



Strasburgo, 13.11.2018
COM(2018) 850 final

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

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

{SWD(2018) 550 final}

1. INTRODUZIONE

Nel gennaio 2017 la Commissione ha effettuato una valutazione globale dei progressi compiuti dalla Bulgaria durante il decennio successivo all'istituzione del meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) nel 2007¹. In una prospettiva a più lungo termine e in considerazione dei notevoli progressi compiuti, la Commissione ha formulato 17 raccomandazioni fondamentali la cui attuazione permetterebbe di concludere il processo MCV entro la fine del mandato della Commissione attuale, in linea con l'obiettivo fissato dal Presidente Juncker. Si può quindi considerare che le raccomandazioni formulate nel gennaio 2017 siano sufficienti per chiudere l'MCV - salvo sviluppi che invertano palesemente i progressi in corso. La relazione indicava anche che la velocità dei progressi dipenderà dalla rapidità con cui la Bulgaria sarà in grado di attuare le raccomandazioni in modo irreversibile. Le raccomandazioni vertevano in particolare sulla responsabilità e sulla rendicontabilità richieste alle autorità bulgare e sulla predisposizione di salvaguardie interne per garantire l'irreversibilità dei risultati e dimostrare, quindi, che i progetti in corso sarebbero proseguiti anche senza l'MCV. Come sottolineato dal Consiglio, l'MCV cesserà di funzionare quando tutti i sei parametri di riferimento applicabili alla Bulgaria saranno stati adeguatamente soddisfatti.

Nella relazione del novembre 2017², la Commissione osservava che erano stati compiuti notevoli progressi in merito alle raccomandazioni formulate nella relazione del gennaio 2017, in particolare la raccomandazione 1, per la quale la nuova formazione del Consiglio superiore della magistratura (CSM) dovrà ora dimostrare di ottenere risultati, e le raccomandazioni 16 e 17, per le quali si dovrà mantenere la tendenza positiva in atto. Si osservano progressi importanti anche per quanto riguarda la raccomandazione 4, ferma restando la necessità di ulteriori interventi. Pur non potendo, a questo stadio, considerare completamente soddisfatto nessuno dei parametri di riferimento, la Commissione rimane del parere che, se manterrà un orientamento politico costante e porterà avanti le riforme con determinazione, la Bulgaria dovrebbe essere in grado di attuare le raccomandazioni rimanenti dell'MCV nel prossimo futuro. Il Consiglio ha accolto con favore i notevoli passi avanti positivi compiuti, pur rilevando che resta ancora molto da fare³.

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

2. SITUAZIONE GENERALE

La relazione del gennaio 2017 rilevava che, nonostante i progressi compiuti in relazione ai parametri di riferimento dell'MCV, il processo era stato rallentato da condizioni sfavorevoli in termini di instabilità governativa, imprevedibilità del processo legislativo e contesto mediatico

¹ COM(2017) 43. In seguito alle conclusioni del Consiglio dei ministri del 17 ottobre 2006 (13339/06), il meccanismo era stato istituito con una decisione della Commissione del 13 dicembre 2006 (C(2006) 6570).

² COM(2017) 750.

³ Conclusioni del Consiglio sul meccanismo di cooperazione e verifica, 12 dicembre 2017.

non propizio alle riforme⁴. Sebbene tali questioni esulassero dall'ambito di applicazione specifico dell'MCV, questi fattori hanno comunque inciso sui progressi delle riforme.

Nell'anno successivo al novembre 2017 la Bulgaria ha goduto di una stabilità governativa che ha agevolato il processo di riforma. La misura più significativa è stata l'adozione della riforma del quadro generale anticorruzione nel gennaio 2018. Il lavoro è proseguito anche in altri ambiti, tra cui l'attuazione delle riforme adottate in precedenza. In alcuni settori le riforme sono ancora in corso o si continua a discutere sulla linea d'azione più opportuna. A volte, tuttavia, gli sviluppi legislativi hanno continuato a dar adito a controversie. In alcuni casi il processo legislativo è stato in grado di reagire e di adattarsi⁵, mentre in altri le controversie sono continuate anche dopo l'adozione della legislazione⁶. Nel complesso, tuttavia, si ritiene che il sistema legislativo abbia attuato le riforme in modo più prevedibile e meno controverso che in passato.

Negli ultimi anni gli osservatori internazionali hanno constatato un notevole deterioramento del contesto mediatico bulgaro, caratterizzato da una scarsa trasparenza a livello di proprietà e da un'applicazione carente degli standard giornalistici. Questa situazione incide sulla qualità del dibattito pubblico, e rischia quindi di limitare l'accesso dei cittadini all'informazione a causa del numero ridotto di fonti indipendenti⁷. Il contesto mediatico ha particolare rilevanza per l'indipendenza della magistratura, visti gli attacchi di alcuni media nei confronti dei giudici in relazione a interessi poco trasparenti e le difficoltà di accesso a mezzi di ricorso efficaci. Il Consiglio superiore della magistratura è chiamato a svolgere un ruolo fondamentale per difendere il settore giudiziario e il principio dell'indipendenza della magistratura da questi attacchi⁸.

Su un piano più generale, la possibilità per i media e la società civile di obbligare chi esercita il potere a rendere conto del suo operato in un contesto pluralistico libero da pressioni è un elemento di grande importanza sia per il proseguimento delle riforme oggetto dell'MCV che per il miglioramento globale della governance.

⁴ COM(2017) 43.

⁵ Le modifiche del codice penale introdotte per contrastare la corruzione nel settore privato hanno suscitato l'opposizione generalizzata delle associazioni imprenditoriali e degli esperti giudiziari, inducendo la commissione Affari giuridici dell'Assemblea nazionale ad avviare un ciclo di consultazioni supplementare sul progetto.

⁶ Ad esempio, le modifiche del codice di procedura amministrativa adottate nell'estate del 2018 nonostante le obiezioni delle organizzazioni della società civile, che nutrivano preoccupazioni circa l'accesso alla giustizia, e il veto presidenziale sono ora all'esame della Corte costituzionale che deve valutarne la conformità con la Costituzione.

⁷ L'*Indice sulla libertà di stampa nel mondo* 2018 di Reporter senza frontiere colloca la Bulgaria al 111° posto su 180 paesi, il punteggio peggiore fra gli attuali Stati membri dell'UE, il che rispecchia il notevole peggioramento della situazione registrato da qualche anno a questa parte. Nel 2013 il paese si è classificato all'87° posto. Cfr. <https://rsf.org/en/ranking>. Si veda anche la relazione 2016 dell'Osservatorio del pluralismo dei media: <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/bulgaria/>.

⁸ È stato segnalato che, in alcuni casi recenti, il Consiglio ha avuto difficoltà a raggiungere il consenso necessario ai fini di una risposta adeguata. I membri del Consiglio hanno evidenziato l'esigenza di conciliare l'interesse legittimo dei media di informare sui casi giudiziari con quella di tutelare l'indipendenza della magistratura. Tuttavia, riconoscendo la necessità di adottare una linea coerente su tali questioni, il Consiglio ha elaborato una serie di norme concordate da seguire in futuro.

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

3.1 Primo parametro di riferimento: indipendenza della magistratura

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

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

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

La relazione precedente annoverava fra gli sviluppi più significativi del 2017 l'elezione del nuovo Consiglio superiore della magistratura, svoltasi all'interno di un nuovo quadro costituzionale e legislativo migliorato che prevedeva l'elezione diretta della quota giudiziaria e l'elezione della quota parlamentare con una maggioranza di due terzi dell'Assemblea nazionale. Il nuovo Consiglio, insediatosi nell'ottobre scorso, è chiamato a svolgere un ruolo fondamentale nella gestione quotidiana dell'apparato giudiziario e nel proseguimento della sua riforma.

Nel complesso, si ritiene che il nuovo Consiglio abbia assunto il proprio ruolo di gestione all'insegna della professionalità e della buona collaborazione, evitando l'atmosfera fortemente polarizzata che aveva spesso caratterizzato il Consiglio precedente. In passato, le decisioni relative alle nomine apicali nel settore giudiziario hanno destato preoccupazione per la mancanza di trasparenza e le accuse di indebita influenza degli interessi politici o economici, e quindi la relazione del gennaio 2017 evidenziava la necessità per il nuovo Consiglio superiore della magistratura di costituire una casistica di nomine trasparenti e meritocratiche.

Negli ultimi dodici mesi si è proceduto alle nomine dei vertici di diversi organi giurisdizionali, che nel complesso non hanno dato adito a controversie significative⁹. Nel mese di marzo, la procedura di nomina del nuovo presidente del tribunale della città di Sofia si è conclusa con esito negativo per mancanza di un voto unanime nella sezione del Consiglio composta da giudici. Dopo i gravi scandali del 2014 e del 2015, il tribunale della città di Sofia è stato oggetto di una riorganizzazione globale sotto una nuova gestione. Nell'estate del 2017, tuttavia, il presidente si è dimesso per motivi personali, lasciando il tribunale senza una gestione permanente. È importante che il Consiglio garantisca lo svolgimento di una procedura di nomina aperta e trasparente, affinché il nuovo presidente si conquisti la fiducia dei cittadini e dei giudici che lavorano presso il tribunale¹⁰. È in corso anche la procedura di nomina del nuovo presidente del tribunale specializzato in materia di criminalità

⁹ La nomina del nuovo presidente della Corte suprema amministrativa è stata portata a termine nel 2017 ed era già contemplata nella relazione del novembre 2017.

¹⁰ È in corso una seconda procedura che interessa due candidati.

organizzata¹¹. Su un piano più generale, si starebbero preparando i concorsi per le nomine presso i tribunali, iniziando con la Corte suprema di cassazione per poi procedere a cascata fino a raggiungere tutti i livelli dell'apparato giudiziario. Questi concorsi sono fondamentali ai fini della trasparenza ed è importante che il Consiglio superiore della magistratura ne garantisca l'efficacia per coprire regolarmente i posti vacanti¹².

Un altro aspetto che in passato ha dato adito a controversie è costituito dai procedimenti disciplinari, un ambito in cui il Consiglio condivide le competenze con l'ispettorato giudiziario indipendente, che nel gennaio 2017 ha ottenuto poteri supplementari per valutare l'integrità dei magistrati, anche attraverso la verifica delle dichiarazioni patrimoniali personali, e un ruolo più centrale nell'avvio dei procedimenti stessi. In linea con la raccomandazione della Commissione di avvalersi di competenze esterne è stato recentemente varato, con il sostegno del Servizio di assistenza per le riforme strutturali della Commissione e del Consiglio d'Europa, un progetto che dovrebbe concludersi nel 2019.

Dall'analisi del primo parametro di riferimento si evince che la Bulgaria ha attuato la raccomandazione 1 e che si accinge ad attuare le raccomandazioni 2 e 3. Dato che alcuni sviluppi sono ancora in corso, questa valutazione deve essere confermata da un esame costante dei risultati concreti relativi alle raccomandazioni 2 e 3, ma il primo parametro di riferimento può considerarsi provvisoriamente chiuso.

3.2 Secondo parametro di riferimento: quadro giuridico

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

La relazione del gennaio 2017 ha evidenziato come principale sfida rimanente la necessità di ovviare alle carenze riscontrate nel codice e nelle procedure penali della Bulgaria, in particolare per migliorare la capacità del sistema giudiziario penale di rispondere efficacemente alla corruzione ad alto livello e alla criminalità organizzata.

Nel corso degli anni la Bulgaria ha adottato una serie di misure legislative concrete per affrontare questi problemi a cui nel 2017 hanno fatto seguito modifiche supplementari del codice di procedura penale. Fra i cambiamenti principali figuravano il deferimento dei casi di corruzione ad alto livello al tribunale specializzato in materia di criminalità organizzata e norme più rigorose sulla possibilità per i tribunali di rinviare i casi alla procura per motivi formali. Ora questi rinvii, basati su errori formali e procedurali, possono aver luogo solo durante un'udienza preliminare nelle primissime fasi del procedimento penale¹³.

Le modifiche sono attualmente in vigore. La procura specializzata è stata inoltre dotata di risorse aggiuntive per poter gestire il carico di lavoro supplementare e sono in corso

¹¹ Il tribunale specializzato svolge un ruolo fondamentale nel sistema giudiziario bulgaro perché si occupa dei casi connessi alla criminalità organizzata e, dal novembre scorso, alla corruzione ad alto livello.

¹² In passato ci si è avvalsi spesso dei distacchi a lungo termine come soluzione alternativa alla promozione dei giudici, il che ha destato preoccupazione per le possibili minacce all'indipendenza. Secondo le parti interessate, si rischia che queste prassi vengano nuovamente utilizzate in seguito alle modifiche legislative del 2017, che hanno abrogato le disposizioni introdotte con la riforma del 2016 per regolamentare la durata dei distacchi.

¹³ Cfr. COM(2017) 750, pag. 4, e SWD(2017)700, pagg. 6-7.

procedure volte ad aumentare le risorse del tribunale specializzato¹⁴. L'impatto delle modifiche sulla celerità dei procedimenti giudiziari si è tradotto in un aumento dei rinvii nella fase iniziale dei procedimenti stessi. Questo fenomeno, che nel periodo transitorio potrebbe essere giustificato dall'atteggiamento prudente dei giudici di fronte alle nuove norme, dovrebbe essere compensato col tempo da progressi più rapidi una volta completata la fase preliminare¹⁵.

Oltre alle modifiche legislative apportate nel 2017 al codice di procedura penale, da un anno a questa parte si è discusso su come ovviare alla natura estremamente complessa e formalistica del quadro procedurale per i procedimenti penali in Bulgaria. Questo fa seguito a diverse analisi condotte negli ultimi anni dalle autorità bulgare e da esperti esterni, sia nel contesto della strategia per il proseguimento della riforma del sistema giudiziario che, più specificamente, nell'intento di migliorare il quadro per le indagini e le azioni penali relative ai casi di corruzione¹⁶.

Le discussioni si sono svolte nell'ambito di gruppi di lavoro posti sotto l'autorità del ministero della Giustizia, con la partecipazione di esponenti del settore giudiziario e di esperti accademici. Nel 2018 si sono raggiunte conclusioni su un certo numero di punti per i quali non è stato ritenuto necessario un follow-up legislativo¹⁷. Nei casi in cui si è deciso di non legiferare, sarà importante prendere in considerazione eventuali misure non legislative per affrontare le sfide sottostanti.

Per alcuni punti sollevati nelle analisi si sta ancora valutando l'opportunità di dare un seguito a livello legislativo. Un esempio particolarmente calzante delle sfide da affrontare riguarda le modalità di definizione della soglia per l'avvio del procedimento istruttorio e la questione collegata del ricorso alle "indagini preliminari", che non sono disciplinate dal codice di procedura penale e per le quali le informazioni raccolte non possono essere utilizzate come prove in tribunale. Vi sono argomenti validi sia a favore che contro il ricorso alle indagini preliminari, che è legato anche a questioni sensibili attinenti ai meccanismi per il controllo giurisdizionale delle decisioni assunte dalla procura¹⁸. Un altro punto sensibile su cui non si è ancora arrivati a una conclusione riguarda le procedure seguite per garantire la rendicontabilità delle posizioni apicali all'interno della magistratura, compreso il Procuratore generale in carica, in caso di gravi denunce per illecito o reato¹⁹.

Infine, per quanto riguarda il codice penale, il governo ha preparato modifiche mirate volte ad agevolare le azioni penali contro i reati di corruzione nel settore pubblico ed ad estendere

¹⁴ Le parti interessate hanno espresso preoccupazione per il ritardo nella nomina di giudici supplementari presso il tribunale specializzato, ma a quanto risulta la procedura sarebbe stata avviata.

¹⁵ Le autorità bulgare hanno dichiarato di aspettarsi, nei prossimi mesi, risultati palesemente e tangibilmente positivi per quanto riguarda la celerità generale delle procedure processuali.

¹⁶ Cfr. anche le sezioni 3.3 e 3.4.

¹⁷ Un aspetto per il quale si è deciso di ricorrere a mezzi diversi dalla legislazione riguarda il contenuto e il formato dei rinvii a giudizio, per i quali il Procuratore generale ha chiesto alla Corte suprema di cassazione una sentenza interpretativa che chiarisca la base giuridica. Un altro punto al quale le autorità bulgare hanno deciso di non dare seguito, ritenendo che possa porre problemi nel contesto nazionale, è la raccomandazione relativa a un maggior coinvolgimento dei vertici nelle decisioni su casi concreti presso l'ufficio della procura.

¹⁸ SWD(2018) 550, pag. 9.

¹⁹ La Corte europea dei diritti dell'uomo ha individuato nella mancanza di meccanismi efficaci per le indagini sul Procuratore generale in carica una delle principali lacune del sistema giudiziario penale bulgaro in una causa esemplare del 2009, il cui seguito è tuttora sottoposto al monitoraggio del Consiglio d'Europa. Cfr. *Kolevi contro Bulgaria* [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-95607"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

l'applicazione del diritto penale alla corruzione nel settore privato. Queste modifiche hanno dato luogo a controversie e sono tuttora all'esame dell'Assemblea bulgara.

Nel decidere la linea da seguire in merito alle questioni ancora in sospeso è importante consultare le parti interessate e tenere debitamente conto del loro parere, specialmente se si considerano le possibili ripercussioni sul sistema globale delle indagini penali e sull'equilibrio fra le istituzioni fondamentali. Inoltre, mentre il secondo parametro di riferimento si concentra sulle possibili soluzioni legislative, le sfide sottostanti sono strettamente legate alle questioni sollevate nel contesto della strategia globale per la riforma del sistema giudiziario e delle indagini sui casi di corruzione, che rientrano nel terzo e nel quarto parametro di riferimento.

Dall'analisi del secondo parametro di riferimento si evince che la Bulgaria ha compiuto notevoli progressi per quanto riguarda la raccomandazione 4 e ha adottato misure concrete per migliorare il quadro giuridico corrispondente. Le autorità bulgare stanno ancora esaminando una serie di questioni che sono pertinenti anche nel contesto del terzo e quarto parametro di riferimento. Il secondo parametro di riferimento può considerarsi provvisoriamente chiuso, in attesa del monitoraggio costante del seguito dato alle modifiche legislative.

3.3 Terzo parametro di riferimento: proseguire la riforma giudiziaria

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

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

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

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

I lavori sulla riforma giudiziaria proseguono nell'ambito dei vari capitoli definiti dalla strategia del 2014. In questo contesto, il governo ha proseguito le consultazioni con le parti interessate in sede di consiglio consultivo per la riforma giudiziaria e ha instaurato una prassi che consiste nel pubblicare aggiornamenti periodici sui progressi e su altre priorità del processo di riforma. Con l'imminente conclusione della strategia di riforma attuale, prevista nel 2020, questi meccanismi potrebbero essere utilizzati per avviare un dibattito più ampio, all'interno della società, sul futuro del sistema giudiziario bulgaro e sulle priorità di eventuali riforme post-2020. A questo dibattito contribuirebbe utilmente anche il Consiglio superiore della magistratura, che detiene notevoli poteri indipendenti per quanto riguarda la gestione della giustizia in Bulgaria.

Un aspetto fondamentale al riguardo è la gestione del carico di lavoro dei tribunali, a cui è collegata anche l'eventuale futura riforma della mappa giudiziaria. Come primo passo verso una riforma di più ampia portata, la procura sta portando avanti un progetto pilota volto a

consolidare un numero limitato di procure locali. Per quanto riguarda i tribunali il Consiglio superiore della magistratura ha adottato un approccio prudente, in attesa dell'esito di un progetto attualmente in corso, e si ritiene sempre meno probabile che nel prossimo futuro venga varata una riforma generale della mappa giudiziaria. Sono invece state prese iniziative per riassegnare le competenze relative alle cause civili con l'introduzione di modifiche legislative volte ad alleggerire il carico di lavoro dei tribunali più oberati, in genere quelli di Sofia, trasferendolo ad altri tribunali. Il governo sostiene questo approccio, che ha già portato all'adozione di modifiche concrete da parte dell'Assemblea nazionale²⁰. Parallelamente a queste iniziative legislative, il Consiglio superiore della magistratura ha recentemente avviato diverse procedure per il trasferimento di posti giudiziari ai principali tribunali di Sofia. Gli sforzi attualmente profusi a livello legislativo e gestionale saranno importanti per attenuare a breve termine la pressione su questi tribunali. Nel lungo periodo saranno invece necessarie riforme di natura più strutturale per garantire l'efficacia e l'efficienza dell'apparato giudiziario²¹.

Un altro capitolo fondamentale della strategia per la riforma giudiziaria mira a migliorare il quadro per il seguito giudiziario dei casi connessi alla corruzione e alla criminalità organizzata. Nel 2016 un gruppo di procuratori esperti di diversi Stati membri ha elaborato, con il sostegno del Servizio di assistenza per le riforme strutturali della Commissione, una relazione sulle procure bulgare rivolgendo una serie di raccomandazioni alle autorità nazionali. Molte delle raccomandazioni contenute nella relazione del dicembre 2016, su cui si basa la tabella di marcia pubblicata nel 2017 dalle autorità bulgare, sono state seguite da azioni concrete come il potenziamento della procura speciale per la criminalità organizzata, che ora è competente anche per i casi di corruzione ad alto livello. Alcune raccomandazioni non hanno invece ricevuto il sostegno delle autorità, in particolare quelle relative a un maggior coinvolgimento dei vertici nelle decisioni della procura su casi concreti considerate problematiche dalle autorità bulgare, le quali ritengono che un riconoscimento formale del ruolo dei vertici riguardo a singoli casi costituirebbe un ritorno a un sistema che è stato fonte di difficoltà in passato²². Per dar seguito a determinate raccomandazioni le autorità bulgare hanno adottato misure concrete fra cui l'esame delle possibili modifiche legislative, alcune delle quali sono ancora in corso²³, e diverse misure organizzative, principalmente a livello della procura. Ci vorrà tempo prima che queste iniziative producano effetti e per garantirne il successo nel lungo periodo occorrerà un'attenzione costante da parte dei vertici della procura.

Pur essendo un progetto particolarmente completo, l'analisi indipendente dei procedimenti giudiziari svolti nel 2016 è stata affiancata da sforzi analoghi delle autorità bulgare in risposta alle raccomandazioni formulate nelle relazioni precedenti dell'MCV. In particolare, la Bulgaria ha eseguito un'analisi separata delle cause trattate presso la Corte europea dei diritti dell'uomo che avevano rilevato carenze nella gestione effettiva della criminalità sul suo territorio, al fine di individuare le sfide ricorrenti che è possibile affrontare attraverso misure

²⁰ Sono state adottate modifiche del codice di procedura civile per riassegnare le competenze in merito a certi tipi di vertenze riguardanti i consumatori e le assicurazioni. Sono all'esame ulteriori modifiche, per le quali si potrebbe ricorrere al supporto tecnico del Servizio di assistenza per le riforme strutturali della Commissione.

²¹ Un aspetto importante di queste riforme sarà lo sviluppo di soluzioni di giustizia elettronica nell'ambito di una revisione globale della mappa giudiziaria. Questo è un settore in cui gli sforzi sono ripresi grazie all'impulso del Consiglio superiore della magistratura. Il Consiglio precedente aveva avviato, con il sostegno dei fondi UE, diversi progetti che accusano tuttavia notevoli ritardi.

²² Le recenti riforme tendevano piuttosto ad estendere le garanzie formali dell'indipendenza dei singoli procuratori.

²³ Cfr. la sezione 3.2.

legislative o di altra natura. L'analisi è stata seguita dalla pubblicazione, nel 2017, di una tabella di marcia che definiva una serie di settori di intervento di cui si è tenuto conto nelle deliberazioni sulle suddette modifiche legislative, oltre a varie misure di natura più gestionale o organizzativa²⁴.

Dall'analisi del terzo parametro di riferimento si evince che la Bulgaria ha compiuto notevoli progressi e che si accinge ad attuare le raccomandazioni 5, 6, 7 e 8. Dato che, in alcuni casi, gli sviluppi sono ancora in corso, per confermare questa valutazione occorre un monitoraggio costante.

3.4 Quarto parametro di riferimento: corruzione ad alto livello

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

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

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

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

Nel gennaio 2018 la Bulgaria ha adottato una riforma globale della sua legislazione anticorruzione. La nuova legge dispone una riforma globale del quadro legislativo per la prevenzione dei conflitti di interessi, dell'arricchimento illecito e della corruzione. Viene istituita una nuova agenzia unica anticorruzione incaricata di verificare i conflitti di interessi e i beni privati dei funzionari di alto livello, di indagare sulle accuse di irregolarità nei confronti di questi funzionari, di promuovere la prevenzione della corruzione in generale e di applicare le procedure di sequestro e confisca dei beni illeciti. La nuova agenzia, che ingloba diverse istituzioni già esistenti, è ora pienamente operativa, comprende anche una direzione che apparteneva in precedenza all'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale ed è abilitata ad assistere la procura nelle indagini sui presunti casi di corruzione ad alto livello. Pur non avendo poteri indipendenti in materia di indagini penali, prerogativa delle autorità di contrasto e della procura, l'agenzia ha vaste competenze per attuare misure di sorveglianza e di intelligence che rientrano nelle sue attribuzioni. La nuova agenzia riprende inoltre il personale, le risorse e i poteri della commissione sulla confisca dei beni illeciti e costituisce attualmente la principale agenzia responsabile per il sequestro e la confisca dei beni illeciti in Bulgaria.

La nuova legge ha garantito un notevole grado di continuità in termini di personale e di quadro legislativo. A marzo l'ex capo della commissione sulla confisca dei beni illeciti è stato

²⁴ Più di recente, il ministero della Giustizia e l'ufficio della procura hanno istituito un quadro per il seguito coordinato di questi casi presso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

eletto dall'Assemblea nazionale alla guida della nuova agenzia attraverso una procedura competitiva a cui hanno partecipato due candidati²⁵. Il vicedirettore e gli altri tre membri del consiglio di amministrazione sono stati successivamente confermati, su proposta del direttore neoeletto, mediante una procedura analoga. Pur essendosi svolta in modo trasparente, la procedura stabilita dalla legge ha dato adito a controversie al momento dell'adozione, perché prevede l'elezione dei vertici a maggioranza semplice dell'Assemblea nazionale²⁶. Sarà quindi importante per la nuova dirigenza costruirsi una reputazione di indipendenza e imparzialità nella gestione delle attività dell'agenzia.

Una delle sfide principali per la nuova agenzia consisterà nel gestire efficacemente l'ampio spettro delle sue competenze, che vanno dalla prevenzione alle attività legate alle indagini e alla confisca dei beni. Sarà importante prestare la debita attenzione a tutti i settori di intervento nell'ambito di un approccio strategico globale mantenendo nel contempo, ove opportuno, una chiara separazione fra i compiti²⁷. In questo contesto occorrerà inoltre comunicare in modo efficace e trasparente con il pubblico sui vari ruoli dell'agenzia per rassicurare i cittadini in merito alla sua indipendenza ed evitare confusione fra i diversi ruoli²⁸.

Per integrare l'attenzione riservata dalla nuova agenzia ai funzionari di alto livello, il governo ha aggiornato e chiarito il quadro giuridico per gli ispettorati interni della pubblica amministrazione, che è ora in fase di attuazione e comprende poteri più vasti per quanto riguarda i conflitti di interessi e la verifica delle dichiarazioni patrimoniali dei dipendenti pubblici. Nei prossimi mesi dovrebbe inoltre essere assegnato personale supplementare agli ispettorati. Le nuove norme rafforzano il ruolo di coordinamento dell'ispettorato centrale, che dipende dall'ufficio del primo ministro, e prevedono regole più chiare sull'operato e sulle qualifiche degli ispettori.

Una delle questioni più rilevanti sollevate in una serie di relazioni dell'MCV era la mancanza, in Bulgaria, di una casistica coerente di condanne nei casi di corruzione ad alto livello. Nel 2016 l'ufficio della procura ha esaminato un campione di casi di corruzione già chiusi per individuare i fattori che ostacolano il corretto svolgimento delle azioni penali in questo campo. Successivamente sono state adottate diverse misure, fra cui l'esame di possibili modifiche legislative, per migliorare la capacità del sistema giudiziario penale bulgaro di rispondere efficacemente alla corruzione ad alto livello²⁹.

In futuro la Bulgaria dovrebbe continuare ad adoperarsi al fine di migliorare il quadro per le indagini e le azioni penali relative ai casi di corruzione onde poter dimostrare, col tempo, l'ottenimento di risultati concreti e costituire una solida casistica in questo campo. In questo

²⁵ Il candidato è stato sostenuto a larga maggioranza dall'Assemblea nazionale.

²⁶ La legge era stata adottata già a dicembre 2017, ma il presidente della Repubblica ha posto il veto formulando una serie di riserve, alcune delle quali erano già state espresse da membri dell'opposizione e da organizzazioni della società civile. Alla fine l'Assemblea nazionale ha bypassato il veto e adottato la legge nel gennaio 2018.

²⁷ L'agenzia è chiamata a svolgere un ruolo chiave in sede di elaborazione e comunicazione della strategia generale anticorruzione. Occorrerà gestire oculatamente una serie di funzioni estremamente delicate connesse alle indagini anticorruzione e alle procedure di confisca dei beni per tutelare la riservatezza, garantendo al tempo stesso un livello adeguato di trasparenza e rendicontabilità nei confronti della società in generale.

²⁸ Questo comprende la necessità di comunicare sul ruolo dell'agenzia nelle operazioni di contrasto in modo tale da sottolinearne l'indipendenza.

²⁹ Queste misure si sovrappongono in gran parte a quelle di cui alle sezioni 3.2 e 3.3.

contesto, la trasparenza sui progressi registrati in relazione ai casi di corruzione è un elemento importante della rendicontabilità nei confronti dei cittadini. Le autorità bulgare stanno vagliando opzioni tecniche concrete per fornire al pubblico informazioni più trasparenti, basandosi sui progressi già compiuti e riconosciuti nella relazione del novembre 2017.

Dall'analisi del quarto parametro di riferimento si evince che la Bulgaria ha compiuto notevoli progressi per quanto riguarda le raccomandazioni 9, 10, 11 e 12. Le autorità bulgare dovranno dimostrare di aver ottenuto risultati concreti e costituire una casistica di decisioni definitive sui casi di corruzione ad alto livello. Il nuovo quadro istituzionale anticorruzione dovrà essere oggetto di un monitoraggio costante vista la necessità di consolidare i progressi compiuti.

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

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

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

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

Negli ultimi anni la Bulgaria ha introdotto, nell'ambito della riforma globale del suo sistema di appalti pubblici, un nuovo sistema di verifiche ex ante delle procedure per rendere le verifiche più efficaci e rafforzare il follow-up. Trattandosi di un settore particolarmente a rischio, la relazione del gennaio 2017 raccomandava di procedere a un riesame esterno del nuovo sistema per accertarne l'efficacia e individuare eventuali carenze. Il riesame è stato avviato dalle autorità bulgare, viene condotto in collaborazione con la Banca mondiale e dovrebbe concludersi per l'inizio del 2019. Questo dovrebbe costituire una svolta importante per contrastare la corruzione nelle procedure di appalto pubblico.

Nel 2017 il Consiglio nazionale sulla politica anticorruzione ha avviato un riesame dei piani anticorruzione settoriali per i principali settori ad alto rischio a tutti i livelli della pubblica amministrazione. In esito al riesame, il Consiglio ha adottato orientamenti orizzontali per l'ulteriore sviluppo di questi piani nell'intento di diffondere le buone pratiche basandosi, in parte, sull'esperienza del ministero dell'Interno, che dal 2015 ha elaborato un programma globale di misure mirate anticorruzione³⁰. I nuovi orientamenti, che forniscono un quadro più chiaro per l'attività di prevenzione nei diversi settori di governo, con linee di responsabilità e norme precise per la definizione delle misure, il follow-up e la presentazione di relazioni, sono attualmente applicati a tutti i livelli della pubblica amministrazione³¹.

³⁰ Questi sforzi proseguono presso il ministero dell'Interno e mirano, fra l'altro, a combattere la corruzione alle frontiere, compresa quella che coinvolge le dogane.

³¹ A marzo 2018 è stata adottata una prima serie di piani anticorruzione in linea con i nuovi orientamenti.

Il Consiglio nazionale sulla politica anticorruzione prosegue le sue attività volte a definire una strategia generale in questo campo, creando al tempo stesso un utile collegamento con il governo, la società civile e il settore giudiziario. Esso costituisce anche la sede principale per il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione della strategia nazionale anticorruzione³².

Dall'analisi del quinto parametro di riferimento si evince che la Bulgaria ha compiuto notevoli progressi per quanto riguarda le raccomandazioni 13, 14 e 15. A più lungo termine, questi aspetti richiederanno globalmente un seguito costante da parte delle autorità bulgare per poter dimostrare l'ottenimento di risultati concreti.

3.6 Sesto parametro di riferimento: criminalità organizzata

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

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

Le relazioni precedenti hanno preso atto dei progressi già compiuti dalla Bulgaria per quanto riguarda la criminalità organizzata, segnalando però la necessità di continuare a monitorare un certo numero di questioni. Il primo aspetto riguardava l'istituzione di un sistema atto a garantire la trasparenza delle relazioni sui progressi relativi alla lotta contro la criminalità organizzata. Come risulta dalla relazione del novembre 2017, si sono già fatti alcuni passi avanti al riguardo e sono in corso altri interventi, che interessano anche i casi di corruzione ad alto livello³³.

Il secondo aspetto riguardava il riesame della legislazione sulla confisca dei proventi di reato per garantire l'efficacia generale del sistema di sequestro e confisca dei beni illeciti. Queste modifiche sono state introdotte e integrate nel nuovo quadro legislativo adottato all'inizio del 2018.

In base all'analisi del sesto parametro di riferimento, la presente relazione conferma le conclusioni del novembre 2017 secondo le quali la Bulgaria ha compiuto notevoli progressi per quanto riguarda la raccomandazione 16 e ha attuato la raccomandazione 17. Il sesto parametro di riferimento può considerarsi provvisoriamente chiuso.

4. CONCLUSIONI

Nei dodici mesi successivi al novembre 2017 la Bulgaria ha continuato ad adoperarsi per attuare le raccomandazioni formulate nella relazione del gennaio 2017.

In base alla valutazione contenuta nella presente relazione, la Commissione ritiene che diverse raccomandazioni siano già state attuate e che altre siano prossime all'attuazione. Su queste

³² Il Consiglio riunisce tutte le agenzie governative competenti ed è presieduto da un coordinatore nazionale anticorruzione, attualmente il vice primo ministro per la riforma giudiziaria.

³³ Cfr. anche la sezione 3.4.

basi, la Commissione ha concluso che il primo, il secondo e il sesto parametro di riferimento possono considerarsi provvisoriamente chiusi. Dato che, in alcuni casi, gli sviluppi sono ancora in corso, per confermare questa valutazione occorre un monitoraggio costante. La Commissione confida che la Bulgaria sarà in grado di attuare tutte le raccomandazioni rimanenti.

Se agirà con decisione per dar seguito alle raccomandazioni rimanenti, la Bulgaria farà un passo importante verso la soluzione di molti dei suoi problemi. La Bulgaria deve continuare a costituire una casistica di risultati concreti per consolidare i progressi compiuti. Questa tendenza positiva deve essere mantenuta nell'ambito dell'MCV e, dopo la chiusura del meccanismo, richiederà un monitoraggio costante da parte delle autorità bulgare. Una comunicazione trasparente da parte delle autorità bulgare e un controllo a livello pubblico e civico svolgeranno un ruolo importante per internalizzare il monitoraggio a livello nazionale e fornire le garanzie necessarie al proseguimento dei progressi e delle riforme.

La Commissione continuerà a monitorare e a seguire attentamente i progressi e li valuterà nuovamente entro la fine del suo attuale mandato. La Commissione prevede che questo permetterà di concludere il processo MCV per la Bulgaria. In linea con questo obiettivo, la Commissione invita la Bulgaria a mantenere l'attuale tendenza positiva adoperandosi per attuare tutte le raccomandazioni rimanenti.