



Bruxelles, 26 luglio 2021  
(OR. en)

10341/21  
ADD 3

JAI 812  
FREMP 202  
AG 61  
POLGEN 127

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	22 luglio 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2021) 703 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Relazione sullo Stato di diritto 2021 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria che accompagna il documento COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Relazione sullo Stato di diritto 2021 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione Europea

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2021) 703 final.

---

All: SWD(2021) 703 final

Bruxelles, 20.7.2021  
SWD(2021) 703 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Relazione sullo Stato di diritto 2021  
Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria**

*che accompagna il documento*

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**Relazione sullo Stato di diritto 2021  
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione Europea**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -  
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -  
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -  
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -  
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -  
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

## SINTESI

Le riforme in Bulgaria in settori quali la giustizia e la corruzione sono state dapprima seguite dalla Commissione mediante il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) e attualmente sono seguite nell'ambito del meccanismo per lo Stato di diritto. In risposta alla relazione sullo Stato di diritto 2020, le autorità bulgare hanno adottato un piano d'azione specifico che riguarda questioni inerenti a tutti e quattro i pilastri.

La riforma giudiziaria in Bulgaria è un processo graduale con importanti implicazioni per l'indipendenza della magistratura e la fiducia dei cittadini, ma restano alcuni ostacoli. È entrata in vigore una nuova legge sul procuratore generale e i suoi sostituti. Nel frattempo la stessa legge è stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale, che l'ha dichiarata incostituzionale. Di conseguenza, la questione della responsabilità civile e penale del procuratore generale continua a costituire un problema. Sussistono inoltre preoccupazioni sulla composizione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. Una riforma in materia era stata proposta nel progetto della nuova Costituzione, ma alla fine non è stata adottata. L'ispettore generale e i membri dell'ispettorato del Consiglio superiore della magistratura rimangono in funzione nonostante il loro mandato si sia concluso nell'aprile 2020. Il regime di promozione all'interno della magistratura desta preoccupazione in quanto la promozione di alcuni giudici a un grado superiore non è stata effettuata secondo la procedura ordinaria del concorso generale. Nonostante le iniziative legislative, nella pratica la digitalizzazione della giustizia è ancora in ritardo. L'efficienza del sistema giudiziario amministrativo sta registrando notevoli progressi.

L'attuazione delle riforme istituzionali anticorruzione è stata consolidata. È stata approvata la nuova strategia anticorruzione per il periodo 2021-2027, con una nuova serie di priorità, in particolare il rafforzamento della capacità di combattere la corruzione, l'aumento della responsabilità delle autorità locali e la creazione di un ambiente anticorruzione in grado di reagire tempestivamente. Restano importanti sfide da affrontare per quanto riguarda l'efficacia delle misure relative all'integrità della pubblica amministrazione, alle attività di lobbying e alla protezione degli informatori, settori in cui non esiste una regolamentazione specifica. Nonostante l'aumento dell'attività investigativa e il rafforzamento delle risorse, le condanne definitive nei casi di corruzione ad alto profilo rimangono scarse e rimane da stabilire una solida casistica in questo settore.

Per quanto riguarda il pluralismo dei media, il quadro giuridico bulgaro si basa su una serie di garanzie costituzionali e misure legislative. È stata adottata una nuova legislazione per recepire la direttiva sui servizi di media audiovisivi, che mira a rafforzare l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione dei media, ovvero il Consiglio per le comunicazioni elettroniche. La mancanza di trasparenza della proprietà dei media continua a suscitare preoccupazione. L'ambiente di lavoro e la sicurezza dei giornalisti non sembrano essere migliorati. La pandemia di COVID-19 ha colpito il pluralismo dei media e la protezione dei giornalisti in termini economici, in particolare per quanto riguarda il giornalismo regionale, ma non sono state adottate misure di sostegno specifiche.

Per quanto riguarda il bilanciamento dei poteri, il ricorso limitato alla valutazione d'impatto e alla consultazione pubblica nel processo legislativo continua a destare preoccupazione, in particolare per i progetti di legge proposti dal parlamento. Preoccupazioni analoghe permangono anche riguardo alla pratica di introdurre cambiamenti importanti mediante

modifiche di atti giuridici non correlati, in modo da aggirare i requisiti in materia di consultazione pubblica e valutazione d'impatto. Il regime di emergenza connesso alla pandemia di COVID-19 è ancora in vigore. Le risorse delle istituzioni nazionali per i diritti umani sono state accresciute. Il progetto di legge sui finanziamenti esteri per le organizzazioni non governative è stato abbandonato, ma lo spazio civico nel paese rimane limitato.

Il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) è stato istituito nel 2007, in occasione dell'adesione all'Unione europea, quale misura transitoria per agevolare il proseguimento degli sforzi della Bulgaria per la riforma del sistema giudiziario e potenziare la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata<sup>1</sup>. In linea con la decisione che istituisce il meccanismo, e come sottolineato dal Consiglio, l'MCV giungerà a termine quando tutti i parametri di riferimento applicabili alla Bulgaria saranno stati adeguatamente soddisfatti<sup>2</sup>. L'ultima relazione della Commissione sull'MCV, adottata a ottobre 2019, ha registrato che la Bulgaria aveva assunto una serie di ulteriori impegni e ha concluso che i progressi compiuti nell'ambito dell'MCV erano sufficienti per soddisfare gli impegni assunti dal paese al momento dell'adesione all'UE. Come sottolineato dalla Commissione, la Bulgaria dovrà continuare a lavorare in maniera coerente per tradurre gli impegni specificati nella sua relazione in atti legislativi concreti e attuarli in modo costante. Qualsiasi decisione sulla conclusione dell'MCV terrà debitamente conto della posizione espressa dal Consiglio e dal Parlamento europeo<sup>3</sup>.

## **I. SISTEMA GIUDIZIARIO**

Il sistema giudiziario della Repubblica di Bulgaria<sup>4</sup> comprende complessivamente 182 organi giurisdizionali, tra ordinari e speciali. Come norma generale gli organi giurisdizionali ordinari esaminano contenziosi in tre gradi e il sistema comprende 113 organi giurisdizionali distrettuali, 28 organi giurisdizionali regionali e 5 corti d'appello. Gli organi giurisdizionali speciali comprendono anche organi giurisdizionali militari, penali e amministrativi. La Corte suprema di cassazione è l'organo giurisdizionale di massimo grado nelle controversie esaminate dagli organi giurisdizionali ordinari e militari e dalle corti penali speciali; la Corte suprema amministrativa costituisce l'organo di massima istanza per le cause amministrative. La magistratura comprende anche la procura, mentre la Corte costituzionale della Bulgaria non ne fa parte<sup>5</sup>. La procura ha una struttura unificata ed è diretta dal procuratore generale<sup>6</sup>. La Bulgaria partecipa alla Procura europea. Il Consiglio superiore della magistratura ("CSM") è la massima autorità amministrativa dell'ordinamento giudiziario bulgaro. È competente per la gestione della magistratura e ne garantisce l'indipendenza. Giudici,

<sup>1</sup> A seguito delle conclusioni del Consiglio del 17 ottobre 2006 (13339/06), il meccanismo è stato adottato con decisione della Commissione del 13 dicembre 2006 (GU L 354 del 14.12.2006, pag. 58).

<sup>2</sup> Conclusioni del Consiglio sul meccanismo di cooperazione e verifica, 12 dicembre.

<sup>3</sup> Il Parlamento europeo ha inizialmente sostenuto la cessazione dell'MCV (cfr. la lettera del presidente Sassoli del 20 dicembre 2019 alla presidente von der Leyen), ma ha ora assunto un'altra posizione (cfr. risoluzione del Parlamento europeo dell'8 ottobre 2020 sullo Stato di diritto e i diritti fondamentali in Bulgaria (2020/2793 (RSP)). In seno al Consiglio non è stato raggiunto un consenso sulle conclusioni in materia. Nella sua relazione del 13 dicembre 2019 la presidenza finlandese rilevava le divisioni in seno al Consiglio sulla linea da adottare nei confronti della Bulgaria.

<sup>4</sup> Per una descrizione della struttura giudiziaria cfr. ad esempio lo studio sul funzionamento dei sistemi giuridici negli Stati membri dell'UE della CEPEJ del 2020.

<sup>5</sup> Cfr. la relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria, pag. 2.

<sup>6</sup> Articoli da 126 a 128 della Costituzione.

pubblici ministeri e inquirenti<sup>7</sup> sono nominati, promossi e trasferiti dalle rispettive camere (camera dei giudici e camera della procura) del Consiglio superiore della magistratura, che possono anche revocarne l'incarico<sup>8</sup>. Il Consiglio supremo degli avvocati è un organo indipendente e autonomo istituito per legge<sup>9</sup>.

## Indipendenza

**Il livello di indipendenza percepita della magistratura in Bulgaria rimane basso tra i cittadini e medio tra le imprese, ed è leggermente diminuito rispetto al 2020.** Solo il 31 % dei cittadini lo considera "piuttosto o molto soddisfacente". Il livello di indipendenza percepita tra le imprese rimane medio e il 43 % lo ritiene "piuttosto o molto soddisfacente"<sup>10</sup>. Negli ultimi cinque anni il livello di indipendenza percepita della magistratura è rimasto costantemente basso tra i cittadini. Tra le imprese il livello di indipendenza percepita della magistratura è stato molto basso fino al 2019 e da allora rimane medio nonostante lievi fluttuazioni.

**La nuova legge in materia di responsabilità civile e penale del procuratore generale e dei suoi sostituti è stata dichiarata incostituzionale e i problemi rimangono aperti.** L'impossibilità di svolgere un'indagine penale efficace nei confronti del procuratore generale e dei suoi sostituti è un problema di vecchia data che è stato denunciato non soltanto dalla Commissione europea<sup>11</sup> ma anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>12</sup> e dal Consiglio d'Europa<sup>13</sup>. La combinazione tra i poteri del procuratore generale<sup>14</sup> e la sua posizione in seno

---

<sup>7</sup> Parere della commissione di Venezia (CDL-AD(2019)031), punti 13-14: la maggior parte degli investigatori sono agenti di polizia, soggetti a supervisione procedurale da parte dei pubblici ministeri; un numero minore di investigatori ha lo status di magistrato e lavora presso il servizio investigativo nazionale o unità investigative che fanno parte degli uffici dei pubblici ministeri a livello regionale. Dal punto di vista procedurale sono tutti soggetti alla supervisione dei pubblici ministeri. A causa di questa supervisione procedurale tutte le decisioni di un investigatore possono essere invalidate da un pubblico ministero supervisore. Il pubblico ministero supervisore è a sua volta soggetto alla supervisione di un pubblico ministero gerarchicamente superiore, fino al livello del procuratore generale.

<sup>8</sup> La plenaria del Consiglio superiore della magistratura è composta da 25 membri. Il Consiglio superiore della magistratura è composto dalla camera dei giudici e dalla camera della procura. La camera dei giudici è composta da sei giudici eletti da giudici, sei membri eletti dal parlamento e i presidenti dei due organi giurisdizionali di grado più elevato, che sono membri *ex officio*. La camera della procura è composta da quattro pubblici ministeri e un magistrato inquirente eletti dai loro pari, cinque membri eletti dal parlamento e il procuratore generale, che è membro *ex officio*.

<sup>9</sup> Cfr. la relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria, pag. 3.

<sup>10</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafici 48 e 50. Il livello di indipendenza percepita della magistratura è classificato come segue: molto basso (meno del 30 % degli intervistati percepisce l'indipendenza della magistratura come piuttosto soddisfacente e molto soddisfacente), basso (tra il 30 % e il 39 %), medio (tra il 40 % e il 59 %), alto (tra il 60 % e il 75 %), molto alto (sopra al 75 %).

<sup>11</sup> Relazione sui progressi compiuti dalla Bulgaria 2019 [COM(2019) 498], pag. 6.

<sup>12</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 5 febbraio 2010, *Kolevi contro Bulgaria*, punti da 121 a 127, 129, 135 e 136.

<sup>13</sup> Consiglio d'Europa, Supervisione dell'esecuzione delle sentenze della CEDU, decisione del Comitato dei ministri CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 dell'11 marzo 2021 e CM/Notes/1398/H46-6 del 9-11 marzo; decisione del Comitato dei ministri CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 dell'1-3 settembre 2020 e CM/Notes/1377bis/H46-9 del 3 settembre 2020. Cfr. anche Comitato dei ministri, risoluzione interlocutoria CM/ResDH(2019)367 del 5 dicembre 2019 e CM/Notes/1362/H46-6 del 3-5 dicembre 2019; parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2019)031).

<sup>14</sup> Il procuratore generale può annullare o modificare qualsiasi decisione presa da un pubblico ministero che non sia stata riesaminata da un giudice. Inoltre può distaccare i pubblici ministeri senza il loro consenso, per un periodo di tre mesi in un anno civile, ed impartire loro istruzioni scritte relative all'applicazione della

al Consiglio superiore della magistratura<sup>15</sup> determina una forte influenza all'interno della procura, potenzialmente in seno al Consiglio superiore della magistratura (sia a livello del Consiglio delle procure che in plenaria) e all'interno della magistratura<sup>16</sup>. Il 29 gennaio 2021 il parlamento ha approvato una legge relativa all'esecuzione della sentenza Kolevi della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>17</sup>, che istituisce un nuovo quadro per qualsiasi indagine nei confronti del procuratore generale e/o dei suoi sostituti<sup>18</sup>. Il nuovo meccanismo ha affidato a un pubblico ministero speciale tutte le indagini nei confronti di un procuratore generale e/o dei suoi sostituti<sup>19</sup>. Qualsiasi rifiuto del pubblico ministero speciale di avviare un'indagine sarebbe stato oggetto di controllo giurisdizionale<sup>20</sup> dinanzi alla Corte penale speciale di primo grado<sup>21</sup>. Seguendo alcuni suggerimenti formulati dal Consiglio d'Europa<sup>22</sup>, la nuova legge prevedeva che il pubblico ministero speciale fosse nominato dalla plenaria del Consiglio superiore della magistratura anziché dalla camera della procura. Il 10 febbraio 2021 il presidente della Repubblica ha contestato la costituzionalità della nuova legge dinanzi alla Corte costituzionale<sup>23</sup>. Di conseguenza la sessione plenaria del CSM ha deciso di sospendere la procedura di selezione del pubblico ministero speciale in attesa della decisione della Corte costituzionale<sup>24</sup>. L'11 maggio 2021 la Corte costituzionale ha emesso una decisione con cui ha dichiarato incostituzionali le disposizioni contestate dal presidente della Repubblica, ritenendo pertanto incostituzionale l'intero meccanismo<sup>25</sup>. Inoltre, a seguito di una raccomandazione della Commissione, il 23 febbraio 2021 le autorità bulgare hanno chiesto

---

legge, anche in casi individuali. Il procuratore generale esercita altresì un notevole potere sui pubblici ministeri che sono a capo di uffici a livello distrettuale e provinciale.

<sup>15</sup> Nella camera della procura (composta da quattro pubblici ministeri e un magistrato inquirente eletti dai loro pari, cinque membri eletti dal parlamento – che sono tutti anche pubblici ministeri o magistrati inquirenti nella composizione attuale – e il procuratore generale), il procuratore generale, presidente e membro *ex officio*, svolge un ruolo determinante in relazione alla carriera e ai procedimenti disciplinari concernenti pubblici ministeri. Nella plenaria, i membri della camera della procura di solito votano in blocco a sostegno del procuratore generale.

<sup>16</sup> Consiglio d'Europa, Supervisione dell'esecuzione delle sentenze della CEDU, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 del 9-11 marzo 2021. Cfr. anche la relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria, pag. 3.

<sup>17</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 5 febbraio 2010, *Kolevi contro Bulgaria*.

<sup>18</sup> Legge integrativa del codice di procedura penale, promulgata nella Gazzetta ufficiale con il numero 16 del 23 febbraio 2021.

<sup>19</sup> Tale pubblico ministero speciale doveva essere nominato su proposta di sei membri della plenaria del Consiglio superiore della magistratura o mediante autocandidatura per cinque anni a maggioranza di 15 voti (su 25) nella plenaria del Consiglio superiore della magistratura. Nello svolgimento delle indagini, il pubblico ministero speciale poteva essere assistito da un magistrato inquirente dell'ufficio del procuratore specializzato. Al termine del mandato, il pubblico ministero speciale avrebbe potuto diventare un giudice o un magistrato inquirente, o rimanere un pubblico ministero, a un livello uguale o superiore rispetto alla carica ricoperta presso la procura prima del mandato. Il pubblico ministero speciale avrebbe goduto di indipendenza gerarchica e decisionale.

<sup>20</sup> Il rifiuto da parte di un pubblico ministero ordinario di avviare un'indagine non è soggetto a controllo giurisdizionale e può essere revocato solo da un pubblico ministero di livello superiore.

<sup>21</sup> Le pratiche istruite dal pubblico ministero speciale dovevano essere trattate dalla Corte penale speciale di primo grado, dalla Corte d'appello penale speciale di secondo grado e dalla Corte suprema di cassazione in ultimo grado.

<sup>22</sup> Consiglio d'Europa, Supervisione dell'esecuzione delle sentenze della CEDU, decisione del Comitato dei ministri CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 dell'11 marzo 2021 e CM/Notes/1398/H46-6 del 9-11 marzo. Il progetto di legge ha tenuto conto di alcune delle osservazioni preliminari della direzione dei diritti umani del Consiglio d'Europa inviate alle autorità bulgare il 15 dicembre 2020, il 18 e il 19 gennaio 2021.

<sup>23</sup> Causa costituzionale n. 4 del 2021.

<sup>24</sup> Decisione della plenaria del CSM, protocollo n. 6 dell'8 aprile 2021.

<sup>25</sup> Decisione n. 7 del 2021 della Corte costituzionale.

un nuovo parere della Commissione di Venezia<sup>26</sup> su tale legge. Tuttavia, in ragione della decisione della Corte costituzionale, il parere previsto non sarà emesso. Il Consiglio d'Europa ha individuato una serie di altre problematiche in relazione a tale legge<sup>27</sup>, che derivano dalla forte influenza del procuratore generale<sup>28</sup> di cui sopra, che può portare al controllo delle candidature al titolo di pubblico ministero speciale<sup>29</sup> e della sua nomina<sup>30</sup>. L'11 marzo 2021 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa<sup>31</sup> ha sottolineato l'importanza di ridurre l'influenza del procuratore generale all'interno della procura, e la sua potenziale influenza a livello del CSM<sup>32</sup> e all'interno della magistratura, in modo da consentire l'attuazione di un meccanismo investigativo efficace, anche estendendo il controllo giurisdizionale a qualsiasi rifiuto di avviare indagini da parte dei pubblici ministeri<sup>33</sup>.

**Desta preoccupazione l'assenza di controllo giurisdizionale avverso la decisione di un pubblico ministero di non avviare un'indagine.** L'11 marzo 2021 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha ribadito la sua raccomandazione relativa all'introduzione di un controllo giurisdizionale in caso di rifiuto di avviare un'indagine da parte del pubblico ministero, unitamente a disposizioni volte a evitare un eccessivo carico di lavoro supplementare per gli organi giurisdizionali e i pubblici ministeri<sup>34</sup>. Questa raccomandazione è stata formulata nel contesto del meccanismo di vigilanza rafforzata del Consiglio d'Europa,

---

<sup>26</sup> In assenza di miglioramenti che risolvano le preoccupazioni esistenti, il Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che il nuovo meccanismo dovrebbe essere considerato una soluzione temporanea.

<sup>27</sup> CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 del 9-11 marzo 2021.

<sup>28</sup> Consiglio d'Europa, Supervisione dell'esecuzione delle sentenze della CEDU, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 del 9-11 marzo 2021. Cfr. anche la relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria, pag. 3.

<sup>29</sup> I potenziali candidati che rivestono la carica di pubblico ministero potrebbero correre rischi relativi alla loro carriera, nel caso in cui il procuratore generale si opponga alla loro candidatura, poiché tutti i membri della sezione "procura" del Consiglio superiore della magistratura sono anche subordinati al procuratore generale (H/Exec(2021)9 dell'11 marzo 2021, memorandum redatto dal Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo).

<sup>30</sup> A causa della combinazione tra i poteri del procuratore generale e la sua posizione in seno al Consiglio superiore della magistratura, il voto a maggioranza di 15 voti su 25 nella plenaria non impedisce che un pubblico ministero capo possa influenzare la nomina o la carriera di persone incaricate di indagare su di lui, come richiesto dalla risoluzione interlocutoria CM/ResDH (2019)367 del comitato. In effetti 11 membri (su 25) della sezione "procura" potrebbero votare in blocco per difendere gli interessi del procuratore generale. In tal modo potrebbero porre il veto alle decisioni della plenaria oppure obbligarla a prendere in considerazione solo i candidati accettati da un procuratore generale. Inoltre, grazie al sostegno di altri pochi membri con un influsso *de facto* del procuratore generale (CM/Notes/1398/H46-6), essi possono rappresentare la componente principale della maggioranza.

<sup>31</sup> Decisione del Comitato dei ministri CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6.

<sup>32</sup> Va tenuto conto anche del fatto che l'elezione di un nuovo CSM avrà luogo nel 2022. In tale contesto, pur indicando che il meccanismo proposto potrebbe essere considerato solo una soluzione temporanea prima di una riforma più ampia, il Consiglio d'Europa ha suggerito di introdurre una doppia maggioranza per la nomina del pubblico ministero speciale nella plenaria del CSM.

<sup>33</sup> Va ricordato che in passato sono state espresse preoccupazioni in merito alla possibilità di introdurre un controllo giurisdizionale in quanto tale modifica avrebbe interferito con le competenze costituzionali della procura. Poiché la nuova legge prevede che il controllo giurisdizionale vada esercitato sui rifiuti di avviare un'indagine nei confronti del procuratore generale e dei suoi sostituti, qualsiasi dubbio al riguardo è venuto meno.

<sup>34</sup> Cfr. CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, punto 3; CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9, punto 4; CM/Del/Dec(2019)1362/H46-6.

attivato a seguito della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che considera l'inefficacia delle indagini penali un problema sistemico<sup>35</sup>.

**Permangono le preoccupazioni relative alla composizione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.** Il numero complessivo di giudici eletti dai loro pari continuano a non rappresentare la maggioranza<sup>36</sup>. Inoltre, come spiegato nel paragrafo precedente, il procuratore generale continua a svolgere un ruolo decisivo<sup>37</sup> nella camera della procura<sup>38</sup> e mantiene un'influenza significativa sulla plenaria<sup>39</sup>, e potenzialmente sulla camera dei giudici<sup>40</sup> dato che i membri onorari<sup>41</sup> eletti a far parte della camera dei giudici dal parlamento possono provenire anche dalle file dei pubblici ministeri<sup>42</sup>. La procedura di votazione<sup>43</sup> dimostra la limitata influenza nel processo decisionale dei giudici eletti tra pari

---

<sup>35</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 3 giugno 2015, *S.Z. c. Bulgaria*, 29263/12.

<sup>36</sup> CM/Rec(2010)12, punto 27; parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2020)035), punto 44; articolo 16, terzo e quarto comma, della legge sul sistema giudiziario: la camera dei giudici del CSM (14 membri) è presieduta da uno dei membri *ex officio*, dal presidente della Corte suprema di cassazione o dal presidente della Corte suprema amministrativa. Sei dei membri sono eletti direttamente dai giudici, mentre altri sei sono eletti dal parlamento. La maggioranza può essere raggiunta, tanto nella plenaria del CSM quanto in seno alla camera dei giudici, senza i voti dei giudici eletti dai loro pari.

<sup>37</sup> A causa della sua posizione in seno alla procura e del suo ruolo di presidente della sezione "procura", il procuratore generale ha un ruolo decisivo nella sezione "procura" ed esercita un'influenza importante nella plenaria del Consiglio superiore della magistratura.

<sup>38</sup> Articolo 16, terzo e quarto comma, della legge sul sistema giudiziario: la sezione "procura" (11 membri) è presieduta dal membro *ex officio*, il procuratore generale, ed è composta da cinque membri eletti dal parlamento, quattro membri eletti dai pubblici ministeri e uno eletto dagli inquirenti, tra i loro rispettivi pari.

<sup>39</sup> Articolo 30, primo comma, e articolo 32, della legge sul sistema giudiziario: la plenaria del CSM (25 membri) è composta da entrambe le camere di cui sopra ed è presieduta dal ministro della Giustizia, che non ha diritto di voto. La plenaria del CSM decide sul progetto di bilancio, sulla rimozione disciplinare dall'incarico e sulle proposte per la nomina dei presidenti della Corte suprema di cassazione, della Corte suprema amministrativa e del procuratore generale (articolo 30, secondo comma, della legge sul sistema giudiziario). Le due camere prendono decisioni in merito alla nomina, alla promozione, al trasferimento e alla rimozione dall'incarico, a questioni relative all'acquisizione e al ripristino di una carica, e deliberano in merito a sanzioni disciplinari (articolo 30, quinto comma, della legge sul sistema giudiziario); il voto a maggioranza per le decisioni della camera dei giudici è descritto all'articolo 33, paragrafo 4, della legge sul sistema giudiziario.

<sup>40</sup> Parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2017)018), punto 19.

<sup>41</sup> I membri onorari sono tutti membri elettivi ai sensi della legge sul sistema giudiziario.

<sup>42</sup> L'articolo 16, terzo comma, della legge sul sistema giudiziario prevede che l'elezione da parte della camera abbia luogo tra giudici, pubblici ministeri, magistrati inquirenti, titolari di laurea in scienze giuridiche, avvocati e altri giuristi di elevata professionalità e integrità morale, tenendo conto della loro qualifica e specializzazione professionale. Attualmente non vi sono pubblici ministeri nella camera dei giudici ma sembra che alcuni membri della precedente camera dei giudici fossero ex pubblici ministeri.

<sup>43</sup> Per le decisioni importanti, i membri della camera della procura sembrano votare in blocco, insieme ai membri della camera dei giudici eletti dal parlamento. Cfr. Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6); cfr. anche le decisioni della plenaria del CSM – protocollo n. 24 del 2019, votazione per l'elezione del procuratore generale; protocollo n. 27 del 2019, nuova votazione per l'elezione del procuratore generale; protocollo n. 26 del 2020, votazione per interrompere il dibattito sul possibile avvio di un procedimento disciplinare nei confronti del procuratore generale in base a una segnalazione ricevuta da un'organizzazione professionale; protocollo n. 2 del 2021, votazione per la preparazione di un'analisi sulla proposta di affidare la gestione di un immobile (centro di villeggiatura estiva) al Consiglio superiore della magistratura per le esigenze della procura della Repubblica di Bulgaria; protocollo n. 2 del 2021, votazione per affidare la gestione di un immobile (centro di villeggiatura estiva) al Consiglio superiore della magistratura per le esigenze della procura della Repubblica di Bulgaria; protocollo n. 3 del 2021, votazione, dibattito e adozione di un modello per riorganizzare le strutture giudiziarie a livello regionale e tabella di marcia con piano d'azione per riorganizzare le strutture giudiziarie a livello distrettuale e d'appello; cfr. anche un potenziale comportamento di voto presso la camera dei giudici del CSM; protocollo n. 1 del 2021, votazioni correlate alla nuova mappa giudiziaria; protocollo n. 2 del 2021, votazioni correlate alle



nel CSM e la potenziale influenza del procuratore generale sul CSM. Nonostante i progressi fatti attraverso le riforme precedenti<sup>44</sup>, la situazione del CSM continua ad essere una fonte di preoccupazione per il Consiglio d'Europa<sup>45</sup> e vari portatori di interessi<sup>46</sup>. Sebbene le riforme abbiano portato a una composizione più equilibrata del CSM<sup>47</sup>, il coinvolgimento dei pubblici ministeri, e del procuratore generale in particolare, nella governance dei giudici continua a destare preoccupazione<sup>48</sup>. I tentativi di modifica della Costituzione che cambiano la composizione del CSM<sup>49</sup>, presentati a settembre 2020, miravano a rispondere in parte a tali preoccupazioni<sup>50</sup>. Affrontare la questione relativa alla composizione del CSM è divenuto più urgente in quanto il sistema in vigore inciderebbe sulle future elezioni dei membri del CSM, data la prossima scadenza dei loro attuali mandati, e inciderebbe altresì su altre posizioni importanti all'interno della magistratura<sup>51</sup>. Per quanto riguarda il funzionamento del CSM, uno sviluppo positivo è rappresentato dall'introduzione di un registro online delle posizioni assunte dal CSM, comprese la plenaria e le due camere, contro le minacce all'indipendenza della magistratura<sup>52</sup>. Tuttavia il registro copre solo i casi in cui il CSM o altri organi della magistratura hanno preso posizione e non tutti i casi di attacchi contro l'indipendenza della magistratura, che alcuni portatori di interessi ritengono insufficienti<sup>53</sup>. Inoltre i portatori di

---

posizioni aggiuntive in seno agli organi giurisdizionali di grado inferiore; protocollo n. 3 del 2021, votazioni correlate alle modifiche ai confini delle regioni giurisdizionali.

<sup>44</sup> Modifiche alla Costituzione della Bulgaria (2015), articolo 130a; modifiche alla legge sul sistema giudiziario (2016), articolo 30, primo comma.

<sup>45</sup> Decisione del Comitato dei ministri CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6. Cfr. anche il parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2020)035), punto 40.

<sup>46</sup> Contributi dell'Ufficio regionale per l'Europa dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), di *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* e della fondazione Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche per la relazione sullo Stato di diritto 2021.

<sup>47</sup> Parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2017)018), punto 9.

<sup>48</sup> Parere della Commissione di Venezia CDL/Rec(2020)035, punto 42; parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2017)018), punti 16, 17 e 19.

<sup>49</sup> Va osservato che una modifica della composizione del CSM richiede una revisione della Costituzione, che può essere decisa secondo la procedura della Grande assemblea nazionale, come richiesto dalle autorità bulgare alla fine del 2020, o mediante la procedura semplificata dell'Assemblea nazionale ordinaria, analogamente alla riforma avviata nel 2015. Cfr. anche la decisione n. 3 del 2003 della Corte costituzionale, la decisione n. 8 del 2005 e il rifiuto di pronunciarsi sulla causa n. 7 del 2015.

<sup>50</sup> Il 17 agosto 2020 il primo ministro ha annunciato in un videomessaggio che il suo partito avrebbe proposto un progetto di Costituzione. Il 2 settembre 2020 il progetto di nuova Costituzione è stato depositato presso il parlamento. Il 18 settembre 2020 il presidente del parlamento ha chiesto alla Commissione di Venezia un parere sul progetto. Il 25 novembre 2020 il parlamento ha votato contro il progetto di nuova Costituzione e infine a dicembre 2020 la Commissione di Venezia ha pubblicato il suo parere sul progetto.

<sup>51</sup> Il mandato dell'attuale CSM scade a ottobre 2022 e i nuovi membri saranno nominati secondo la procedura sopra menzionata. Il mandato dell'attuale presidente della Corte suprema di cassazione termina il 10 febbraio 2022 e il nuovo presidente è eletto dalla sessione plenaria del CSM.

<sup>52</sup> È possibile accedere al registro tramite il seguente indirizzo: <http://www.vss.justice.bg/page/view/106204>. Il registro comprende anche le posizioni di altri organi della magistratura, compresi i capi e i giudici amministrativi.

<sup>53</sup> Il 24 ottobre 2020, il vicepresidente dell'Assemblea nazionale dell'epoca, nel corso di un'intervista, ha accusato alcuni giudici della Corte suprema di cassazione, che si erano pronunciati in una causa che lo riguardava, di non essere imparziali. Il 3 novembre 2020 il CSM ha assunto una posizione di difesa nei confronti dei giudici dopo essere stato invitato a farlo da un'organizzazione professionale. A ottobre 2020 un sito web specializzato in notizie giuridiche ha pubblicato una decisione della Corte d'appello penale speciale, nella quale il giudice d'appello (anche capo amministrativo dell'organo giurisdizionale) fornisce una valutazione personale delle qualità professionali del giudice di primo grado. Un'organizzazione professionale ha chiesto al CSM di prendere posizione e di elaborare criteri relativi al linguaggio ammissibile, che l'organo giurisdizionale di grado superiore dovrebbe utilizzare per non compromettere l'indipendenza oggettiva e soggettiva del giudice. Tuttavia non è stata presa alcuna posizione e non sono stati elaborati criteri.

interessi hanno segnalato casi in cui alcune delle posizioni assunte dal CSM sono considerate contrarie ai membri della magistratura stessa<sup>54</sup>.

**Il piano d'azione adottato per affrontare alcune sfide espresse nella relazione sullo Stato di diritto 2020 riguarda, tra l'altro, la riforma giudiziaria.** Il 6 novembre 2020 il governo ha pubblicato un piano d'azione<sup>55</sup> per completare la riforma in materia di responsabilità civile e penale del procuratore generale, migliorare il funzionamento e la composizione dell'ispettorato del Consiglio superiore della magistratura<sup>56</sup>, rivedere i criteri che consentono una remunerazione aggiuntiva dei magistrati e affrontare le sfide relative all'indipendenza della magistratura.

**È stato istituito un gruppo di lavoro su un'eventuale riforma della composizione e del funzionamento dell'ispettorato del Consiglio superiore della magistratura.** Nell'ambito del summenzionato piano d'azione del governo, a dicembre 2020 il ministro della Giustizia ha istituito un gruppo di lavoro<sup>57</sup> incaricato di elaborare modifiche legislative per affrontare le questioni relative all'ispettorato individuate come problematiche nella relazione sullo Stato di diritto 2020<sup>58</sup> e dalla Commissione di Venezia<sup>59</sup>. Al momento l'ispettorato controlla l'attività della magistratura, effettua i controlli sull'integrità e su potenziali conflitti di interesse dei magistrati e propone al CSM l'apertura di procedimenti disciplinari nei confronti di magistrati. L'ispettorato è composto da un ispettore generale e dieci ispettori, indipendenti ed eletti dall'Assemblea nazionale<sup>60</sup>. Il mandato del gruppo di lavoro comprende un riesame dei controlli di integrità, della responsabilità disciplinare dei magistrati, la creazione di un sistema deontologico di prevenzione, le dichiarazioni della situazione patrimoniali e degli interessi<sup>61</sup>, nonché la formalizzazione della prassi attuale che consente al parlamento di nominare l'ispettore generale e gli ispettori tra le persone nominate dalle plenarie delle Corti supreme e dalle organizzazioni professionali<sup>62</sup>. Tuttavia non esiste un calendario specifico per il completamento delle modifiche e permangono le preoccupazioni relative all'indipendenza della magistratura e all'esercizio di pressioni sui giudici, sollevate nella relazione sullo Stato di diritto 2020<sup>63</sup> e dalla Commissione di Venezia<sup>64</sup>. L'ispettore generale e gli ispettori continuano a lavorare sulla base di un mandato scaduto<sup>65</sup>, secondo il principio della

---

<sup>54</sup> Dichiarazione del presidente della Corte suprema amministrativa contro il presidente della Corte suprema di cassazione, posizione dell'8 maggio 2020. Dichiarazione della sezione "procura" contro il presidente della Corte suprema di cassazione, protocollo n. 16 del 13 maggio 2020. Cfr. anche la relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria, nota 37, pag. 6.

<sup>55</sup> "Piano per l'attuazione di misure in risposta alle raccomandazioni e alle sfide individuate nella relazione sullo Stato di diritto della Commissione europea" (piano d'azione).

<sup>56</sup> Cfr. il paragrafo seguente sull'eventuale riforma dell'ispettorato del CSM.

<sup>57</sup> Cfr. il piano d'azione adottato dal Consiglio dei ministri; cfr. anche l'ordinanza n. LS-13-88/21.12.2020.

<sup>58</sup> Contributo della Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 3.

<sup>59</sup> Parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2017)018), punto 58.

<sup>60</sup> Articolo 132a della Costituzione.

<sup>61</sup> Ai sensi dell'articolo 1a della legge sul sistema giudiziario.

<sup>62</sup> Contributo della Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 3.

<sup>63</sup> Cfr. la relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria, pagg. 7-8.

<sup>64</sup> Parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2017)018), punto 58.

<sup>65</sup> La procedura per l'elezione dei nuovi ispettori e dell'ispettore generale avrebbe dovuto iniziare entro il 9 febbraio 2020 per l'ispettore generale ed entro il 14 gennaio 2020 per gli ispettori (articolo 44, primo comma, della legge sul sistema giudiziario). Ad oggi tale procedura non è stata avviata. Una situazione analoga si è verificata anche durante il mandato del precedente ispettore capo, che operava grazie a quella che era di fatto una proroga di due anni del suo mandato.

continuità<sup>66</sup>. Va osservato che anche altre istituzioni si trovano in questa stessa situazione: altre cinque autorità indipendenti e di vigilanza operano sulla base di un mandato scaduto<sup>67</sup>. In altri casi le modifiche apportate alle norme in materia di elezione e mandato hanno consentito la rielezione automatica dei loro attuali direttori<sup>68</sup>.

**Il regime di promozione dei magistrati continua a destare preoccupazione.** I magistrati vengono generalmente promossi dopo aver superato un concorso<sup>69</sup>. Tuttavia, nella pratica, da più di tre anni non è stata completata alcuna procedura di concorso per la promozione dei giudici<sup>70</sup>. Oltre al normale processo di promozione attraverso concorso, è prevista la promozione di membri onorari del CSM al termine del loro mandato. La plenaria della Corte suprema di cassazione ha contestato la costituzionalità della nuova legge dinanzi alla Corte costituzionale<sup>71</sup>, ritenendo che si trattasse di un caso di promozione automatica. L'11 maggio 2021 la Corte costituzionale ha stabilito che la legge che prevede la promozione dei membri onorari del CSM alla fine del loro mandato è costituzionale in quanto il CSM è ancora coinvolto nella decisione<sup>72</sup>. I portatori di interessi hanno criticato l'assenza di regolari concorsi per la promozione e il meccanismo di promozione dei membri del CSM<sup>73</sup>. L'assenza di concorsi regolari ha determinato un numero crescente di distacchi. In particolare i portatori di interessi hanno riferito che dal 2017 il numero di giudici distaccati è in aumento<sup>74</sup>, così come il numero di distacchi lunghi (con consenso)<sup>75</sup>, talvolta per un periodo fino a 90-100 mesi o più<sup>76</sup>, al fine di occupare posti di grado superiore<sup>77</sup>. Le norme europee evidenziano la promozione basata sul merito<sup>78</sup> e il distacco, dietro consenso e su base temporanea, come soluzione utilizzata solo in circostanze eccezionali<sup>79</sup>. La mancanza di promozioni periodiche

---

<sup>66</sup> Decisione n. 13 del 2010, sulla causa n. 12 del 2010, della Corte costituzionale, in cui la Corte ha stabilito che il principio di continuità è applicabile agli organi governati da un collegio.

<sup>67</sup> Commissione per la protezione dei dati personali, mandato scaduto dal 16 aprile 2019; commissione per la tutela dei consumatori, mandato scaduto dal 27 marzo 2020; commissione di regolamentazione dell'energia e dell'acqua, mandato scaduto dal 20 aprile 2020.

<sup>68</sup> L'11 febbraio 2021, l'Assemblea nazionale ha adottato modifiche alla legge sulla tutela della concorrenza, che hanno consentito di prorogare di altri due anni il mandato dell'attuale direttore dell'organo di vigilanza. Il suo attuale mandato sarebbe dovuto scadere a giugno 2021. Cfr. anche la legge che modifica la legge sulla tutela della concorrenza: <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163501>. Il consiglio di amministrazione dell'Istituto nazionale per la gestione della giustizia (composto da cinque membri del CSM, dal ministro della Giustizia e da un membro del ministero della Giustizia) ha modificato le norme per la nomina del direttore dell'Istituto, consentendo la rinomina quasi automatica dell'attuale direttore.

<sup>69</sup> Tutte le procedure concorsuali sono conformi ai termini e alle condizioni della legge sul sistema giudiziario.

<sup>70</sup> Nel 2018, 2019 e 2020 sono stati annunciati concorsi ordinari per la promozione, nessuno dei quali è stato però completato (<http://www.vss.justice.bg/page/view/1878>).

<sup>71</sup> Domanda del 20 dicembre 2020 indirizzata dalla plenaria della Corte suprema di cassazione alla Corte costituzionale, causa n. 15 del 2020.

<sup>72</sup> Decisione n. 6 del 2021 della Corte costituzionale, sulla causa n. 15 del 2020.

<sup>73</sup> Contributo di *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 15.

<sup>74</sup> I giudici distaccati erano 83 nel 2017, 104 nel 2018, 144 nel 2019 e 202 nel 2020. Per maggiori informazioni, cfr. lo studio dell'Istituto per l'economia di mercato (IME).

<sup>75</sup> Nel 2020 sono stati distaccati 59 giudici per oltre 24 mesi. Per maggiori informazioni, cfr. lo studio sul distacco dei magistrati elaborato dall'Istituto per l'economia di mercato (IME).

<sup>76</sup> Cfr. il registro dei magistrati distaccati dagli organi giurisdizionali dal 10.12.2020 redatto dal CSM. Cfr. anche il contributo della Corte suprema di cassazione alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

<sup>77</sup> Tale pratica distorta di distacco sarebbe utilizzata per il distacco senza consenso dalla procura come presunta sanzione. Contributo dell'Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche e del presidente della Corte di cassazione alla relazione sullo Stato di diritto 2021 e informazioni ricevute nel contesto della visita nel paese.

<sup>78</sup> CM/Rec(2010)12, punto 44.

<sup>79</sup> Parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2017)018), punti 86 e 87.

basate sul merito può compromettere l'indipendenza della magistratura. Sono state espresse preoccupazioni<sup>80</sup> anche nel contesto della prevista riforma della mappa giudiziaria, in base alla quale i giudici degli organi giurisdizionali distrettuali, che entrerebbero a far parte degli organi giurisdizionali regionali, sarebbero automaticamente promossi a una posizione superiore<sup>81</sup>. Poiché il dibattito è in una fase iniziale, è possibile effettuare un'ampia consultazione sulla riforma della mappa giudiziaria<sup>82</sup>. Inoltre è importante che qualsiasi riforma della mappa giudiziaria si basi su una valutazione approfondita dei suoi probabili effetti e preservi l'indipendenza della magistratura e l'accesso alla giustizia<sup>83</sup>.

### **Il CSM sta modificando i criteri per decidere in merito alla remunerazione aggiuntiva.**

Al fine di rispondere alle preoccupazioni espresse dal Consiglio d'Europa in merito agli ampi poteri discrezionali dei presidenti degli organi giurisdizionali per l'assegnazione della remunerazione aggiuntiva dei magistrati, sono stati istituiti due gruppi di lavoro<sup>84</sup>. Il progetto di regolamentazione è stato elaborato a marzo 2020, ma non è stato discusso nella sessione plenaria del CSM e non è stato reso pubblico<sup>85</sup>. Pertanto è troppo presto per valutare se le preoccupazioni individuate siano state affrontate alla luce delle raccomandazioni del

---

<sup>80</sup> Più di 500 giudici hanno firmato una lettera aperta al CSM contro il modello scelto per la riforma della mappa giudiziaria. Anche il Consiglio superiore degli avvocati ha criticato la riforma.

<sup>81</sup> Contributo della Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 15; contributo della Corte suprema di cassazione alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

<sup>82</sup> Il ministero della Giustizia ha organizzato una serie di dibattiti pubblici (14, 25 e 29 giugno 2021) sul modello proposto per la riforma della mappa giudiziaria, con la partecipazione di un'ampia gamma di rappresentanti di varie organizzazioni professionali del settore della giustizia, giudici della Corte suprema di cassazione, avvocati, organi giurisdizionali locali, comuni e rappresentanti delle ONG.

<sup>83</sup> *Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System*, adottato in occasione della 22<sup>a</sup> riunione plenaria della CEPEJ, il 6 dicembre 2013.

<sup>84</sup> In base alle informazioni ricevute dalle autorità bulgare in relazione al "piano d'azione", su decisione della plenaria del CSM relativa al protocollo n. 26/22.10.20, punto 32, è stato istituito un gruppo di lavoro incaricato di proporre alla plenaria del CSM modifiche e integrazioni alle norme per la determinazione e il versamento dei bonus ai magistrati, il cui scopo era fissare criteri chiari, obiettivi e trasparenti per la definizione della remunerazione complementare e per limitare i poteri discrezionali dei dirigenti amministrativi della magistratura. Il gruppo di lavoro comprende membri del Consiglio superiore della magistratura, rappresentanti delle autorità giudiziarie e dell'amministrazione del Consiglio superiore della magistratura. Questo gruppo di lavoro ha deciso di attendere l'adozione delle norme di cui all'articolo 233, sesto comma, prima frase, della legge sul sistema giudiziario (sulla base del livello di carico di lavoro del rispettivo organo giudiziario, il Consiglio superiore della magistratura può stabilire una remunerazione aggiuntiva per i giudici, i pubblici ministeri e i magistrati inquirenti), preparata dal gruppo di lavoro istituito con decisione relativa al protocollo n. 3/19.02.20, punto 1.1, e protocollo n. 7/27.05.20, punto 4.1, del comitato per il carico di lavoro, le statistiche nel settore giudiziario e la mappa giudiziaria presso il collegio dei giudici del Consiglio superiore della magistratura. Con decisione del 22 giugno 2021, il collegio dei giudici del Consiglio superiore della magistratura ha adottato norme per stabilire l'ammontare della remunerazione aggiuntiva ai sensi dell'articolo 233, sesto comma, prima frase, della legge sul sistema giudiziario. Le norme adottate devono ancora essere trasmesse al comitato per il bilancio e le finanze in occasione della sessione plenaria del CSM e al comitato per il carico di lavoro, le statistiche nel settore giudiziario e la mappa giudiziaria del collegio dei giudici affinché intervengano in base alle rispettive competenze. Secondo GRECO, il sistema di applicazione della remunerazione aggiuntiva risulta ancora soggetto a decisioni ampiamente discrezionali ed esposto a rischi di indebita influenza. GRECO, Quarto ciclo di valutazione, relazione di valutazione, raccomandazione x, punto 26; cfr. anche il parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2010)004), punti 46 e 51; la raccomandazione CM/Rec(2010)1 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 55.

<sup>85</sup> Contributo della Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 7.

Consiglio d'Europa. È importante che ogni eventuale modifica tenga conto di tali raccomandazioni<sup>86</sup>.

**È stato eliminato il registro online sull'affiliazione dei magistrati alle organizzazioni professionali.** L'obbligo per i magistrati di dichiarare la propria affiliazione a organizzazioni professionali<sup>87</sup> è stato abrogato nel 2020. Al momento della pubblicazione della relazione sullo Stato di diritto 2020, la banca dati online dei magistrati che partecipano alle associazioni professionali era ancora disponibile sul sito web del CSM. Nel frattempo le autorità hanno risposto a tale preoccupazione e, dal 14 gennaio 2021, il registro non è più disponibile online.

## Qualità

**Sono stati ridotti i diritti di cancelleria per le domande presentate online.** Le modifiche apportate al codice di procedura civile hanno previsto una riduzione del 15 % dell'importo dovuto quando la domanda di protezione e assistenza viene presentata elettronicamente. Tuttavia la misura è ancora troppo limitata per ridurre in modo sostanziale i diritti di cancelleria necessari per avviare un procedimento<sup>88</sup>, in quanto riguarda solo i fascicoli presentati per via elettronica e non tutte le cause. Inoltre questa misura non riguarda la soglia per il patrocinio a spese dello Stato<sup>89</sup> né esenta dai diritti di cancelleria i beneficiari del patrocinio a spese dello Stato<sup>90</sup>. L'effetto della riforma è messo a repentaglio anche dalla mancanza di digitalizzazione<sup>91</sup>. Inoltre il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione contro le donne ha sollevato preoccupazioni specifiche in merito all'accesso limitato alla giustizia per le donne<sup>92</sup>.

**Sono state introdotte modifiche per consentire l'uso di tecniche di videoconferenza nei procedimenti civili, amministrativi e penali.** Il 17 dicembre 2020 sono state adottate modifiche del codice di procedura civile, del codice di procedura amministrativa e del codice di procedura penale, le quali consentono l'uso di tecniche di videoconferenza nei procedimenti civili e amministrativi e nei procedimenti penali per la raccolta di prove. Al

---

<sup>86</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficienza e responsabilità, punto 55: devono essere evitati sistemi che facciano dipendere dalle prestazioni gli elementi essenziali della retribuzione, in quanto possono ostacolare l'indipendenza dei giudici.

<sup>87</sup> COM(2019)498, pag. 6, nota 29; parere della Commissione di Venezia (CDL-AD(2020)017), punto 29.

<sup>88</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria, pag. 9. Per quanto riguarda il livello delle imposte nelle cause civili e commerciali, cfr. Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafici 24 e 25.

<sup>89</sup> Attualmente, in base al sistema di patrocinio a spese dello Stato vigente in Bulgaria, anche una persona il cui reddito è pari o leggermente inferiore alla soglia di povertà di Eurostat non ha diritto a tale patrocinio. Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 24.

<sup>90</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 25.

<sup>91</sup> Nella pratica, attualmente non è possibile intentare una causa online, né partecipare a un'audizione mediante videoconferenza, né intentare una causa online. Per maggiori informazioni cfr. Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafici da 39 a 45.

<sup>92</sup> In particolare a causa della corruzione diffusa, della stigmatizzazione sociale, dell'inaccessibilità del sistema giudiziario, dei pregiudizi di genere diffusi tra i funzionari delle autorità di contrasto, compresa la polizia, e della conoscenza limitata della Convenzione del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne da parte dei giudici e delle autorità di contrasto. Contributo dell'Ufficio regionale per l'Europa dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 2.

momento non risulta tuttavia che il sistema sia stato messo in pratica<sup>93</sup>. Sono stati annunciati ulteriori miglioramenti attraverso due progetti nel contesto del piano nazionale per la ripresa e la resilienza della Bulgaria<sup>94</sup>. Nonostante tali riforme e piani, attualmente il personale giudiziario e i giudici non possono lavorare in modo sicuro a distanza<sup>95</sup> e la comunicazione elettronica sicura è disponibile solo per la comunicazione tra organi giurisdizionali ma non con altri professionisti del diritto<sup>96</sup>. Sebbene sia possibile accedere ai fascicoli elettronici per le cause in corso e chiuse e ricevere informazioni online sui diritti di cancelleria, non è ancora possibile avviare un procedimento online, presentare una domanda di patrocinio a spese dello Stato online e notificare i documenti giudiziari ufficiali per via elettronica<sup>97</sup>. Il progetto finanziato dal Fondo sociale europeo (2016-2020) "Sviluppo di un modello per l'ottimizzazione della mappa giudiziaria degli organi giurisdizionali e delle procure in Bulgaria e di un sistema unificato di informazione per gli organi giurisdizionali"<sup>98</sup> copre un totale di sette attività, tra cui due specificamente connesse alla digitalizzazione e alla giustizia elettronica<sup>99</sup>. Sono state sollevate preoccupazioni in merito all'attuazione del sistema unificato di informazione degli organi giurisdizionali (UCIS) in assenza di un processo di digitalizzazione completo<sup>100</sup>. La pandemia di COVID-19 ha messo in evidenza le carenze del sistema giudiziario del paese nella digitalizzazione della giustizia. Durante lo stato di emergenza<sup>101</sup>, il trattamento dei procedimenti giudiziari è stato sospeso per un mese, ad eccezione dei casi urgenti<sup>102</sup>. Quando il Consiglio dei ministri ha dichiarato lo stato di emergenza, il 13 marzo 2020, il collegio dei giudici del CSM ha adottato una nuova organizzazione del lavoro presso gli organi giurisdizionali per limitare il contagio. Tuttavia le udienze a distanza sono state condotte in casi molto limitati su iniziativa di organi giurisdizionali specifici e il telelavoro ha rappresentato un'eccezione<sup>103</sup>.

**Le risorse finanziarie e umane della Corte penale speciale sono state aumentate.** Alla Corte penale speciale di primo grado, che aveva incontrato problemi legati alla mancanza di

---

<sup>93</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafici da 39 a 44; informazioni ricevute anche nel contesto della visita nel paese (ad esempio, associazione dei pubblici ministeri in Bulgaria, associazione dei giudici della Bulgaria).

<sup>94</sup> Contributo della Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 11. Va osservato che il PNRR potrebbe essere ulteriormente modificato e che tali progetti potrebbero alla fine essere rimossi dal piano definitivo.

<sup>95</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 41.

<sup>96</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 42.

<sup>97</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 44.

<sup>98</sup> Chiarimento inviato dal CSM in merito al piano d'azione per la digitalizzazione. Per quanto riguarda l'UCIS, i chiarimenti di cui sopra e i portatori di interessi durante le visite nel paese hanno informato in merito all'insoddisfazione dei giudici e del personale, il che ha determinato la sospensione del sistema il 16.9.2020 (ulteriormente prorogata fino al 31.12.2020) per nuove cause. Il chiarimento fornito dal CSM annunciava che, con decisione della plenaria, dall'1.1.2021 all'1.6.2021, tutti gli organi giurisdizionali avrebbero ripreso le nuove cause.

<sup>99</sup> "Sviluppo e attuazione di un sistema unificato di informazione degli organi giurisdizionali (UCIS)" e "Creazione di un sistema di informazione specializzato per il monitoraggio e l'analisi dei fattori connessi allo sviluppo socioeconomico del distretto giudiziario e al carico di lavoro degli organi giurisdizionali (SISMA)".

<sup>100</sup> Più precisamente i portatori di interessi hanno riferito che tutto il lavoro è effettuato su carta e successivamente inserito nel sistema. Il Consiglio superiore della magistratura sta attuando una serie di progetti, finanziati da risorse di bilancio e programmi di donatori esterni, per migliorare e rafforzare la giustizia elettronica e facilitarne l'accessibilità.

<sup>101</sup> Camera dei giudici del CSM, sessione straordinaria, protocollo breve n. 9, 15 marzo 2020.

<sup>102</sup> Come quelli concernenti il riesame di provvedimenti di custodia cautelare o l'adozione di misure di protezione di vittime e di protezione di minori. Cfr. anche Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications*, pag. 3.

<sup>103</sup> Contributo della Corte suprema di cassazione alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

risorse umane o finanziarie, sono stati assegnati due posti supplementari per i giudici<sup>104</sup>. Si tratta di uno sviluppo positivo che ha affrontato una preoccupazione sollevata nel capitolo sulla Bulgaria della relazione sullo Stato di diritto 2020. Il governo dichiara di avere aumentato gli investimenti a favore del sistema giudiziario negli ultimi anni<sup>105</sup>.

**Una nuova normativa ha modificato il regime applicabile agli studi legali.** A febbraio 2021 sono state introdotte modifiche alla legge sull'avvocatura, che hanno reso possibile la costituzione di imprese individuali di avvocati e hanno abolito il divieto per gli avvocati di esercitare la funzione di dirigente e di amministratore esecutivo di società commerciali<sup>106</sup>. Queste modifiche offrono l'opportunità di creare un maggior numero di studi legali, il che a sua volta aumenterebbe la concorrenza tra avvocati e consentirebbe un maggiore accesso agli operatori del diritto.

## **Efficienza**

**L'efficienza della giustizia amministrativa continua a migliorare.** In termini di durata dei procedimenti, gli organi giurisdizionali amministrativi sono tra i più efficienti dell'UE<sup>107</sup>. Tuttavia la mancanza di dati sull'efficienza delle cause civili e commerciali contenziose e non contenziose (organi giurisdizionali di primo e secondo grado) non permette di effettuare una corretta valutazione dell'efficienza complessiva del sistema giudiziario<sup>108</sup>. Per quanto concerne la durata dei procedimenti presso la Corte suprema di cassazione, la Bulgaria continua a conseguire buoni risultati in confronto agli altri Stati membri<sup>109</sup>. Inoltre, per quanto riguarda l'efficienza in settori specifici del diritto dell'Unione, i procedimenti sono risolti rapidamente nel settore delle comunicazioni elettroniche e della tutela dei consumatori<sup>110</sup>.

## **II. QUADRO ANTICORRUZIONE**

A seguito della riforma globale del 2017 e del 2018, la Bulgaria ha istituito la commissione di contrasto della corruzione e di confisca di proventi illeciti (in appresso "commissione anticorruzione"). Questa commissione è principalmente responsabile delle azioni preventive e repressive riguardanti la corruzione di alto profilo, la tenuta e la gestione del registro pubblico delle dichiarazioni patrimoniali, il monitoraggio e la consulenza su questioni relative al conflitto di interessi nonché la confisca dei beni acquisiti illegalmente. Effettua inoltre valutazioni del rischio di corruzione a livello istituzionale al fine di elaborare piani d'azione su misura per l'integrità delle istituzioni. Le raccomandazioni rivolte alle istituzioni pubbliche a seguito di tale valutazione sono vincolanti e le azioni di follow-up devono essere regolarmente comunicate alla commissione anticorruzione. La competenza per i casi di

---

<sup>104</sup> Riunione della camera dei giudici, protocollo n. 3 del 2 febbraio 2021; riunione della camera dei giudici, protocollo n. 6 del 23 febbraio 2021. La camera dei giudici del CSM ha respinto la proposta della commissione per l'abilitazione e i concorsi del CSM di non assegnare posti supplementari alla Corte penale speciale e ha successivamente approvato due nuovi posti da aggiungere al personale della Corte penale speciale.

<sup>105</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafici da 29 a 31.

<sup>106</sup> Legge di modifica e integrazione della legge sull'avvocatura: <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163509>.

<sup>107</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafici 9 e 10. Va osservato che non esiste una metodologia armonizzata per misurare tali prestazioni.

<sup>108</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafici 7 e 8.

<sup>109</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafico 8.

<sup>110</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, grafici 18 e 20.

corruzione ad alto livello è stata trasferita alla Corte penale speciale, mentre le indagini su tali casi sono svolte sotto la supervisione dell'ufficio del procuratore specializzato.

**Gli esperti e i dirigenti d'impresa ritengono che il livello di corruzione nel settore pubblico rimanga elevato.** Nell'indice di percezione della corruzione 2020 di Transparency International la Bulgaria ha ricevuto un punteggio di 44/100 e si è classificata al 19° posto nell'Unione europea e al 69° posto a livello mondiale<sup>111</sup>. Questa percezione è rimasta relativamente stabile<sup>112</sup> negli ultimi cinque anni<sup>113</sup>.

**La commissione anticorruzione ha ulteriormente snellito la sua struttura organizzativa.** Ha razionalizzato le risorse finanziarie, che sono state accresciute all'inizio del 2021<sup>114</sup>. Ha inoltre continuato ad aumentare il personale, anche attraverso nuove assunzioni di ispettori presso la direzione responsabile della lotta alla corruzione. Nel 2020 la commissione anticorruzione ha confiscato 6,2 milioni di EUR<sup>115</sup> di proprietà acquisite illegalmente, mentre 30 privati sono stati sanzionati per conflitti di interessi. Rispetto al 2019 si è registrato un calo (di circa il 20 %) del numero di ispezioni effettuate e delle denunce ricevute su presunte violazioni connesse alla corruzione<sup>116</sup>.

**La nuova strategia anticorruzione per il periodo 2021-2027 è stata adottata a marzo 2021.** Sulla base degli insegnamenti tratti dalla strategia precedente, sono state stabilite nuove priorità per quanto riguarda i settori ad alto rischio, compreso il rafforzamento della capacità di combattere la corruzione, l'aumento della responsabilità delle autorità locali e la creazione di un ambiente anticorruzione in grado di reagire tempestivamente. La strategia contiene inoltre un elenco di obiettivi pertinenti, indicatori di prestazione e organismi responsabili dell'attuazione<sup>117</sup>.

**Il piano d'azione adottato a novembre 2020 per affrontare alcune difficoltà indicate nella relazione sullo Stato di diritto 2020 riguarda anche questioni relative alla corruzione.** Il piano d'azione mira a migliorare le indagini e a continuare a rafforzare le attività della commissione anticorruzione. Inoltre, come annunciato nel piano d'azione, si sta riflettendo su come migliorare l'efficienza delle indagini e dei processi. Il 30 marzo 2021 un gruppo di lavoro è stato incaricato di raccomandare modifiche al codice penale al fine di migliorare l'efficienza delle indagini e dei processi<sup>118</sup>.

---

<sup>111</sup> Indice di percezione della corruzione 2020 di Transparency International, pagg. 2-3. Il livello percepito di corruzione è così classificato: basso (la percezione della corruzione nel settore pubblico da parte di esperti e dirigenti d'impresa è superiore a 79); relativamente basso (compresa tra 79 e 60), relativamente alto (compresa tra 59 e 50), alto (inferiore a 50).

<sup>112</sup> Nel 2015 il punteggio era di 41, mentre nel 2020 è pari a 44. Il punteggio aumenta/diminuisce significativamente quando cambia di oltre cinque punti; migliora/peggiora quando cambia di 4-5 punti; è relativamente stabile quando cambia di 1-3 punti negli ultimi cinque anni.

<sup>113</sup> I dati Eurobarometro sulla percezione della corruzione e sull'esperienza dei cittadini e delle imprese comunicati lo scorso anno sono aggiornati ogni due anni. L'ultima serie di dati è nell'indagine speciale Eurobarometro 502 (2020) e nel Flash Eurobarometro 482 (2019).

<sup>114</sup> Contributo della Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

<sup>115</sup> 12.172.551,64 BGN.

<sup>116</sup> Informazioni e contributi ricevuti dalla commissione anticorruzione nel contesto della visita in Bulgaria.

<sup>117</sup> Contributo della commissione anticorruzione. Cfr. anche il progetto di strategia nazionale di prevenzione e lotta alla corruzione (2021-2027).

<sup>118</sup> Contributo della Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 1.



**Nonostante l'aumento dell'attività investigativa, i risultati in termini di condanne definitive per corruzione ad alto livello rimangono bassi e manca una solida casistica di condanne definitive.** Nel 2020 la Corte suprema di cassazione ha emesso 33 decisioni sui casi di corruzione in generale. In 19 casi le decisioni sono state confermate, in 8 gli atti del giudice d'appello sono stati revocati e rinviati per un nuovo esame, in quattro casi le decisioni dell'organo d'appello sono state modificate e in due di essi il procedimento penale è stato ripreso<sup>119</sup>. Il 17 dicembre 2020 l'OLAF ha raccomandato di recuperare quasi 6 milioni di EUR a seguito di un presunto abuso di potere presso un ministero bulgaro<sup>120</sup>. Infine, è ancora da stabilire una solida casistica di condanne definitive per reati di corruzione ad alto livello<sup>121</sup>.

**Vi sono poche prove dell'efficacia delle misure relative all'integrità della pubblica amministrazione.** L'applicazione del codice di condotta dei dipendenti pubblici<sup>122</sup> è di competenza delle commissioni disciplinari istituzionali all'interno di ciascun servizio pubblico. L'elaborazione di norme etiche di condotta per gli alti funzionari (compresi ministri e sindaci) e sistemi di verifica dell'integrità e l'assistenza per la loro attuazione rientrano nell'ambito di competenza della commissione anticorruzione<sup>123</sup>. Le disposizioni deontologiche per parlamentari sono stabilite nelle norme sull'organizzazione e sulla procedura dell'Assemblea nazionale<sup>124</sup>, la cui attuazione è di competenza di una commissione dell'Assemblea nazionale. Sebbene le disposizioni giuridiche siano in vigore, non vi sono prove concrete della loro attuazione o efficacia<sup>125</sup>. Per quanto riguarda i membri della magistratura, non è dimostrato che ricevano una formazione contro la corruzione né che sia stato istituito un comitato consultivo per le questioni relative all'etica. Per quanto riguarda la polizia, dal 2021 l'ispettorato del ministero dell'Interno ha messo in opera un nuovo sistema di videoregistrazione delle azioni degli agenti di sicurezza e delle pattuglie stradali<sup>126</sup>. Le prove sulle violazioni delle norme in materia di integrità, compresa la corruzione, raccolte mediante uno strumento di videoregistrazione sono state utilizzate per disciplinare, sanzionare o condannare funzionari di polizia di vari dipartimenti<sup>127</sup>.

**Esiste un sistema di verifica per la dichiarazione patrimoniale e il conflitto di interessi.** Nel 2020 la commissione anticorruzione ha eseguito 21 587 verifiche delle dichiarazioni

---

<sup>119</sup> Relazione annuale sull'attività della Corte suprema di cassazione nel 2020, pagg. 41 -43.

<sup>120</sup> Commissione europea, Ufficio europeo per la lotta antifrode, *OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry*, comunicato stampa n. 04/2021.

<sup>121</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria, pag. 12. Inoltre a giugno 2021 il dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti ha emesso sanzioni nei confronti di alcuni cittadini bulgari (tra cui un ex parlamentare) per aver commesso reati di corruzione, conformemente alla legge statunitense Global Magnitsky. Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti, *Specially designated nationals list update*, 2 giugno 2021.

<sup>122</sup> Adottato dal Consiglio dei ministri con la risoluzione n. 57 del 2 aprile 2020. Il ruolo del codice di condotta dei dipendenti pubblici nel sistema di integrità del settore pubblico è attualmente in fase di revisione con il supporto dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) nell'ambito del progetto *Driving Public Administration Reform Forward*.

<sup>123</sup> Articolo 32, primo comma, punto 6, della legge sul contrasto della corruzione e sulla confisca di proventi illeciti.

<sup>124</sup> Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria (2017), norme sull'organizzazione e sulla procedura dell'assemblea nazionale.

<sup>125</sup> Quali le procedure aperte o chiuse e le decisioni degli organi competenti.

<sup>126</sup> Il ministero dell'Interno ha fornito un numero elevato di bodycam (progetto finanziato dal Fondo sicurezza interna della Commissione europea), che vengono utilizzate dal 2021.

<sup>127</sup> Relazione sulla sicurezza interna: nel periodo 2014-2020 sono stati condannati otto agenti stradali. In più, informazioni ricevute nel contesto della visita in Bulgaria.

patrimoniali e delle dichiarazioni di interessi di persone che ricoprono cariche pubbliche di alto livello (rispetto alle 9 900 verifiche del 2019), comprese persone che hanno partecipato alle elezioni locali<sup>128</sup>. Le dichiarazioni sono accessibili al pubblico tramite il registro dei titolari di cariche pubbliche di alto livello sulla pagina web della commissione anticorruzione. Le misure in materia di conflitto di interessi e incompatibilità per i dipendenti pubblici (applicabili ai dipendenti dell'amministrazione pubblica centrale e locale) sono definite nella legge sui funzionari pubblici, nel codice del lavoro, nella legge sul ministero dell'Interno, nella legge sull'agenzia statale per la sicurezza nazionale, nella legge sulle dogane e in altre leggi organiche<sup>129</sup>.

**Le attività di lobbying non sono ancora soggette a una regolamentazione specifica.** Sebbene la regolamentazione delle attività di lobbying sia parte integrante del piano d'azione nazionale in risposta alla relazione sullo Stato di diritto 2020<sup>130</sup>, restano ancora da compiere progressi concreti.

**Non esiste una normativa specifica in materia di protezione degli informatori.** Tuttavia la legislazione penale vigente<sup>131</sup>, applicabile ai testimoni, offre una protezione *mutatis mutandis* alle persone che denunciano reati, compresa la corruzione. Le denunce anonime non sono né autorizzate né protette, per cui la commissione anticorruzione non può utilizzare le informazioni ricevute da persone o fonti ignote.

**Le autorità hanno adottato alcune misure per contrastare i rischi di corruzione connessi alle misure di contenimento della pandemia di COVID-19.** Tali misure riguardano settori ad alto rischio di corruzione, come la sanità e gli appalti pubblici. Sono state attivate procedure di appalto pubblico urgenti, con un notevole ricorso a procedure negoziate senza pubblicazione e procedure semplificate (vale a dire con un unico potenziale offerente o un potenziale offerente senza esperienza precedentemente comprovata né capacità societaria per il contratto specifico). Nell'ambito della strategia di lotta alla pandemia di COVID-19, i

---

<sup>128</sup> Nel 2020 sono state presentate entro i termini 83 316 dichiarazioni patrimoniali e dichiarazioni di interessi di persone che lavorano nell'amministrazione statale (250 in meno rispetto al 2019). In 46 casi si è verificata una violazione delle norme amministrative (con una diminuzione del 38 % rispetto al 2019) e in due casi sono state comminate sanzioni (con una diminuzione del 50 % rispetto al 2019). Nel 2020 gli ispettorati interni hanno effettuato 4 750 verifiche (il 23 % in meno rispetto al 2019). Nel 2020 sono state riscontrate 21 violazioni amministrative (rispetto alle sei del 2019) con l'applicazione di sanzioni in quattro casi, oltre a nove casi di cessazione del rapporto di lavoro per incompatibilità (lo stesso numero del 2019). Nel 2020 il numero di dichiarazioni patrimoniali dei titolari di alte cariche pubbliche ricevute e trattate è diminuito di circa il 36 % rispetto al 2019. Il numero di dichiarazioni che non sono state presentate o che sono state presentate in ritardo è aumentato di circa il 160 % nel 2020 rispetto al 2019. Contributo della Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

<sup>129</sup> Nel 2020 la commissione anticorruzione ha condotto 28 verifiche (rispetto alle 17 del 2019) su casi di conflitto di interessi e incompatibilità. Nel 2020 sono state adottate in totale 30 decisioni che accertavano un conflitto di interessi, mentre nel 2019 ne erano state adottate 14. Contributo del paese alla relazione sullo Stato di diritto 2021. Cfr. anche GRECO, Quarto ciclo di valutazione, seconda relazione di conformità, raccomandazioni iii e iv, punto 11. Il GRECO ha concluso che le raccomandazioni iii e iv relative alla dichiarazione della situazione patrimoniale, alla divulgazione e all'accertamento dei conflitti di interessi e al loro impatto sulla prevenzione e l'individuazione della corruzione sono state attuate in modo soddisfacente.

<sup>130</sup> Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, da un'analisi del Centro nazionale per la ricerca parlamentare relativa al periodo da aprile 2017 a dicembre 2019 è emerso che quasi il 37 % degli atti giuridici adottati modifica altri atti mediante emendamenti, anche nelle disposizioni transitorie e finali dell'atto modificativo. I portatori di interessi avevano espresso profonda preoccupazione per il fatto che tale pratica non soltanto incide negativamente sulla trasparenza del processo legislativo nel paese, ma potrebbe in alcuni casi essere anche un indizio di attività irregolari di lobbying.

<sup>131</sup> Articolo 123 (sulla protezione dei testimoni) del codice di procedura penale.

rappresentanti del ministero dell'Interno<sup>132</sup>, del ministero della Salute e delle autorità di controllo si riuniscono periodicamente per scambiarsi informazioni operative e decidere quali misure adottare, anche per contrastare il rischio di corruzione. Presso la Direzione generale della lotta contro la criminalità organizzata del ministero dell'Interno è stata istituita un'unità distinta per contrastare la corruzione nel settore della sanità<sup>133</sup>.

### **III. PLURALISMO DEI MEDIA E LIBERTÀ DEI MEDIA**

Il quadro giuridico bulgaro<sup>134</sup> si basa su una serie di garanzie costituzionali e misure legislative, quali la legge sulla radiotelevisione<sup>135</sup>. La legge sull'accesso alle informazioni pubbliche disciplina l'accesso alle informazioni pubbliche e il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico. L'autorità di regolamentazione dei media, ovvero il Consiglio per le comunicazioni elettroniche, è istituito e disciplinato dalla legge sulla radiotelevisione.

**È stata adottata una nuova legislazione per rafforzare l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione dei media e sono state introdotte misure per aumentarne le risorse.** A dicembre 2020 l'Assemblea nazionale ha adottato una legge<sup>136</sup> che modifica la legge sulla radiotelevisione, al fine di recepire la direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi. La nuova legge rafforzerà l'indipendenza del Consiglio per le comunicazioni elettroniche, in particolare garantendo che segua l'interesse pubblico e intraprenda azioni volte alla tutela della libertà e del pluralismo di espressione e informazione e dell'indipendenza dei fornitori di servizi di media. L'aumento di 574 867 EUR (1,12 milioni di BGN) del bilancio del Consiglio per le comunicazioni elettroniche, previsto nel bilancio dello Stato per il 2021, mira a rispondere alle preoccupazioni sollevate nella relazione sullo Stato di diritto 2020 sul fatto che il Consiglio non avesse le risorse necessarie per svolgere efficacemente i propri compiti<sup>137</sup>. Malgrado questo sviluppo positivo, recentemente, a marzo e ad aprile 2021, il governo ha ridotto il bilancio dell'autorità di regolamentazione<sup>138</sup>. Inoltre resta da vedere se il previsto aumento del bilancio sarà adeguato alla luce dei compiti aggiuntivi connessi all'attuazione della direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi<sup>139</sup>.

**La mancanza di trasparenza della proprietà dei media continua ad essere fonte di preoccupazione.** Nonostante gli aggiornamenti regolari apportati al registro pubblico del Consiglio per le comunicazioni elettroniche dei servizi di media lineari e non lineari, riferiti nella relazione sullo Stato di diritto 2020, i dati sulla proprietà dei media non sono ancora integralmente divulgati al pubblico. Alcuni portatori di interessi hanno espresso il timore che il problema della scarsa trasparenza nel settore dei media possa essere aggravata da una significativa concentrazione dei mezzi di informazione nel 2020<sup>140</sup>.

---

<sup>132</sup> Direzione generale "Polizia nazionale".

<sup>133</sup> Contributo della Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 29.

<sup>134</sup> L'indice mondiale della libertà di stampa 2021 di Reporter senza frontiere colloca la Bulgaria al 112° posto su 180 paesi monitorati, una posizione in meno rispetto all'anno scorso (l'ultimo posto nell'UE).

<sup>135</sup> Legge sulla radiotelevisione.

<sup>136</sup> Promulgata nella Gazzetta ufficiale n. 109/2020.

<sup>137</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria, pag. 15.

<sup>138</sup> Decreto n. 113/29.03.2021 e decreto n. 177/29.04.2021.

<sup>139</sup> Informazioni ricevute dal Consiglio per le comunicazioni elettroniche nel contesto della visita al paese.

<sup>140</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in Bulgaria; Osservatorio del pluralismo dei media 2021, Bulgaria, pag. 12. Si registra un elevato livello di concentrazione nel settore televisivo (92 % della quota di mercato totale dei quattro principali proprietari). Anche gli indici di ascolto cumulativi dei primi quattro

**La mancanza di garanzie normative per un'assegnazione equa e trasparente della pubblicità di Stato<sup>141</sup> continua a destare preoccupazione.** Inoltre i portatori di interessi hanno sottolineato che la trasparenza nell'assegnazione dei finanziamenti pubblici ai media rimane problematica<sup>142</sup>.

**Le ingerenze politiche nel settore dei media continuano a costituire un problema urgente.** La mancanza di una legislazione che impedisca ai politici e ai partiti di possedere mezzi di comunicazione sembra essere un fattore importante e un rischio più elevato al riguardo è stato registrato nei settori della televisione e dei giornali<sup>143</sup>. Le autorità hanno presentato un piano d'azione che include tale questione tra le priorità del programma nazionale di sviluppo bulgaro per il 2030<sup>144</sup>. Tuttavia non sono state ancora specificate misure concrete.

**La pandemia di COVID-19 ha inciso negativamente sul pluralismo dei media e non sono state adottate misure a sostegno diretto del settore dei media.** La pandemia ha colpito il pluralismo dei media e la protezione dei giornalisti, soprattutto in termini economici, a causa dei tagli salariali e dei ritardi nei pagamenti, con gravi ripercussioni sul giornalismo regionale, come evidenziato dai portatori di interessi<sup>145</sup>. Secondo quanto riferito, alcuni dei media regionali e di minori dimensioni sono falliti a causa della pandemia<sup>146</sup>.

**L'ambiente di lavoro e la sicurezza dei giornalisti continuano a destare preoccupazione<sup>147</sup>.** L'accesso alle informazioni pubbliche rimane difficile e i giornalisti continuano a dover affrontare pressioni politiche e autocensura<sup>148</sup>. Dopo l'ultima relazione sono state registrate sei nuove segnalazioni di attacchi e molestie nei confronti di giornalisti sulla piattaforma del Consiglio d'Europa per la promozione della protezione del giornalismo e della sicurezza dei giornalisti<sup>149</sup>. Tra queste è inclusa una segnalazione riguardante il caso di un giornalista che sarebbe stato picchiato dalla polizia e trattenuto per 24 ore, su cui la procura ha rifiutato di indagare. Le altre segnalazioni riguardano attacchi e molestie nei confronti di giornalisti e di altri operatori dei media, nonché azioni legali abusive. Inoltre la pandemia di COVID-19 ha determinato la sospensione dei lavori sulla tabella di marcia inviata a marzo 2020 alle autorità bulgare da Reporter senza frontiere, per affrontare le preoccupazioni in materia di libertà di stampa in Bulgaria, compresi aspetti quali la sicurezza dei giornalisti, l'accesso alle informazioni, l'assegnazione della pubblicità di Stato e il finanziamento dei media<sup>150</sup>.

---

gruppi televisivi (74 %) e dei primi quattro gruppi radiofonici (79 %) indicano un'elevata concentrazione. Il settore dei media online è caratterizzato dalla mancanza di dati precisi.

<sup>141</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2021, Bulgaria, pag. 15.

<sup>142</sup> Reporter senza frontiere, Bulgaria.

<sup>143</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2021, Bulgaria, pag. 14.

<sup>144</sup> Ministero delle Finanze (2019), programma nazionale di sviluppo bulgaro per il 2030.

<sup>145</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in Bulgaria.

<sup>146</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2021, Bulgaria, pag. 7.

<sup>147</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria, pag. 17.

<sup>148</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in Bulgaria.

<sup>149</sup> Le autorità non hanno risposto a nessuna delle segnalazioni. Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti.

<sup>150</sup> Reporter senza frontiere, Bulgaria.

#### **IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI**

La Bulgaria è una repubblica democratica rappresentativa con un presidente eletto direttamente, un'Assemblea nazionale monocamerale e una Corte costituzionale incaricata del controllo della legittimità costituzionale delle leggi. L'Assemblea nazionale ha il potere decisionale definitivo in relazione all'adozione di leggi<sup>151</sup>. La Bulgaria dispone di due istituzioni nazionali per i diritti umani: il difensore civico, un organo costituzionale indipendente, eletto dall'Assemblea nazionale e incaricato di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali; e la commissione per la protezione dalla discriminazione, un organo che attua politiche nel settore della parità di genere e della non discriminazione.

**L'istituzione di un meccanismo di post-monitoraggio non è ancora stata ultimata.** Come riportato nella relazione sull'MCV di ottobre 2019<sup>152</sup> e ricordato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, il governo ha deciso di istituire un ulteriore e più ampio meccanismo di monitoraggio interno incentrato su un consiglio di coordinamento e cooperazione ("consiglio post-monitoraggio"), il cui obiettivo è valutare in modo indipendente, trasparente e obiettivo i progressi della Bulgaria in relazione alla riforma giudiziaria, alla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata<sup>153</sup>. L'attività del consiglio inizierà dopo la conclusione formale dell'MCV. Tuttavia l'istituzione del consiglio civico, un organo del consiglio di coordinamento e cooperazione che comprende membri della società civile e per il quale è stata avviata una procedura di selezione, è stata sospesa, in attesa della decisione della Corte suprema amministrativa su un ricorso in materia<sup>154</sup>.

**Il piano d'azione adottato in risposta alla relazione sullo Stato di diritto 2020 comprende misure volte ad affrontare alcune sfide individuate in materia di bilanciamento dei poteri,** comprese iniziative per aumentare i fondi destinati alle istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI) e per migliorare il processo decisionale. In relazione a quest'ultimo aspetto, sono previste due iniziative: la redazione di orientamenti per la valutazione d'impatto ex post<sup>155</sup> e la realizzazione di valutazioni d'impatto ex post delle leggi fondamentali<sup>156</sup>.

**Uno studio recente conferma il ricorso limitato alla consultazione pubblica e alla valutazione d'impatto, in particolare per quanto riguarda le leggi proposte dai parlamentari.** Uno studio condotto dal Centro nazionale per la ricerca parlamentare, che fa parte dell'Assemblea nazionale, esamina l'attività legislativa dell'Assemblea nazionale da aprile 2017 a marzo 2021<sup>157</sup>. I risultati principali confermano l'aumento del numero di

---

<sup>151</sup> Articolo 87 della Costituzione: qualsiasi membro dell'Assemblea nazionale o del Consiglio dei ministri ha il diritto di presentare un disegno di legge, che viene adottato dall'Assemblea nazionale tramite due letture. Il disegno di legge adottato viene inviato al Presidente della Repubblica di Bulgaria, il quale firma un decreto per la sua promulgazione. L'atto è promulgato nella Gazzetta ufficiale ed entra in vigore tre giorni dopo la pubblicazione, fatto salvo il caso in cui l'atto disponga diversamente. Il recente progetto di riforma della Costituzione, citato nella nota 40, ha esteso il diritto di iniziativa legislativa anche ai consigli di giustizia. Tuttavia tale aspetto è stato successivamente escluso dal progetto.

<sup>152</sup> COM(2019)498, pag. 3.

<sup>153</sup> Il decreto n. 21 del 14 febbraio 2020 ha modificato la data originaria di entrata in vigore del decreto (n. 240 del Consiglio dei ministri del 2019) che istituisce il meccanismo nazionale di monitoraggio.

<sup>154</sup> Il ricorso è stato presentato dall'ONG interessata dall'annullamento della procedura iniziale di selezione del cosiddetto consiglio civile nell'ambito del meccanismo di post-monitoraggio.

<sup>155</sup> Adottati con decisione n. 885 del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2020.

<sup>156</sup> Le leggi fondamentali sono definite dal consiglio di riforma amministrativa, dopo un mandato di cinque anni, conformemente alla legge sugli atti giuridici del 2016.

<sup>157</sup> Per ulteriori informazioni si veda il sito <https://www.parliament.bg/pub/NCIOM/2021>.

progetti di legge proposti dai parlamentari<sup>158</sup>, senza la consultazione obbligatoria dei portatori di interessi, la valutazione d'impatto e la verifica della compatibilità con la legislazione dell'UE<sup>159</sup> che si applica ai progetti di legge proposti dal governo. Le autorità si sono impegnate a rispettare le norme recentemente rafforzate<sup>160</sup> e a proseguire la prassi del governo di presentare progetti di legge al parlamento con una valutazione d'impatto completa o parziale<sup>161</sup>. Tuttavia questi sforzi volti a migliorare la qualità della valutazione d'impatto e delle consultazioni pubbliche non riguardano i progetti di legge proposti dai parlamentari. Inoltre, sebbene l'elaborazione di una valutazione d'impatto costituisca una tappa obbligatoria del processo legislativo dal 2016, l'intervento legislativo si basa su un numero limitato di progetti sulla consulenza scientifica<sup>162</sup>. Per far fronte a questo problema, le autorità si sono impegnate a iniziare a condurre valutazioni d'impatto *ex post* della legislazione fondamentale, per le quali il Consiglio dei ministri ha adottato orientamenti il 3 dicembre 2020<sup>163</sup>. Inoltre anche la consultazione pubblica e i riscontri dei portatori di interessi sono parte integrante del processo. Tuttavia nella maggior parte dei progetti di legge proposti<sup>164</sup> non vi sono informazioni sulle consultazioni pubbliche o sui dibattiti organizzati dai parlamentari o dal governo per determinare i problemi e i motivi alla base dell'adozione del progetto di legge<sup>165</sup>. Inoltre, pochissimi dei progetti di legge proposti indicavano tra i motivi per l'adozione di una legge le opinioni di alcuni o tutti i portatori di interessi<sup>166</sup>.

**La prassi di introdurre importanti modifiche legislative mediante modifiche ad altri atti giuridici continua a destare preoccupazione.** Si continua a fare ricorso alla tecnica legislativa che consiste nell'utilizzare le disposizioni transitorie di un atto giuridico per introdurre modifiche sostanziali in un altro atto non collegato<sup>167</sup>. Ciò conferma le preoccupazioni espresse nella relazione sullo Stato di diritto 2020, in quanto tali modifiche permettono di aggirare gli obblighi di consultazione pubblica e valutazione d'impatto<sup>168</sup>. Un'altra tendenza, individuata nella relazione sullo Stato di diritto 2020 e tuttora preoccupante, consiste nell'adottare importanti modifiche legislative tra la prima e la seconda lettura dell'Assemblea nazionale senza consultazione pubblica<sup>169</sup>.

---

<sup>158</sup> Durante la 44<sup>a</sup> Assemblea nazionale, i parlamentari hanno proposto oltre il 60 % dei progetti di legge, Studio sull'attività legislativa dell'Assemblea nazionale (aprile 2017-marzo 2021), pag. 9.

<sup>159</sup> Studio sull'attività legislativa dell'Assemblea nazionale (aprile 2017-marzo 2021), pag. 62.

<sup>160</sup> La metodologia per la valutazione d'impatto è stata aggiornata nel 2019. Il consiglio di riforma amministrativa (organo consultivo del Consiglio dei ministri) ha approvato nuovi modelli e orientamenti per le valutazioni d'impatto a febbraio 2021. Il governo pubblica inoltre l'elenco delle valutazioni d'impatto sul suo sito web per le consultazioni - [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg).

<sup>161</sup> Il sito web del parlamento mostra che i progetti di legge del Consiglio dei ministri contemplano tali documenti.

<sup>162</sup> Studio sull'attività legislativa dell'Assemblea nazionale (aprile 2017-marzo 2021), pagg. 16 e 20.

<sup>163</sup> Consiglio dei ministri (2020), orientamenti per la valutazione d'impatto *ex post*.

<sup>164</sup> Nel 93 % dei progetti di legge: cfr. lo studio sull'attività legislativa dell'Assemblea nazionale (aprile 2017-marzo 2021), pagg. 56-57.

<sup>165</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>166</sup> Nel 9 % dei progetti di legge: cfr. lo studio sull'attività legislativa dell'Assemblea nazionale (aprile 2017-marzo 2021), pag. 59.

<sup>167</sup> Nel 37 % dei progetti di legge proposti, le disposizioni finali e transitorie modificano un'altra legge, con un aumento del 2 % rispetto alla precedente Assemblea nazionale. Studio sull'attività legislativa dell'Assemblea nazionale (aprile 2017-marzo 2021), pag. 46 (ad esempio introducendo modifiche al codice penale attraverso il codice del commercio marittimo, rendendo il trasporto non regolamentato di persone un reato, nonostante sia già punibile in virtù della legislazione amministrativa).

<sup>168</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria, pag. 19.

<sup>169</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in Bulgaria. Cfr. ad esempio la legge che istituisce il meccanismo di responsabilità civile e penale del procuratore generale e dei suoi sostituti, dove le modifiche

**Il regime di emergenza connesso alla pandemia di COVID-19 è ancora in vigore.** A seguito dell'adozione del regime di "stato di emergenza" rimasto in vigore dal 13 marzo al 13 maggio 2020<sup>170</sup>, il 12 maggio 2020 è stata adottata una modifica della legge sulla sanità<sup>171</sup> che ha introdotto un nuovo regime di emergenza ("situazione di emergenza dovuta all'epidemia")<sup>172</sup>. Il 13 maggio 2020 il Consiglio dei ministri, su proposta del ministro della Salute, ha deciso di dichiarare una situazione di emergenza epidemica della durata di un mese, che è stata periodicamente prorogata ed è attualmente in vigore fino al [31 luglio 2021]. Questo nuovo regime di emergenza è stato riesaminato dalla Corte costituzionale<sup>173</sup> la quale ne ha confermato la costituzionalità il 23 luglio 2020<sup>174</sup>.

**L'Assemblea nazionale ha adottato norme per garantire la continuità durante la pandemia di COVID-19.** Al fine di adeguarsi alla situazione, l'Assemblea nazionale ha proseguito regolarmente i suoi lavori e il 6 novembre 2020 ha adottato norme che aggiungono la possibilità di partecipare alle riunioni in videoconferenza per i parlamentari che si trovano in isolamento o quarantena obbligatori a causa della COVID-19<sup>175</sup>. Il 23 novembre 2020, 54 parlamentari hanno contestato la costituzionalità di tali norme dinanzi alla Corte costituzionale<sup>176</sup>, che le ha giudicate compatibili con la Costituzione<sup>177</sup>.

**Le risorse umane e finanziarie delle istituzioni nazionali per i diritti umani sono state aumentate.** Il bilancio del difensore civico e della commissione per la protezione contro la discriminazione è stato accresciuto. Le autorità bulgare hanno comunicato che le previsioni di bilancio per il periodo 2021-2023 contemplano un aumento del 10 % dei fondi per il personale di entrambe le istituzioni. Inoltre, al fine di migliorare le capacità dell'istituzione del difensore civico, il progetto di bilancio prevede spese supplementari<sup>178</sup>.

**Il progetto di legge per aumentare la trasparenza dei finanziamenti esteri per le ONG non è stato portato avanti.** Il progetto di legge, presentato il 3 luglio 2020<sup>179</sup> e volto a imporre nuovi obblighi alle organizzazioni senza scopo di lucro, aveva sollevato preoccupazioni tra i portatori di interessi<sup>180</sup> per quanto riguarda la sua conformità al diritto

---

tra le due letture sono state introdotte al momento della scadenza del termine e approvate poco dopo senza un dibattito approfondito. La procedura può essere esaminata all'indirizzo <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163448>.

<sup>170</sup> Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria (2020), decisione di dichiarare lo stato di emergenza, 13 marzo 2020; e Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria (2020), decisione di prorogare lo stato di emergenza, 3 aprile 2020. Quest'ultima decisione ha conferito ampi poteri al governo per adottare tutte le misure necessarie per far fronte all'emergenza.

<sup>171</sup> Legge che modifica e integra la legge sulla sanità.

<sup>172</sup> Articolo 63 della legge sulla sanità. Secondo questo nuovo regime, il Consiglio dei ministri potrebbe dichiarare una situazione di emergenza epidemica per un determinato periodo di tempo su suggerimento del ministro della Salute. Ciò consentirebbe la proroga di talune misure adottate durante lo stato di emergenza e l'introduzione di misure nuove, nonostante la fine dello stato di emergenza.

<sup>173</sup> Su richiesta del Presidente della Repubblica; Corte costituzionale, causa n. 7 del 2020.

<sup>174</sup> Decisione n. 10 del 2020 della Corte costituzionale, in merito alla causa n. 7 del 2020, del 23 luglio 2020.

<sup>175</sup> Contributo della Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pagg. 42-43.

<sup>176</sup> Corte costituzionale, causa n. 13 del 2020.

<sup>177</sup> Decisione n. 2 del 2021 della Corte costituzionale, sulla causa n. 13 del 2020.

<sup>178</sup> Per maggiori informazioni si veda il piano d'azione contenente misure per affrontare le preoccupazioni sollevate dalla relazione sullo Stato di diritto 2020 all'indirizzo <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1314>.

<sup>179</sup> Disegno di legge 054-01-60 che modifica e integra la legge sulle persone giuridiche senza scopo di lucro.

<sup>180</sup> Nei pareri pubblicati sul sito web del parlamento nel contesto del processo di attuazione della legge, o portatori di interessi si dichiarano preoccupati per la limitazione della libertà di associazione e della libera circolazione dei capitali, e per la pubblicità del registro che potrebbe derivare anche da atti di esecuzione

dell'UE<sup>181</sup>. In seguito alla pubblicazione della relazione sullo Stato di diritto 2020, non è stato ulteriormente discusso<sup>182</sup>. Tuttavia lo spazio civico rimane limitato<sup>183</sup> e in alcune occasioni i membri della società civile sembrano essere sotto pressione a causa di campagne diffamatorie, intimidazioni e pregiudizi<sup>184</sup>. A novembre 2020, in occasione dell'esame periodico universale, la Bulgaria ha ricevuto diverse raccomandazioni relative alla necessità di migliorare lo spazio civico e di affrontare le intimidazioni e le minacce<sup>185</sup>.

---

(cfr. contributo del Bulgarian Centre for Not-for-profit Law, Bulgarian Donation Forum, Bulgarian Helsinki Committee), <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

<sup>181</sup> Nello stesso senso, si veda la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, del 18 giugno 2020, nella causa Commissione europea contro Ungheria, C-78/18.

<sup>182</sup> Una volta scaduto il mandato dell'Assemblea nazionale, i progetti di legge in sospeso decadono. Possono essere reintrodotti dall'Assemblea nazionale successiva, ma il processo legislativo dovrebbe ricominciare da capo.

<sup>183</sup> Si veda la valutazione di CIVICUS, Bulgaria, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso.

<sup>184</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in Bulgaria.

<sup>185</sup> Contributo dell'Ufficio regionale per l'Europa dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pagg. 8-9.



## **Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico\***

\* *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto 2021 è disponibile al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.*

Agenzia per i diritti fondamentali (2020), *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications* ([https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020_en.pdf)).

Agenzia per i diritti fondamentali (2021), *Legal Environment and space of civil society organisations in support fundamental rights in Bulgaria*.

Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria (2017), regolamento di organizzazione e procedura dell'Assemblea nazionale (<https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>).

Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria (2020), decisione di prorogare lo stato di emergenza, 3 aprile 2020 (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>).

Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria (2020), decisione di dichiarare lo stato di emergenza, 13 marzo 2020 (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>).

Bulgarian Centre for Not-for-profit Law (2021), contributo alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Bulgarian Donation Forum (2021), contributo alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Bulgarian Helsinki Committee (2021), contributo alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation (Fondazione Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche) (2021), contributo alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2021), Osservatorio del pluralismo dei media 2021 – Relazione sulla Bulgaria.

CEPEJ (2013), *Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System* (<https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-revised-guidel/168078c492>).

CEPEJ (2020), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States*.

Civicus, *Monitor tracking civic space – Bulgaria* (<https://monitor.civicus.org/country/bulgaria/>).

Commissione europea (2019), relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al meccanismo di cooperazione e verifica, COM(2019) 498 final.

Commissione europea (2020), relazione sullo Stato di diritto 2020 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea.

Commissione europea (2021), Quadro di valutazione UE della giustizia.

Commissione europea, Ufficio europeo per la lotta antifrode, *OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry*, comunicato stampa dell'UE n. 04/2021 ([https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/01-02-2021/olaf-recommends-recovery-nearly-eu6-million-after-alleged-abuse-power\\_it](https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/01-02-2021/olaf-recommends-recovery-nearly-eu6-million-after-alleged-abuse-power_it)).

Comunicato stampa della Corte suprema di cassazione sull'Istituto nazionale per la gestione della giustizia (<http://www.vks.bg/novini/nip.html>).

Comunicato stampa relativo alla lettera aperta al CSM contro il modello scelto per la riforma della mappa giudiziaria, firmato da 500 giudici (<https://news.lex.bg/564>).

Consiglio dei ministri (2020), orientamenti per la valutazione d'impatto ex post (<https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=320&y=&m=&d>).

Consiglio dell'Unione europea (2017), conclusioni del Consiglio sul meccanismo di cooperazione e verifica (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/it/pdf>).

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2010), *Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità*.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2019), decisione CM/Notes/1362/H46-6.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2019), risoluzione interlocutoria CM/ResDH(2019)367.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2020), decisione CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2021), decisione CM/Notes/1398/H46-6 del 9-11 marzo, ([https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa)).

Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia (2010), *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges* (CDL-AD(2010)004).

Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia (2017), *Bulgaria - Opinion on the Judicial System Act* (CDL-AD(2017)018).

Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia (2019), *Bulgaria - Opinion on draft amendments to the Criminal Procedure Code and the Judicial System Act, concerning criminal investigations against top magistrates* (CDL-AD(2019)031).

Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia (2020), *Bulgaria - Urgent Interim Opinion on the draft new Constitution* (CDL-AD(2020)035).

Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia (2020), *Poland - Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on amendments to the Law on the Common courts, the Law on the Supreme court and some other Laws* (CDL-AD(2020)017).

Consiglio d'Europa, Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (2021), memorandum H/Exec(2021)9.

Consiglio d'Europa, *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists* (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/bulgaria>).

Corte costituzionale, causa n. 15 del 2020 (<http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/585>).

Corte costituzionale, decisione n.6 del 2021 in merito alla causa n.15 del 2020 (<http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/96c8d204-d2eb-4785-beac-7133ed3b6cd2>).

Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 18 giugno 2020, Commissione europea contro Ungheria, C-78/18.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 5 febbraio 2010, *Kolevi contro Bulgaria*.

Corte suprema di cassazione della Bulgaria (2019), relazione annuale 2020.

Corte suprema di cassazione della Bulgaria (2021), contributo della Corte suprema di cassazione della Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Critiche del Consiglio supremo degli avvocati in merito alla riforma della mappa giudiziaria (<https://www.vas.bg/bg/a/predlozheniyata-za-reforma-na-sdebnata-karta>).

Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti (2021), *Specially designated nationals list update, 2 giugno 2021* (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210602>).

Direzione generale della Comunicazione (2019), *Eurobarometro Flash 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Direzione generale della Comunicazione (2020), *Indagine speciale Eurobarometro 502: corruzione*.

Governo bulgaro (2021), contributo della Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2021.

Governo bulgaro (2021), progetto di strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto della corruzione (2021-2027)

(<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5828>).

GRECO (2015), Quarto ciclo di valutazione, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report. Bulgaria.*

(<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c983f>).

Istituto per l'economia di mercato (IME) (2021), studio sul distacco dei magistrati

(<https://ime.bg/bg/articles/komandirovane-na-magistrati-ili-kadruvane-tihomyikom/#ixzz6pUEALbxu>).

*Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* (2021), contributo di Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés per la relazione sullo Stato di diritto 2021.

Ministero delle Finanze (2019), programma nazionale di sviluppo bulgaro 2030

(<https://www.minfin.bg/upload/46720/National%2BDevelopment%2BProgramme%2BBULGARIA%2B2030.pdf>).

Parlamento europeo (2020), risoluzione sullo Stato di diritto e i diritti fondamentali in Bulgaria (2020/2793 (RSP)).

Parlamento europeo, *Member states must stop selling EU passports immediately, MEPs demand,*

comunicato stampa del 22 ottobre 2020 (<https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20201016IPR89564/member-states-must-stop-selling-eu-passports-immediately-meps-demand>).

Presidenza finlandese del Consiglio dell'Unione europea (2019), relazione della presidenza

(<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14856-2019-INIT/en/pdf>).

Reporter senza frontiere, Bulgaria, (<https://rsf.org/en/bulgaria>).

Rete europea dei Consigli di giustizia (2019), *Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges.*

Transparency International (2021), indice sulla percezione della corruzione 2020.

Ufficio regionale per l'Europa dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) (2021), contributo dell'Ufficio regionale per l'Europa dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) alla relazione sullo stato di diritto 2021.

## **Allegato II: Visita in Bulgaria**

A giugno 2021 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- Access to Information Programme
- Associazione dei Giornalisti Europei – Bulgaria
- associazione dei giudici della Bulgaria
- associazione dei pubblici ministeri in Bulgaria
- centro per lo studio della democrazia
- commissione per la lotta alla corruzione e per la confisca dei beni acquisiti illegalmente
- consiglio anticorruzione
- Consiglio nazionale per l'etica giornalistica
- Consiglio superiore degli avvocati
- Consiglio superiore della magistratura
- Corte penale speciale
- Corte suprema di cassazione
- direzione per la modernizzazione amministrativa
- fondazione Anti-corruption Fund
- Ispettorato del Consiglio superiore della magistratura
- Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche
- Istituto per l'economia di mercato
- ministero della Cultura
- ministero della Giustizia
- ministero dell'Interno
- ordine degli avvocati di Sofia
- organo di regolamentazione audiovisiva (Consiglio per le comunicazioni elettroniche)
- progetto "For the truth"
- ufficio del procuratore generale
- ufficio del procuratore specializzato
- unione degli editori in Bulgaria

\* La Commissione ha inoltre incontrato le seguenti organizzazioni in una serie di riunioni orizzontali:

- Amnesty International
- Centro europeo per la libertà di stampa e dei media
- Centro per i diritti riproduttivi
- CIVICUS
- Civil Society Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Conferenza delle Chiese europee
- EuroCommercio
- European Center for Not-for-Profit Law
- Federazione europea dei giornalisti
- Federazione internazionale per i diritti umani
- Forum Civico Europeo

- Forum europeo della gioventù
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- ILGA-Europa
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Osservatorio sui diritti dell'uomo (Human Rights Watch)
- Partenariato europeo per la democrazia
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter senza frontiere
- Transparency International UE
- Unione per le libertà civili per l'Europa