamente violenta. Molti interlocutori bulgari ritengono pertanto che, nella forma concordata dieci anni fa, il sesto parametro stia diventando meno pertinente, dato che il quadro della criminalità si sta progressivamente trasformando avvicinandosi a quello di altri Stati membri. Tuttavia, la Bulgaria deve dimostrare di disporre di un sistema efficace per combattere la criminalità organizzata stabilendo una casistica da cui risulti che nei casi gravi di criminalità organizzata si giunge a decisioni giudiziarie definitive e che queste vengono eseguite.

Dopo le ristrutturazioni degli ultimi anni, la direzione per la lotta contro la criminalità organizzata sembra aver largamente riacquisito la sua stabilità e capacità operativa. Tuttavia, i problemi strutturali connessi al codice di procedura penale, che complicano le indagini, destano ancora preoccupazione. Permane inoltre la necessità di rafforzare ulteriormente la capacità operativa, la formazione e le attrezzature.

Il tribunale specializzato per la criminalità organizzata e la relativa procura stanno costituendo una casistica. Una valutazione del funzionamento dei tribunali specializzati effettuata dalla Corte suprema di cassazione ha evidenziato alcune questioni cruciali che devono essere

ulteriormente approfondite nell'ambito dei temi più generali esaminati nel contesto del secondo e del terzo parametro di riferimento. È stato proposto di estendere le competenze del tribunale specializzato ai casi di corruzione ad alto livello. Questi cambiamenti giurisdizionali devono essere accuratamente preparati e accompagnati da un'analisi adeguata delle risorse necessarie e delle possibili implicazioni giuridiche. Sarebbe opportuno chiarire che non vi saranno effetti negativi indesiderati sui casi di criminalità organizzata.

In linea generale, è importante che le istituzioni e le agenzie competenti in materia di criminalità organizzata godano della stabilità necessaria per lavorare sui casi e garantirne la conclusione in tribunale. La Bulgaria ha iniziato a costituire un bilancio relativo ai casi di criminalità organizzata; questa tendenza positiva dovrebbe essere mantenuta e ulteriormente rafforzata.

- **Raccomandazione:** predisporre un meccanismo per la presentazione di relazioni periodiche sui progressi relativi ai casi 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.

Per quanto riguarda la confisca dei beni, sono state proposte modifiche alla legge sulla confisca dei proventi di reato per ovviare a una serie di problemi (ad esempio abbassando la soglia relativa ai patrimoni ingiustificati), ma l'Assemblea nazionale non le ha ancora adottate. La commissione sulla confisca dei beni illeciti continua ad ottenere solidi risultati. Sussistono tuttavia incertezze circa il suo futuro come struttura indipendente a causa delle proposte pendenti volte a inglobarla nell'autorità unica anticorruzione.

- **Raccomandazione:** 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.

4. CONCLUSIONE

Le relazioni dell'MCV elaborate dalla Commissione nel 2015 e nel 2016 hanno preso atto delle importanti misure adottate dalle autorità bulgare per rilanciare il processo di riforma. Nel 2016 la Bulgaria ha compiuto ulteriori e significativi progressi nell'attuazione della strategia di riforma giudiziaria, mentre l'attuazione della strategia nazionale anticorruzione è ancora in fase iniziale. Su un piano più generale, negli ultimi dieci anni i progressi globali sono stati meno rapidi del previsto e rimangono notevoli sfide che devono essere affrontate. Il nuovo governo dovrà portare avanti la riforma per ottenere risultati irreversibili. La presente relazione, pertanto, non può concludere che i parametri di riferimento siano stati rispettati in modo soddisfacente. Possono tuttavia essere formulate alcune raccomandazioni fondamentali finalizzate alla chiusura provvisoria dei singoli parametri di riferimento e, successivamente, alla conclusione del processo MCV.

La Commissione ritiene che gli obiettivi dell'MCV possano essere conseguiti dando seguito alle raccomandazioni contenute nella presente relazione. La velocità dei progressi dipenderà dalla rapidità con cui la Bulgaria sarà in grado di attuarle in modo irreversibile. La Commissione invita pertanto la Bulgaria a prendere provvedimenti per conformarsi alle raccomandazioni contenute nella presente relazione. La Commissione valuterà i progressi compiuti verso la fine del 2017.