



Bruxelles, 27.1.2016
COM(2016) 40 final

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

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

{SWD(2016) 15 final}

1. INTRODUZIONE

Il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) è stato istituito nel 2007 quando la Bulgaria ha aderito all'Unione europea. Si è ritenuto infatti che, per ovviare alle carenze riscontrate, fosse necessario un ulteriore impegno nei settori cruciali della riforma giudiziaria e della lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. A partire da quel momento le relazioni dell'MCV hanno descritto i progressi compiuti dalla Bulgaria e formulato raccomandazioni specifiche per orientare gli sforzi delle autorità bulgare. Le relazioni della Commissione¹ e le conclusioni del Consiglio dei Ministri² hanno esaminato gli sviluppi in Bulgaria e formulato raccomandazioni per il futuro. La presente relazione, che riepiloga le misure adottate negli ultimi dodici mesi e formula raccomandazioni per le prossime fasi, è il risultato di un rigoroso processo di analisi da parte della Commissione, basato sugli elementi forniti dalle autorità bulgare, dalla società civile e dalle altre parti interessate. La Commissione si è potuta anche avvalere delle competenze specifiche di esperti delle magistrature di altri Stati membri.

La relazione dell'MCV del 2015 considerava lenti i progressi conseguiti nel corso dell'anno precedente e il Consiglio nelle sue conclusioni esortava la Bulgaria a "consolidare la sua risoluzione politica di realizzare riforme e ottenere risultati tangibili"³. La relazione ha però anche individuato un certo numero di ambiti in cui la Bulgaria ha preso coscienza dei problemi esistenti e ha iniziato a individuare soluzioni. Ciò ha comportato l'avvio di due strategie globali di riforma incentrate sulla riforma giudiziaria e sulla lotta contro la corruzione. Le strategie hanno fornito la base per numerosi momenti determinanti del 2015 e continueranno a costituire importanti punti di riferimento nel 2016. La prova decisiva consisterà nel mettere in pratica tale impegno conseguendo risultati concreti. Un fattore determinante per ottenere la fiducia dei cittadini bulgari è il modo in cui vengono trattati i casi difficili e sormontati gli ostacoli che si frappongono alle riforme. Si tratta di un fattore chiave anche per stabilire in che misura le riforme abbiano incominciato a prendere piede. Ciò è fondamentale al fine di introdurre cambiamenti sostenibili, uno degli obiettivi principali del processo di riforma.

La Commissione continuerà a sostenere gli sforzi della Bulgaria per conseguire gli obiettivi dell'MCV. La Bulgaria riceve già sostegno in molti settori grazie ai Fondi strutturali e ai Fondi europei di investimento⁴. Inoltre, nel 2015 la Commissione ha istituito un nuovo strumento, il Servizio di assistenza per le riforme strutturali, incaricato di fornire assistenza tecnica alle iniziative di riforma degli Stati membri dell'UE in un'ampia gamma di settori. Altra assistenza viene fornita dagli Stati membri e da organizzazioni internazionali che spesso cooperano con la società civile bulgara. Tale coinvolgimento fa parte di una società aperta e democratica e può rappresentare un contributo di primo piano alle iniziative di riforma della Bulgaria. La Commissione si rallegra del fatto che la Bulgaria abbia espresso interesse per

¹ Le relazioni precedenti possono essere consultate all'indirizzo http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm.

² Di recente, il 17 marzo 2015, il Consiglio ha adottato delle conclusioni.

³ 7281/15, pag. 3. http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

⁴ Durante il periodo di programmazione 2007-2013 erano stati stanziati 51 milioni di EUR nell'ambito del programma operativo "Sviluppo della capacità amministrativa" per inviti a presentare domande da parte dei magistrati, ma ne sono stati utilizzati soltanto 25 a causa del mancato assorbimento da parte di tribunali e procure. Il nuovo periodo di programmazione 2014-2020 assegna una priorità al settore giudiziario per il quale è previsto uno stanziamento di 30,1 milioni di EUR.

una ulteriore assistenza tecnica, come ha dichiarato il Primo ministro bulgaro⁵, e incoraggia il paese ad avvalersi pienamente delle possibilità offerte.

2. STATO DI AVANZAMENTO DEL PROCESSO DI RIFORMA IN BULGARIA

2.1 Riforma della magistratura

Indipendenza, responsabilità e integrità della magistratura

La relazione dell'MCV del 2015 ha già osservato che la strategia di riforma giudiziaria fornisce un piano generale e dettagliato per i prossimi anni. Dopo l'approvazione da parte dell'Assemblea nazionale bulgara nel gennaio 2015, il governo ha avviato un'azione concreta di follow-up in una serie di settori sotto la diretta autorità del ministero della Giustizia. Tuttavia, il banco di prova che il dibattito pubblico del 2015 ha individuato come maggiormente significativo per la strategia era la riforma del Consiglio superiore della magistratura (CSM). Il CSM è l'istituzione principale del sistema giudiziario bulgaro. Dispone di ampi poteri in materia di nomina, valutazione e promozione di giudici e pubblici ministeri e di imposizione di sanzioni nei loro confronti nonché in materia di gestione del bilancio del sistema giudiziario. Rappresenta la voce della magistratura nella società e svolge pertanto un ruolo fondamentale influenzando l'opinione dei cittadini nei confronti della magistratura nel suo complesso. La fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario rimane scarsa⁶.

Il funzionamento del CSM è pertanto della più grande importanza. Un aspetto peculiare dell'attuale struttura consiste nel fatto che le decisioni in materia di personale e di questioni disciplinari per la magistratura requirente e giudicante vengono prese in un'unica struttura. Anche se non esiste un modello autorevole per la costituzione dei consigli della magistratura, è emerso chiaramente che sia i giudici che i pubblici ministeri ritengono inopportuno che tali decisioni vengano prese da un gruppo misto di giudici e pubblici ministeri del CSM. Nella situazione bulgara, in cui un gran numero di nomine nel CSM sono politiche, il modello attuale solleva particolari preoccupazioni per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura e la possibilità che vengano esercitate pressioni sui giudici. È questo il contesto in cui è scaturita la proposta di una strategia di riforma volta a creare due collegi distinti all'interno del CSM per affrontare le questioni relative al personale dei due rami della magistratura.

In primavera, a seguito di un vasto dibattito, si è giunti alla conclusione che alcuni dei cambiamenti proposti richiedevano modifiche della Costituzione. Tali modifiche sono state adottate dall'Assemblea nazionale nel dicembre 2015. Anche se tali modifiche comportavano alcune modifiche significative del testo originariamente proposto dal governo⁷, la loro

⁵ Dichiarazione resa in occasione del Consiglio dell'UE del 17 dicembre 2015.

⁶ La scarsa fiducia nel sistema giudiziario è testimoniata dai sondaggi di opinione. La stragrande maggioranza dei Bulgari (96% nel 2014) ritiene che le lacune del sistema giudiziario costituiscano un grave problema (Flash Eurobarometro 406, gennaio 2015, pag. 9). Si veda anche *l'indice Rule of Law del 2015* dell'organizzazione World Justice Project (pag. 70): http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf e la relazione *Global Competitiveness Report* del World Economic Forum, pagg. 124-125 <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>.

⁷ Una riassegnazione all'ultimo minuto di un membro nella quota di candidati nominati dal Parlamento dalla sezione penale a quella giudiziaria ha portato alle dimissioni del ministro della Giustizia e a proteste da parte delle principali associazioni professionali di giudici. La manovra è stata interpretata come un rafforzamento dell'influenza politica della camera dei magistrati del CSM che riduceva al contempo la responsabilità del Pubblico Ministero.

adozione rappresenta comunque un importante passo avanti verso una riforma del CSM. Oltre alla creazione di due camere per la presa di decisioni all'interno del CSM, sono stati rafforzati i poteri dell'ispettorato giudiziario in materia di indagini sui conflitti di interessi e l'arricchimento illecito dei magistrati⁸. La prossima tappa consisterà nell'attuare la riforma modificando la legge sul sistema giudiziario. Nella primavera del 2015 il governo ha preparato e presentato, ai fini di una consultazione pubblica, un pacchetto legislativo che è rimasto però sospeso in attesa dell'esito del dibattito sulla Costituzione⁹.

Precedenti relazioni dell'MCV hanno riscontrato l'esistenza di preoccupazioni sulla capacità del CSM di svolgere il suo ruolo di custode dell'indipendenza e integrità della magistratura. Le controversie ruotavano intorno a questioni come la mancata trasparenza delle procedure per le nomine giudiziarie, l'incoerenza delle pratiche nei procedimenti disciplinari e l'assenza di follow-up in relazione a problemi di possibile manipolazione dell'assegnazione casuale delle cause nei tribunali. A ciò si è aggiunta la controversia sull'influenza politica diretta in seno al CSM. Nel 2015 il quadro relativo a tali questioni è stato vario. All'inizio dell'anno il CSM ha nominato un nuovo presidente della Corte suprema di Cassazione. Il nuovo presidente è stato pronto a esprimersi a favore della riforma e sembra incutere rispetto nel settore giudiziario¹⁰. In primavera è stata nominata anche la nuova presidenza del Tribunale della città di Sofia, dopo che la precedente aveva dovuto dare le dimissioni a seguito degli scandali¹¹. Tuttavia, altre nomine decise dal CSM hanno continuato a sollevare preoccupazioni per mancanza di trasparenza e possibili influenze indebite. Il posto del Presidente della Corte d'appello della città di Sofia è rimasto vacante per circa due anni: benché si sia candidato un magistrato che era apertamente sostenuto dai giudici del tribunale, il CSM non ha ottenuto la maggioranza necessaria¹². Non esistono criteri chiari per valutare le nomine e ciò fa sorgere dubbi sull'obiettività delle procedure di nomina.

Si è indagato su gravi accuse di corruzione e traffico di influenze nel settore giudiziario solo dopo che sono state esercitate pressioni interne ed esterne e le autorità si sono dimostrate incapaci o riluttanti a svolgere indagini proattive. L'ultima relazione dell'MCV ha evidenziato le irregolarità scoperte in relazione alle attività del tribunale della città di Sofia alla fine del 2014, aggiungendo che la reazione iniziale del CSM lasciava capire che ciò rappresentava una bassa priorità per il Consiglio¹³. Il CSM ha avviato un processo per migliorare l'applicazione dell'assegnazione casuale delle cause nei tribunali bulgari, creando nell'ottobre 2015 un nuovo sistema informatico per tutto il settore giudiziario che dovrebbe permettere di far fronte ai problemi costantemente rilevati nelle precedenti relazioni dell'MCV. Tuttavia, il CSM si è mostrato riluttante a reagire alle accuse di gravi irregolarità presentate da eminenti magistrati

⁸ Inoltre, è stato eliminato il requisito delle votazioni segrete su questioni relative al personale nel CSM ed è stata introdotta la regola della maggioranza di due terzi per l'elezione dei membri della quota parlamentare.

⁹ Pertanto, sono state introdotte altre importanti modifiche (si veda qui di seguito).

¹⁰ Quando il comitato etico del CSM stava valutando la possibilità di procedimenti contro il presidente Panov dopo un discorso critico nei confronti della mancanza di sostegno per la riforma giudiziaria, oltre 200 giudici hanno firmato una lettera a suo sostegno.

¹¹ L'impegno del nuovo presidente della Corte suprema di Cassazione ha agevolato tale processo.

¹² L'ultima procedura del dicembre 2015 è stata caratterizzata da un intervento dell'Unione dei magistrati bulgari che ha criticato le dichiarazioni pubbliche sul candidato a livello politico. Ciò ha richiamato l'attenzione su alcune altre decisioni recenti del CSM che essi hanno ritenuto problematiche.

¹³ COM(2015) 36 final, pag. 4.

del tribunale della città di Sofia¹⁴. Le azioni disciplinari sono state promosse soltanto molto tempo dopo, a seguito di un intervento del ministro della Giustizia¹⁵.

Nell'autunno 2015 i media hanno reso nota una conversazione registrata tra due delle principali figure coinvolte nelle irregolarità scoperte nell'autunno 2014 in relazione al tribunale della città di Sofia¹⁶ apportando ulteriori elementi alla controversia in corso. A seguito di reiterate richieste di indagini¹⁷, il CSM e la procura hanno annunciato l'avvio di indagini sui contenuti registrati¹⁸. Sarà fondamentale per la credibilità del processo che vengano prese tutte le misure necessarie per garantire che l'indagine si svolga in maniera trasparente e imparziale¹⁹.

Dopo un intervallo di alcuni anni, nella primavera del 2015 l'Assemblea nazionale ha eletto un nuovo ispettore capo. Le diverse fasi della procedura sono state trasparenti e hanno coinvolto la società civile a cui è stato chiesto di proporre candidati. Tale impostazione è stata adottata anche nella procedura successiva per l'elezione del nuovo collegio di ispettori avviata in autunno e ancora in corso²⁰. La procedura rivestirà particolare importanza considerato il nuovo ruolo rafforzato dell'ispettorato per quanto riguarda il trattamento di questioni relative all'integrità e di indizi di corruzione nel sistema giudiziario. Sarà cruciale garantire che l'ispettorato sia dotato delle risorse necessarie per svolgere efficacemente tale ruolo.

Riforma del quadro giuridico

L'attuale riforma del CSM, benché importante, è solo un elemento della nuova strategia di riforma giudiziaria della Bulgaria. La strategia è illustrata in un documento complessivo che propone un ampio spettro di obiettivi, molti dei quali richiedono modifiche di legge. Come si è detto, è stato elaborato un pacchetto di modifiche alla legge sul sistema giudiziario che dovrebbe essere pronto per essere trasmesso rapidamente all'Assemblea nazionale. Il pacchetto contiene modifiche relative a tutta una serie di settori finalizzate a migliorare diversi aspetti della gestione del sistema giudiziario. Molte delle proposte mirano a conferire maggiori poteri e a raccogliere informazioni sui magistrati al fine di migliorare la trasparenza e l'indipendenza. Altre modifiche sono destinate ad attuare le migliori proposte al fine di regolamentare i percorsi di carriera o le norme per la formazione professionale dei magistrati. Altre ancora mirano all'introduzione di nuove tecnologie per migliorare trasparenza, qualità ed efficienza (e-justice). Durante l'anno tali proposte sono già state oggetto di un ampio

¹⁴ I due magistrati più attivi non svolgono più le loro funzioni in tribunale.

¹⁵ Tali circostanze hanno nuovamente sollevato preoccupazioni in merito all'assenza di disposizioni chiare nelle decisioni disciplinari del CSM.

¹⁶ L'ex presidente del tribunale della città di Sofia e un altro magistrato sono entrambi attualmente sottoposti a indagini penali.

¹⁷ L'Unione dei magistrati, il ministero della Giustizia e il Presidente della Corte suprema di Cassazione hanno chiesto, tra gli altri, l'avvio di un'indagine indipendente.

¹⁸ Tuttavia, il 14 gennaio il CSM ha concluso l'indagine in circostanze controverse. La procedura è stata criticata in una lettera aperta dell'associazione dei magistrati per mancanza di trasparenza.

¹⁹ In questo contesto rientrano le campagne aggressive e controverse di alcuni media che prendono spesso di mira singole figure di magistrati. La parzialità della copertura mediatica nel corso delle indagini disciplinari o penali rappresenta un'ulteriore sfida per le autorità giudiziarie.

²⁰ Per i dieci posti previsti sono stati nominati venti candidati, per i quali alcune nomine sono state presentate dall'interno del sistema giudiziario o da associazioni professionali. L'elezione finale presso l'Assemblea nazionale deve ancora avvenire.

dibattito all'interno del settore giudiziario. Il 2016 sarà un importante banco di prova della capacità della Bulgaria di progredire a seguito dell'adozione di tali modifiche²¹.

Un altro settore in cui sono in corso di preparazione modifiche legislative è quello del codice penale e del codice di procedura penale. Le precedenti relazioni dell'MCV hanno rilevato il rischio che un dibattito fondamentalmente incentrato sulla riforma di tali codici possa compromettere a lungo termine l'elaborazione di modifiche più urgenti e mirate²². Il codice penale è stato oggetto di ripetuti tentativi di riforma da parte dei diversi governi negli ultimi cinque anni, un obiettivo che finora è apparso difficile da raggiungere²³. Nel 2015 il governo ha dato inizio a un processo di riflessione per una più estesa riforma della politica in materia penale²⁴. La riflessione mira 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. Nel frattempo, tuttavia, le autorità bulgare hanno riconosciuto la necessità di procedere più rapidamente con una serie limitata di modifiche mirate, segnatamente al fine di affrontare i problemi che causano ritardi nei procedimenti penali e agevolare il perseguimento dei reati di corruzione. Sono già state adottate alcune modifiche per ovviare a lacune rilevanti, ma occorre ancora verificarne gli effetti nella pratica²⁵.

Qualità ed efficienza del sistema giudiziario

Al fine di determinare la qualità ed efficienza del sistema giudiziario vi sono alcuni fattori decisivi: il livello complessivo al quale il sistema riesce ad amministrare la giustizia, la percezione, da parte dei cittadini, dell'affidabilità del sistema giudiziario nell'amministrare la giustizia in maniera equa, l'efficacia con cui vengono perseguiti gli autori dei reati e la conformità con la legge dell'esercizio della giustizia²⁶. Ciò è stato sottolineato in un'osservazione di quest'anno della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale: "è stato riscontrato, in oltre 45 sentenze nei confronti della Bulgaria, che le autorità non hanno soddisfatto l'obbligo di svolgere indagini efficaci ed è stato ritenuto che tali carenze ricorrenti rivelino l'esistenza di un problema sistemico"²⁷. Se è chiaro che ciò riguarda una questione complessiva di applicazione della legge, è altresì evidente che permangono gravi problemi per quanto riguarda la procura e il sistema giudiziario.

La gestione quotidiana del sistema giudiziario spetta al Consiglio superiore della magistratura (CSM) per quanto riguarda, tra l'altro, aspetti come le nomine, la valutazione, la formazione, le azioni disciplinari e la gestione del carico di lavoro tra magistrati e autorità giudiziarie. Nel passato le relazioni dell'MCV hanno evidenziato come la disparità nella distribuzione del carico di lavoro tra gli organi giurisdizionali abbia conseguenze in termini di qualità ed

²¹ La commissione recentemente creata per l'attuazione della riforma giudiziaria dovrebbe rappresentare una valida piattaforma per presentare questa iniziativa e altre ancora e per monitorare i progressi dei diversi aspetti della strategia di riforma giudiziaria.

²² COM(2015) 36, pag. 10.

²³ Il progetto di riforma del codice penale preparato nel 2014 da un governo precedente non ha riscontrato favore dal momento che non ha soddisfatto le aspettative e che l'Assemblea nazionale è stata sciolta subito dopo averlo presentato.

²⁴ La strategia di riforma giudiziaria del governo prevede una riforma del codice penale più estesa a cui sta ora lavorando il ministero della Giustizia.

²⁵ Si vedano la pag. 9 per la latitanza e la relazione tecnica, sezioni 3.2 e 6.2.

²⁶ È significativo che, per quanto riguarda alcune cause penali transfrontaliere, la Bulgaria avanzi molto più lentamente degli altri Stati membri.

²⁷ *Problemi sistemici per quanto riguarda l'inefficacia delle indagini in Bulgaria* [ECHR 070 \(2015\)](#)

efficacia del processo giudiziario nonché dell'indipendenza dei giudici²⁸. Sono le giurisdizioni più estese, come il tribunale di Sofia, ad avere il maggiore carico di lavoro. Nel 2015, come negli anni precedenti, il CSM ha cercato di eliminare gli squilibri nella ripartizione del carico di lavoro tra le giurisdizioni creando nuovi posti di lavoro nei tribunali più sovraccarichi e tagliandone altri in tribunali meno oberati di lavoro. Finora, però, tale approccio ha avuto un impatto solo marginale. Una soluzione più globale è stata subordinata all'elaborazione di norme per un carico di lavoro armonizzato e alla realizzazione di un'analisi socio-economica più approfondita dei tribunali regionali di cui si è occupato un sottocomitato del CSM. Il lavoro di analisi è terminato nel 2015 e i suoi risultati dovrebbero fornire ora la base per una gestione più sistematica delle risorse umane di personale nonché forse per una riorganizzazione dei tribunali. Il CSM intende, come primo passo, sottoporre a consultazioni pubbliche nel 2016 una serie di proposte sulla struttura dei tribunali regionali. Le nuove norme per un carico di lavoro armonizzato dovrebbero fornire al CSM dati per ottimizzare altre parti del sistema, come i tribunali distrettuali o di appello e i tribunali amministrativi. Anche senza tali riforme, le norme dovrebbero già costituire un buon punto di partenza per distribuire le risorse umane di personale tra le diverse parti del sistema. Si tratta di decisioni che, anche se spesso delicate, dovrebbero contribuire a migliorare la qualità ed efficienza generale in un ambiente dotato di scarse risorse²⁹.

Più in generale, sarà necessario dare seguito alla riforma giudiziaria con decisioni di gestione in una serie di settori. Un esempio particolarmente importante, in cui le decisioni di legge e quelle di gestione procedono di pari passo, proviene dall'introduzione dell'e-justice. Sarà di importanza cruciale sviluppare la capacità di gestire i complessi processi manageriali e tecnici necessari per garantire una corretta applicazione dell'e-justice in settori come la protezione dei dati e la sicurezza.

I procedimenti disciplinari rappresentano un altro settore in cui le norme relative al carico di lavoro possono rivelarsi utili, in particolare al fine di stabilire una base più obiettiva per le sanzioni da applicare in casi di mancata osservanza dei termini procedurali³⁰. Tuttavia, i problemi in questo settore sono radicati molto profondamente: in genere, i magistrati hanno la sensazione che le decisioni del CSM non siano né trasparenti né oggettive. Tale problema potrebbe essere affrontato stabilendo norme e sanzioni chiare per i procedimenti disciplinari e illustrando in maniera più sistematica in che modo le singole decisioni si rapportano alle norme generali. La mancanza di norme disciplinari chiare è particolarmente problematica quando i procedimenti riguardano violazioni del codice etico o atti che pregiudicano il prestigio del settore giudiziario³¹ in cui non è chiaro l'ambito preciso della responsabilità disciplinare. In tali casi si corre il rischio di decisioni arbitrarie con un effetto inibitore sui magistrati che si esprimono in pubblico su argomenti leciti.

L'ufficio della procura svolge un ruolo di primo piano all'interno dell'intero sistema giudiziario. La strategia di riforma giudiziaria del governo si propone di realizzare

²⁸ Il carico di lavoro alto espone i magistrati ad azioni disciplinari qualora non riescano ad attenersi ai termini stabiliti. Ciò solleva preoccupazioni per quanto riguarda l'indipendenza in un ambiente in cui le norme in materia di azioni disciplinari sono talvolta percepite come poco chiare.

²⁹ Recentemente è stato sollevato il problema dell'entità del bilancio destinato al settore giudiziario dal momento che il ministero delle Finanze ha accettato un aumento del bilancio soltanto per il 2016, nonostante la promessa di aumentare la dotazione di bilancio per gli anni futuri.

³⁰ Molti procedimenti riguardano ritardi nello svolgimento delle fasi procedurali obbligatorie. In casi di questo tipo è stato obiettato che i ritardi erano dovuti a un carico di lavoro troppo pesante.

³¹ Si tratta di reati disciplinari ai sensi dell'articolo 307 della legge sul sistema giudiziario.

un'approfondita riforma dell'ufficio della procura, sulla base di analisi indipendenti. Tra gli obiettivi da realizzare c'è quello di instillare un senso di iniziativa e di responsabilità più forte mediante una cultura meno gerarchizzata e una maggiore responsabilizzazione e di guadagnare la fiducia dell'opinione pubblica nei confronti della procura nel suo complesso. La riforma si baserebbe su misure già realizzate negli anni scorsi e sulla progettata riforma della politica bulgara in materia penale. La necessità di una riforma approfondita della procura nasce dalla mancanza cronica di risultati concreti in casi di corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata³² ed è un tema ricorrente nel dibattito attualmente in corso tra gli osservatori indipendenti in Bulgaria. Le relazioni dell'MCV hanno più volte raccomandato che il modo migliore per individuare le buone pratiche per il futuro consisterebbe in un'analisi obiettiva dei motivi concreti per cui i casi di corruzione ad alto livello non hanno avuto esito positivo.

2.2 Corruzione

Il quarto e quinto parametro della relazione dell'MCV riguardano la necessità di misure efficaci contro la corruzione, sia per quanto riguarda la corruzione ad alto livello che per altri tipi più generali di corruzione all'interno delle istituzioni pubbliche. La Bulgaria rientra infatti tra gli Stati membri dell'UE in cui si riscontra il livello più alto di corruzione e la corruzione viene considerata come uno degli ostacoli più significativi agli scambi commerciali con tale paese³³. Precedenti relazioni dell'MCV hanno sottolineato il fatto che gli sforzi compiuti nel passato sono stati scarsi³⁴. Le istituzioni create per combattere la corruzione sono risultate frammentarie, prive di coordinamento e inadeguate al compito da affrontare.

Nel 2015 le autorità bulgare hanno finalmente preso coscienza di tali problemi e il governo ha adottato una strategia globale nazionale per combattere la corruzione. La strategia costituisce un importante passo avanti dal momento che contiene un'analisi chiara delle sfide da affrontare e propone una serie di misure concrete per risolvere i problemi individuati. L'impresa sarà ora quella di garantirne l'attuazione³⁵. È stato creato un consiglio nazionale di coordinamento al fine di coordinare gli sforzi e monitorare i progressi. Esso rimane, tuttavia, un'istituzione politica che necessita di sostegno politico di altissimo livello e di strutture operative efficaci per conseguire successi. Il fatto che la proposta del governo di una nuova legge contro la corruzione non sia riuscita a superare la prima lettura in seno all'Assemblea nazionale nel settembre 2015 desta dubbi sul livello di sostegno politico per il nuovo approccio. Il progetto di legge è stato concepito per dare un sostegno al nuovo approccio fornendogli una solida base istituzionale: esso, infatti, prevede la creazione di un'autorità unica contro la corruzione, incaricata di verificare i conflitti di interessi e le dichiarazioni di proprietà dei funzionari di alto rango e di svolgere indagini su possibili casi di corruzione e di arricchimento illecito³⁶. Inoltre, il progetto di legge includeva una riforma del sistema di controllo dei conflitti di interesse e della proprietà privata dei funzionari pubblici.

³² In alcuni casi sembra esservi stata riluttanza da parte della procura a portare avanti le indagini, anche in casi riguardanti fondi dell'UE (Relazione tecnica, pagg. 24-25.)

³³ Relazione tecnica, pag. 18.

³⁴ Una valutazione effettuata dalle autorità bulgare terminata nel 2015 ha sottolineato le carenze nell'attuazione della precedente strategia bulgara contro la corruzione. Cfr. COM(2015) 36, pag. 7.

³⁵ In passato, la mancanza di un follow-up politico e del monitoraggio dell'attuazione sono stati considerati tra i maggiori problemi della politica contro la corruzione.

³⁶ La nuova istituzione collaborerà strettamente con la commissione sulla confisca dei beni e l'ufficio della procura, ma sarà anche dotata di poteri per indagini amministrative indipendenti. Inoltre, sarà in grado di

Il fatto che il progetto di legge sia stato respinto in settembre, contrariamente a quanto si attendeva il governo, ha comportato un ulteriore rinvio dell'iniziativa principale da esso prevista contro la corruzione tra i funzionari di alto livello. Il dibattito ha riguardato soprattutto l'uso delle segnalazioni anonime, con una confusione tra la possibilità di ricevere segnalazioni anonime e la necessità di identificare chiaramente le prove utilizzate in tribunale. Se il governo si è impegnato a portare avanti la legge nel 2016, il suo fallimento iniziale ha sollevato preoccupazioni sul livello di consenso esistente quanto alla necessità di affrontare la corruzione ad alto livello e di perseguire una nuova strategia anti-corruzione. La ripresentazione e adozione di tale legge e la creazione della nuova istituzione costituiranno un test chiave della risolutezza della Bulgaria nel 2016.

Il governo bulgaro ha promosso, nell'ambito della strategia anticorruzione, una serie di altre strategie contro la corruzione più in generale nella pubblica amministrazione. In esse rientrano la riforma degli ispettorati amministrativi, misure per migliorare il sistema degli appalti pubblici e la preparazione di piani settoriali contro la corruzione che prevedano misure preventive per una serie di settori specifici considerati ad alto rischio per quanto riguarda la corruzione di "basso livello"³⁷. Tali misure necessiteranno di un seguito continuo soprattutto per quanto riguarda le modifiche di legge³⁸.

Infine, la Bulgaria deve stabilire una casistica delle indagini e delle azioni penali che hanno avuto esito positivo nelle cause di corruzione ad alto livello che si sono concluse con condanne definitive in tribunale. La procura sta seguendo un approccio pragmatico potenziando la capacità mediante cambiamenti strutturali e una più stretta collaborazione con altri servizi competenti. L'ultima misura adottata è stata la creazione in aprile di una unità interagenzie rafforzata presso l'ufficio della procura del tribunale della città di Sofia, addetta alle indagini e alla repressione della corruzione ad alto livello³⁹. Tale stretta cooperazione interservizi all'interno di una struttura specializzata sembra cominciare a dare i suoi frutti. Per un certo numero di casi si è adito il giudice⁴⁰ mentre per molti altri le indagini sono ancora in corso. Tuttavia, per valutare gli sforzi della Bulgaria nel combattere i casi di corruzione ad alto livello occorrerà considerare se siano state concluse e applicate le decisioni giudiziarie finali. Per ora il risultato resta limitato in termini di condanne definitive in casi di corruzione ad alto livello⁴¹.

2.3 Criminalità organizzata

Il sesto parametro dell'MCV riguarda la lotta contro la criminalità organizzata. Nel 2012 la Bulgaria ha creato un tribunale specializzato e un ufficio della procura per la criminalità

garantire una risposta più sistematica alle denunce di corruzione in quanto ingloberà in un'unica istituzione le funzioni delle tre istituzioni esistenti, la commissione per la prevenzione e l'accertamento dei conflitti di interessi, il centro anticorruzione (BORKOR) e le sezioni dell'ufficio nazionale di audit incaricate del controllo delle dichiarazioni di proprietà privata.

³⁷ Il ministero dell'Interno si sta impegnando in tal senso, attuando le misure nell'ambito di una riforma più generale di tale ministero.

³⁸ Dovrebbero essere stati preparati i progetti di modifica della legge sulla pubblica amministrazione per quanto riguarda gli ispettorati ma non sono ancora stati presentati all'Assemblea nazionale per l'adozione.

³⁹ L'unità si basa su due unità già esistenti che erano state create rispettivamente nel 2013 e 2014 per indagare su reati commessi dai magistrati e sulla corruzione locale.

⁴⁰ Compresi i casi relativi a funzionari di rango superiore come magistrati e sindaci.

⁴¹ Vi sono state cause importanti basate su accuse iniziali relative a gravi irregolarità che successivamente sono state annullate o rinviare dai giudici o a cui è stata messa fine dalla procura con il pretesto della mancanza di prove sufficienti o per motivi procedurali.

organizzata che incomincia ora a produrre risultati in termini di cause portate in tribunale e di numero di condanne. Tuttavia nei casi gravi di criminalità organizzata continuano a costituire un ostacolo disposizioni complesse e procedure penali formalistiche⁴². L'intimidazione dei testimoni rimane un problema serio che compromette l'esito delle cause. Nelle cause relative a casi gravi di criminalità organizzata, la Bulgaria deve ancora ottenere risultati concreti che dimostrino che si giunga a decisioni giudiziarie finali, e che queste vengano eseguite. La difficoltà di tale compito è stata nuovamente sottolineata da alcuni omicidi apparentemente collegati alla criminalità organizzata. Le indagini su un gran numero di omicidi su commissione degli ultimi anni sono rimaste insolte⁴³.

Nel 2015 la Bulgaria ha modificato il proprio codice di procedura per combattere i problemi individuati nelle precedenti relazioni dell'MCV in relazione alla latitanza di criminali e al fatto che l'ufficio della procura per la criminalità organizzata è oberato da casi di scarsa importanza non connessi alla criminalità organizzata. E' ancora troppo presto per valutare l'impatto di tali modifiche. Per quanto riguarda la latitanza di criminali, sono stati individuati nuovi problemi di natura organizzativa e si sta cercando di risolverli.

Nel 2012 la Bulgaria ha inoltre modificato la legge relativa alla confisca dei proventi di reato. Man mano che le cause trattate in base al diritto previgente si concludono e vengono sostituite da nuove cause, le esperienze realizzate con la nuova legge portano ad individuare una serie di problemi che richiedono modifiche di legge. La commissione sulla confisca dei beni ha preparato proposte dettagliate per risolvere i problemi che meritano di essere esaminate al più presto dall'Assemblea nazionale.

All'inizio del 2015 il servizio investigativo specializzato nell'affrontare la criminalità organizzata è stato ritrasferito al ministero dell'Interno, dopo che, a partire dal 2013, era stato collocato presso l'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale (SANS). Questa volta il trasferimento è stato organizzato meglio rispetto al 2013 ma ha comportato comunque alcune perturbazioni. È importante ora che tale servizio disponga della stabilità e delle risorse necessarie per svolgere il proprio lavoro. Sono stati individuati alcuni problemi giuridici nella legge che attuava tale trasferimento, soprattutto per quanto riguarda la definizione giuridica delle competenze della direzione responsabile per la criminalità organizzata che sembra limitare inutilmente la sua azione.

3. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Nel 2015 la Bulgaria ha preso importanti misure per procedere sulla via delle riforme dopo un periodo in cui l'instabilità politica sembrava aver comportato un processo di stagnazione. Le due strategie sulla riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione rappresentano un piano dettagliato di azione ma è chiaro che tradurre tali strategie in risultati tangibili e concreti costituirà la sfida principale del 2016. Sono state prese una serie di iniziative e alcune di esse hanno dato risultati concreti. In dicembre la Bulgaria ha modificato la Costituzione. Anche se gli emendamenti comportavano alcune modifiche significative del testo originariamente

⁴² Il tentativo di individuare soluzioni possibili a tali problemi potrà comportare modifiche di legge. Tale questione viene affrontata al punto 2.1

⁴³ La Confederazione dei datori di lavoro e degli industriali della Bulgaria ha reagito al recente assassinio di un uomo d'affari con una lettera dai toni molto duri: <http://krib.bg/bg/news/Otvoreno-pismo-na-KRIB-do-Ministara-na-vatreshnite-raboti/>

proposto, la loro adozione rappresenta comunque un importante passo avanti verso una riforma del CSM. Occorre ora darvi un seguito facendo sì che l'ampia serie di modifiche contenute nella strategia di riforma giudiziaria diventi legge. Altre iniziative hanno sperimentato battute di arresto, segnatamente la strategia contro la corruzione, in particolare per il fatto che il progetto di legge relativo alla creazione di un'autorità unica contro la corruzione è stato respinto dall'Assemblea nazionale. Il governo ha annunciato la propria intenzione di ripresentare la proposta in forma modificata, ma la mancata approvazione del progetto ha evidenziato la mancanza di consenso politico sul processo di riforma.

Gli scarsi progressi nelle cause relative a corruzione ad alto livello e criminalità organizzata e la reazione e il follow up poco decisi a specifiche controversie come quella relativa al tribunale della città di Sofia nel 2014 continuano a minare la fiducia dei cittadini nella capacità delle autorità bulgare di amministrare la giustizia. I problemi sistemici individuati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per quanto riguarda l'obbligo della Bulgaria di svolgere indagini efficaci riecheggiano una serie di relazioni dell'MCV e le autorità bulgare danno prova di mancanza di determinazione nel reagire a tali carenze. Molte delle raccomandazioni della relazione dell'MCV del 2015 rimangono valide.

Per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura, un segnale incoraggiante è rappresentato dai magistrati bulgari che si sono espressi in pubblico a favore della riforma del sistema giudiziario. Ciò testimonia lo sviluppo di una nuova cultura più fiduciosa tra i magistrati bulgari. Progressi concreti sono stati conseguiti anche per quanto attiene alla gestione del sistema giudiziario. Tuttavia, in alcuni settori chiave della governance giudiziaria, le istituzioni bulgare non hanno dato prova di sufficiente determinazione.

La Commissione attende con interesse di continuare a cooperare strettamente con la Bulgaria al fine del conseguimento degli obiettivi dell'MCV e invita la Bulgaria a intraprendere azioni nei seguenti settori.

1. Indipendenza, responsabilità e integrità della magistratura

La Bulgaria ha avviato la riforma del Consiglio superiore della magistratura e il consolidamento dell'ispettorato giudiziario; ora occorre portare a termine tali compiti. Sarà inoltre importante basarsi sulle misure prese per aumentare la credibilità dell'assegnazione casuale delle cause e delle nomine.

- Attuare la riforma del CSM mediante le necessarie modifiche della legge sul sistema giudiziario.
- Dotare rapidamente l'ispettorato giudiziario dell'autorità giuridica e delle risorse materiali per svolgere il proprio nuovo ruolo di salvaguardia dell'integrità e di lotta contro la corruzione nel sistema giudiziario.
- Creare all'interno del CSM e dell'ispettorato giudiziario una struttura che monitori l'applicazione e la sicurezza del nuovo sistema di assegnazione casuale delle cause nei tribunali. Tali istituzioni devono essere trasparenti sui risultati delle ispezioni e il follow-up dei problemi individuati.
- Elaborare nel CSM una casistica di processi decisionali trasparenti e coerenti in merito alle decisioni di nomina, applicando norme chiare basate su merito e integrità e garantire che le decisioni vengano prese entro i termini stabiliti.

- Predisporre le condizioni per un'indagine imparziale sulle diverse denunce relative alla corruzione di alto livello all'interno del tribunale della città di Sofia, in particolare per quanto riguarda le eventuali implicazioni sistemiche, eventualmente esaminando le pratiche comparabili di altri tribunali.

2. Riforma del sistema giudiziario

Il ministero della Giustizia ha preparato un pacchetto complessivo di modifiche alla legge sul sistema giudiziario, sul quale si è svolto un ampio dibattito tra i magistrati nel corso del 2015, al fine di attuare la strategia di riforma giudiziaria del governo. Rimane attuale la raccomandazione formulata in passato e spesso ribadita di svecchiare il codice penale bulgaro.

- Introdurre modifiche alla legge sul sistema giudiziario conformemente alla strategia di riforma giudiziaria del governo prevedendo riforme che diano maggiore spazio di parola ai singoli magistrati e pubblici ministeri e garantendo la loro applicazione in stretta consultazione con le autorità giudiziarie.
- Preparare una serie di modifiche volte a risolvere i principali problemi delle procedure penali, in particolari i problemi relativi a cause complesse legate alla corruzione o alla criminalità organizzata.
- Adottare una riforma complessiva della politica bulgara in materia penale conformemente alle idee espresse nella strategia di riforma giudiziaria.

3. Norme relative al sistema giudiziario

Nel 2016 la Bulgaria deve procedere con la riforma di settori chiave del sistema giudiziario, provvedendo a modifiche adeguate della mappa giudiziaria al fine di migliorare la qualità ed efficienza globali, all'attuazione della e-justice, a norme chiare per i procedimenti disciplinari e continuando la riforma dell'ufficio della procura.

- Adottare una riforma della mappa giudiziaria per i tribunali regionali e presentare una tabella di marcia per una maggiore razionalizzazione dei tribunali a tutti i livelli al fine di migliorare la qualità ed efficienza globali, prevedendo anche, ove opportuno, una redistribuzione delle risorse alla luce di un'analisi globale del carico di lavoro nei tribunali.
- Fissare un calendario chiaro per l'attuazione dell'e-justice e provvedere alle risorse necessarie per monitorarne e dirigerne l'attuazione.
- Elaborare prassi per quanto riguarda la motivazione delle decisioni disciplinari con norme e principi chiari e obiettivi. Effettuare una valutazione indipendente delle pratiche disciplinari nell'attuale CSM dal 2012 in poi.
- Promuovere un esame indipendente dell'ufficio della procura come illustrato dalla strategia di riforma giudiziaria del governo, tenendo conto delle misure di riforma già applicate.

4. Corruzione

Le iniziative in questo settore devono concentrarsi sull'attuazione della nuova strategia nazionale contro la corruzione adottata nella primavera del 2015. Uno degli aspetti che è più

importante riesaminare in seno all'Assemblea nazionale sono le proposte del governo relativa a una nuova legge contro la corruzione, tenendo conto dei problemi specifici ma garantendo l'attuazione degli elementi principali, conformemente agli intenti illustrati nella strategia contro la corruzione.

- Adottare una nuova legge contro la corruzione in linea con la strategia, creando anche un'autorità unica, con un forte mandato indipendente, per combattere la corruzione ad alto livello. Provvedere a creare rapidamente la nuova istituzione e a dotarla delle risorse necessarie.
- Adottare modifiche alla legge sulla pubblica amministrazione per rafforzare l'indipendenza degli ispettorati interni e creare una serie uniforme di standard minimi per il settore pubblico per la valutazione dei rischi e gli obblighi di rendicontazione.
- Attribuire all'organismo per gli appalti pubblici l'autorità giuridica e la capacità organizzativa per svolgere controlli in base al rischio sulle procedure di appalto pubblico.
- Continuare a impegnarsi per colpire la corruzione di basso livello all'interno del ministero dell'Interno. Promuovere sforzi analoghi in altri settori a rischio all'interno dell'amministrazione pubblica.
- Monitorare l'evoluzione delle cause penali relative a denunce di corruzione di alto livello, comprese le fasi preprocessuale e processuale e attuare misure per risolvere i problemi individuati.

5. Criminalità organizzata

La Bulgaria deve ancora raggiungere risultati concreti per quanto riguarda la pronuncia di condanne definitive in tribunale in relazione a casi gravi di criminalità organizzata. Di fondamentale importanza è garantire che vi siano condizioni giuridiche e istituzionali che permettano l'applicazione della legge e un'efficace attività giudiziaria.

- Monitorare l'evoluzione delle cause penali relative a gravi casi di criminalità organizzata, compresa la fase preprocessuale e processuale, l'applicazione delle sentenze e attuare misure per risolvere i problemi individuati.
- Affrontare i problemi giuridici individuati in materia di competenza e funzionamento della direzione responsabile per la criminalità organizzata all'interno del ministero dell'Interno e garantire a tale direzione la stabilità organizzativa di cui necessita per svolgere i propri compiti.
- Modificare la legge sulla confisca dei proventi di reato per permettere alla commissione sulla confisca dei beni di funzionare efficacemente.