



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 1^o ottobre 2020
(OR. en)

11225/20
ADD 2

JAI 751
FREMP 81
AG 45
POLGEN 168

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, direttore, per conto della segretaria generale della Commissione europea
Data:	30 settembre 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2020) 301 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Relazione sullo Stato di diritto 2020 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 2020 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2020) 301 final.

All.: SWD(2020) 301 final

Bruxelles, 30.9.2020
SWD(2020) 301 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Relazione sullo Stato di diritto 2020
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 2020
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 302 final} -
{SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} - {SWD(2020) 305 final} -
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 308 final} -
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

SINTESI

Da quando la Bulgaria ha aderito all'UE nel 2007, le sue riforme in settori quali la giustizia e la corruzione sono seguite dalla Commissione attraverso il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV).

La riforma giudiziaria in Bulgaria è un processo graduale con importanti implicazioni per l'indipendenza della magistratura e la fiducia dei cittadini. Restano alcuni ostacoli, in particolare per quanto riguarda la necessità di finalizzare, tenendo conto del parere della commissione di Venezia, il processo di riforma avviato nel 2019 in merito alle procedure giuridiche riguardanti la responsabilità effettiva e la responsabilità penale del procuratore generale. Anche la composizione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e del suo ispettorato sono stati oggetto di ulteriori dibattiti, che hanno portato a nuove proposte di riforma. Più in generale, si segnala un aumento degli attacchi contro la magistratura a cui non fa fronte un'adeguata reazione da parte delle autorità competenti. Sono state abrogate disposizioni controverse concernenti la sospensione automatica dei magistrati in caso di indagine penale nonché l'obbligo per i magistrati di dichiarare la propria affiliazione a organizzazioni professionali.

Nel 2017 e nel 2018 la Bulgaria ha attuato una riforma globale dei quadri giuridico e istituzionale di lotta alla corruzione. La riforma ha migliorato la cooperazione tra le autorità competenti. Nella prima metà del 2020 sono state avviate numerose indagini ad alto livello e in diversi casi sono state formulate accuse. Le nuove riforme prevedono l'accesso da parte del pubblico alle dichiarazioni della situazione patrimoniale e a quelle relative ai conflitti di interesse dei titolari di cariche pubbliche di alto livello: questa può essere considerata una buona pratica. Restano tuttavia importanti sfide da affrontare, come dimostrano anche i sondaggi sulla percezione, dai quali risulta che i cittadini nutrono una fiducia molto scarsa nei confronti delle istituzioni anticorruzione. La mancanza di risultati nella lotta alla corruzione è uno dei principali problemi sollevati durante le proteste dell'estate 2020. Resta da sviluppare una solida casistica di condanne definitive nei casi di corruzione ad alto livello. Sarebbe utile una comunicazione migliore e più efficace sulla definizione e sull'attuazione della strategia anticorruzione. È importante che le autorità dispongano di risorse sufficienti per poter contrastare la corruzione in maniera efficace. Esiste un quadro giuridico in materia di conflitto di interesse, ma sussistono preoccupazioni per quanto concerne il lobbismo, che rimane non regolamentato dalla legge, e la trasparenza e la prevedibilità del processo legislativo nel paese.

Per quanto riguarda il pluralismo dei media, il quadro giuridico bulgaro si basa su una serie di garanzie costituzionali e misure legislative, quali la legge sulla radiotelevisione, che spesso non sono efficacemente attuate nella pratica. L'autorità di regolamentazione dei media audiovisivi (CEM) è considerata indipendente e trasparente nell'esercizio delle sue attività, ma non dispone delle risorse necessarie per svolgere i suoi compiti in maniera efficiente. La mancanza di trasparenza in merito alla proprietà dei media è considerata una fonte di preoccupazione. Il quadro giuridico contro l'ingerenza politica nei mezzi di comunicazione non proibisce esplicitamente ai politici di possedere media, e sono stati individuati collegamenti tra soggetti politici e alcuni media. Diverse associazioni per la libertà dei mezzi di comunicazione segnalano attacchi fisici od online a giornalisti.

Per quanto riguarda il bilanciamento dei poteri, suscita preoccupazione il ricorso limitato alle consultazioni pubbliche e alla valutazione d'impatto nel processo legislativo. Nonostante le loro risorse limitate, le istituzioni nazionali per i diritti umani continuano a migliorare in termini di funzionamento. Lo spazio civico già ristretto in Bulgaria potrebbe essere

ulteriormente compromesso da un nuovo disegno di legge sui finanziamenti esteri a favore di ONG.

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 il rafforzamento della lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata¹. 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 soddisfatti². L'ultima relazione sull'MCV, adottata nell'ottobre 2019, ha registrato che la Bulgaria aveva assunto una serie di ulteriori impegni e la Commissione ha concluso che i progressi compiuti nell'ambito dell'MCV erano sufficienti ai fini degli 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. Prima di adottare una decisione definitiva, la Commissione terrà anche debitamente conto delle osservazioni del Consiglio e del Parlamento europeo³.

I. SISTEMA GIUDIZIARIO

Il sistema giudiziario della Repubblica di Bulgaria⁴ comprende complessivamente 182 organi giurisdizionali, tra ordinari e speciali. Come norma generale gli organi giurisdizionali ordinari esaminano contenziosi in tre gradi e il loro sistema comprende 113 tribunali regionali, 28 tribunali distrettuali e 5 corti d'appello. Le giurisdizioni speciali comprendono anche tribunali militari, organi giurisdizionali penali e tribunali amministrativi. La Corte suprema di cassazione è l'organo giurisdizionale di massimo grado nelle controversie esaminate dagli organi giurisdizionali ordinari, dai tribunali militari e dagli organi penali speciali; la Corte suprema amministrativa costituisce l'organo di massima istanza per le cause amministrative. Al di fuori del sistema giudiziario ordinario, la Corte suprema di cassazione e la Corte suprema amministrativa sono gli organi giurisdizionali di ultimo grado. La magistratura comprende anche la Procura, mentre la Corte costituzionale della Bulgaria non ne fa parte⁵. La Procura ha una struttura unificata ed è diretta dal procuratore generale. Il Consiglio superiore della magistratura è la massima autorità amministrativa dell'ordinamento giudiziario bulgaro. È competente per la gestione della magistratura e ne garantisce l'indipendenza. Giudici, pubblici ministeri e inquirenti⁶ sono nominati, promossi e trasferiti

¹ A seguito delle conclusioni del Consiglio dei ministri del 17 ottobre 2006 (13339/06), il meccanismo è stato adottato con decisione della Commissione del 13 dicembre 2006 [C(2006) 6570].

² Conclusioni del Consiglio sul meccanismo di cooperazione e verifica, 12 dicembre 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf.

³ Il 18 dicembre 2019 il presidente della commissione LIBE ha indirizzato una lettera al presidente Sassoli, informandolo del sostegno di tale commissione alla relazione della Commissione, in particolare in merito alla revoca dell'MCV per la Bulgaria. A sua volta il presidente Sassoli ha confermato tale messaggio in una lettera del 20 dicembre 2019 alla presidente von der Leyen. Nel frattempo in seno al Consiglio non è stato raggiunto un consenso sulle conclusioni e il 13 dicembre 2019 la presidenza finlandese ha pubblicato una relazione della presidenza in cui rilevava le divisioni sulla linea da adottare nei confronti della Bulgaria tra gli Stati membri in seno al Consiglio. Altre discussioni sulla Bulgaria e sull'MCV sono state organizzate dalla commissione LIBE ad agosto e a settembre del 2020.

⁴ Per una descrizione della struttura giudiziaria cfr. ad es. CEPEJ (2020), Studio sul funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'UE.

⁵ La Corte costituzionale non è inclusa nel capitolo 6 della costituzione, sul sistema giudiziario, ma è trattata separatamente nel capitolo 8. Inoltre la causa 18/1993 della Corte costituzionale statuisce che tale organo è esterno alla magistratura.

⁶ Parere della commissione di Venezia [CDL-AD(2019)031], punti 13 e 14: la maggior parte degli investigatori sono agenti di polizia, soggetti a supervisione procedurale da parte dei pubblici ministeri; un numero minore di inquirenti 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

dalle rispettive camere (dei giudici o dei pubblici ministeri) del Consiglio superiore della magistratura, che possono anche revocarne l'incarico⁷. Il Consiglio supremo degli avvocati è un organo indipendente e autonomo istituito per legge⁸.

Indipendenza

È in corso una riforma sulla responsabilità del procuratore generale e dei suoi sostituti. Negli ultimi anni la Procura è stata soggetta a una serie di riforme, destinate a ristrutturarla⁹. Nonostante tali progressi, in Bulgaria il procuratore generale esercita una forte influenza grazie alla combinazione dei poteri e della posizione, dato che può annullare o modificare qualsiasi decisione presa da un pubblico ministero che non sia stata riesaminata da un giudice¹⁰. 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, anche in casi individuali¹¹. Il procuratore generale esercita altresì un notevole potere sui pubblici ministeri che sono a capo di uffici a livello distrettuale e provinciale¹². Di conseguenza, tutti i pubblici ministeri e gli investigatori sono di fatto subordinati al procuratore generale. Per quanto concerne la sua responsabilità, il procuratore generale può essere rimosso dall'incarico soltanto su proposta presentata dalla plenaria del Consiglio superiore della magistratura (CSM) al presidente della Repubblica¹³. Sebbene i poteri del procuratore generale non siano esclusivi del sistema

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 a giungere al livello del procuratore generale.

⁷ In conformità alla costituzione e alla legge sul sistema giudiziario.

⁸ Articolo 134, primo e secondo comma, della costituzione.

⁹ La riforma della legge sul sistema giudiziario del 2016 ha eliminato la possibilità di fornire istruzioni verbali (articolo 143, secondo comma, della legge sul sistema giudiziario) e ha stabilito che i pubblici ministeri sono subordinati ai capi amministrativi della loro procura e non direttamente al procuratore generale (articolo 136, terzo e quarto comma, della medesima legge).

¹⁰ Cfr. i poteri di cui all'articolo 126 della costituzione, all'articolo 139, secondo comma, della legge sul sistema giudiziario e all'articolo 243 del codice di procedura penale. Cfr. anche Corte costituzionale, causa 15/2019, 23 luglio 2020.

¹¹ Altri poteri: compiere atti rientranti nella competenza dei pubblici ministeri di grado inferiore nei casi determinati dalla legge, assicurare l'individuazione di omissioni e violazioni da parte dei pubblici ministeri, nonché dei motivi per l'adozione di adeguate misure organizzative e/o disciplinari. Articolo 138, primo comma, punto 6, articolo 227, primo comma e articolo 147, secondo e terzo comma, articolo 143, terzo comma, e articolo 139, secondo comma, della legge sul sistema giudiziario; costituzione bulgara, articolo 126, secondo comma; quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 55; quadro di valutazione UE della giustizia 2019, grafico 56.

¹² Articolo 136, terzo e quarto comma, della legge sul sistema giudiziario. Cfr. anche il parere della commissione di Venezia [CDL-AD(2019)031], punto 8. Il Consiglio superiore della magistratura è stato riorganizzato nel 2015 con la creazione di due camere distinte per i giudici e i pubblici ministeri. Da un lato la creazione di una camera di consiglio distinta ha ridotto l'influenza del procuratore generale sulla carriera e sui procedimenti disciplinari dei giudici degli organi giurisdizionali di grado inferiore, ma dall'altro ne ha accresciuto l'influenza in seno alla camera dei pubblici ministeri in merito alla carriera e a questioni disciplinari concernenti pubblici ministeri e giudici istruttori, nonché in merito alla nomina o revoca dei capi degli uffici della procura. Inoltre, il procuratore generale mantiene la sua influenza sulla nomina dei presidenti degli organi giurisdizionali di grado più elevato attraverso la plenaria del CSM.

¹³ Parere della commissione di Venezia [CDL-AD(2019)031], punto 17: nel caso in cui il giudice/pubblico ministero sia ritenuto colpevole di un reato doloso, viene automaticamente rimosso dal suo incarico. La rimozione dall'incarico è inoltre possibile in caso di reato disciplinare grave, su decisione della rispettiva camera di consiglio del CSM oppure, qualora si tratti del procuratore generale, di due giudici capo – con 17 voti (su 25) della plenaria del CSM. Cfr. anche articolo 320, quarto e sesto comma, della legge sul sistema giudiziario e articolo 33, terzo comma, e articolo 129, secondo e terzo comma, della costituzione.

giudiziario bulgaro¹⁴, suscita preoccupazione la loro combinazione con la posizione del procuratore generale nel CSM. Nella camera dei pubblici ministeri, il procuratore generale, in qualità di membro e presidente *ex officio*, svolge un ruolo determinante in relazione alla carriera e ai procedimenti disciplinari nei confronti dei pubblici ministeri¹⁵. 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 europea¹⁶ ma anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁷ e dal Consiglio d'Europa¹⁸. Nel giugno del 2019 è stato presentato un disegno di legge destinato ad affrontare tale problema, ma vari portatori di interessi hanno sollevato serie preoccupazioni. Su raccomandazione della Commissione, la Bulgaria ha richiesto un parere alla commissione di Venezia per evitare qualsiasi rischio per l'indipendenza della magistratura, pur continuando ad assicurare che il meccanismo proposto è efficace. A dicembre del 2019 il ministero della Giustizia ha pubblicato un nuovo disegno di legge che segue alcune delle raccomandazioni della commissione di Venezia¹⁹. Tale disegno, che è ora all'esame del parlamento²⁰, prevede l'esistenza di un "pubblico ministero speciale"²¹ che sarebbe incaricato di indagare su eventuali reati commessi dal procuratore generale. Il pubblico ministero speciale sarebbe eletto dalla camera dei pubblici ministeri del CSM, su proposta di tre dei suoi membri e con una maggioranza di otto voti su undici, per un mandato a tempo determinato di sette anni. Godrebbe di indipendenza procedurale durante la supervisione di un'indagine nei confronti del procuratore generale e dei suoi sostituti, ma rimarrebbe subordinato al procuratore generale per altre attività²². Taluni aspetti della procedura di nomina e dei poteri investigativi del "pubblico ministero speciale" hanno sollevato preoccupazioni e sarebbe importante che il

¹⁴ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 55. cfr. anche i grafici 55 e 56 del quadro di valutazione UE della giustizia 2019.

¹⁵ Parere della commissione di Venezia [CDL-AD(2019)031], punto 8: la riorganizzazione del CSM ha accresciuto l'influenza del procuratore generale all'interno della camera dei pubblici ministeri in merito alla carriera e alle questioni disciplinari riguardanti i pubblici ministeri e i giudici istruttori, nonché alla nomina o alla rimozione dall'incarico dei capi degli uffici della procura; cfr. anche punto 18. Tale ruolo decisivo deriva anche dal fatto che il procuratore generale è il superiore gerarchico dei membri eletti tra pari (quattro pubblici ministeri e un investigatore) e la maggioranza si ottiene attraverso i loro voti e il voto del procuratore generale nella camera dei pubblici ministeri del CSM. Inoltre, i membri laici della camera dei giudici eletti dal parlamento possono provenire anche dalle file dei pubblici ministeri. Cfr. anche il paragrafo relativo alla composizione del Consiglio superiore della magistratura.

¹⁶ Relazione sui progressi compiuti dalla Bulgaria del 2019 [COM(2019) 498], pag. 6.

¹⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 5 febbraio 2010, *Kolevi contro Bulgaria*, punti da 121 a 127, 129, 135 e 136.

¹⁸ Consiglio d'Europa, Supervisione dell'esecuzione delle sentenze della CEDU, CM/Notes/1377bis/H46-9 del 1-3 settembre 2020 e Comitato dei Ministri [decisione CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9]; cfr. anche CM/Notes/1362/H46-6 del 3-5 dicembre 2019 e Comitato dei Ministri [risoluzione interlocutoria CM/ResDH(2019)367 del 5 dicembre 2019]; parere della commissione di Venezia [CDL-AD(2019)031].

¹⁹ Come raccomandato dalla commissione di Venezia, il nuovo progetto ha abbandonato il previsto meccanismo di sospensione del procuratore generale e l'estensione della responsabilità ai presidenti delle due corti supreme. Parere della commissione di Venezia [CDL-AD(2019)031], punti 66 e 67.

²⁰ Disegno di legge approvato dal governo bulgaro il 7 dicembre 2019.

²¹ Il capo di un dipartimento "Ispettorato" dell'ufficio della procura della Corte suprema di cassazione.

²² Parere della commissione di Venezia [CDL-AD(2019)031], punti 55 e 63. Chiarisce che le cause in cui è coinvolto il procuratore generale dovrebbero essere tolte alla competenza giurisdizionale di investigatori e pubblici ministeri ordinari, che sono subordinati al procuratore generale, e affidate ad un organo o un funzionario che non riceve istruzioni dal procuratore generale, non deve la sua nomina a quest'ultimo e la cui ulteriore carriera non dipende, anche a lungo termine, dal procuratore generale; chiarisce inoltre che sarebbe importante garantire che dopo la fine del loro mandato tali pubblici ministeri ad hoc non debbano tornare al sistema delle procure e diventare subordinati al procuratore generale.

disegno di legge tenesse conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa²³. Il 18 dicembre 2019 il governo ha chiesto alla Corte costituzionale se il controllo di legittimità²⁴ esercitato dal procuratore generale, potere sancito dalla costituzione, si applichi anche alle indagini nei confronti dello stesso procuratore generale. Tale richiesta ha messo indirettamente in discussione la costituzionalità del disegno di legge. Il 23 luglio 2020 la Corte costituzionale ha stabilito che il procuratore generale non può esercitare il controllo di legittimità sui pubblici ministeri che indagano sulla sua persona²⁵. Tale sentenza consentirà al parlamento di riprendere i suoi lavori, ma non risolve le preoccupazioni relative alla procedura di nomina del pubblico ministero speciale previsto, né al fatto che rimarrebbe subordinato al procuratore generale per attività diverse dalle indagini a carico di quest'ultimo e dei suoi supplenti. Un'ulteriore consultazione della commissione di Venezia sul disegno di legge rassicurerebbe in merito all'efficacia del nuovo meccanismo di responsabilità.

Nonostante i progressi compiuti, la composizione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura sono stati oggetto di ulteriori discussioni. Nonostante le riforme e i progressi realizzati²⁶, il Consiglio d'Europa²⁷ e vari portatori di interessi²⁸ hanno individuato nella situazione del CSM una fonte di preoccupazione. Per quanto concerne la composizione, le riforme di cui sopra hanno reso più equilibrata la struttura del CSM²⁹. Tuttavia il numero complessivo di giudici eletti dai loro pari non rappresenta una maggioranza³⁰. Il procuratore generale svolge inoltre un ruolo decisivo in seno alla camera dei pubblici ministeri³¹ e ha altresì influenza sulla plenaria³² e potenzialmente sulla camera

²³ Risoluzione interlocutoria CM/ResDH(2019)367 del 5 dicembre 2019, punto 7: "le disposizioni previste per garantire l'indipendenza gerarchica e istituzionale di tutti gli organi che svolgono attività di supervisione o conducono le indagini dovrebbero garantire anche una marcata indipendenza pratica, tra l'altro attraverso norme che impediscano a un pubblico ministero capo di poter influenzare la nomina o la carriera di persone incaricate di indagare su di lui".

²⁴ "Controllo della legittimità" è l'espressione utilizzata nella costituzione che si riferisce alla legittimità dell'azione penale, comprese quella condotta dai pubblici ministeri.

²⁵ Corte costituzionale, [causa](#) 15/2019, 23 luglio 2020. Sulla sentenza si veda la decisione del Consiglio d'Europa CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 del 3 settembre 2020: la supervisione del pubblico ministero capo non si applica alle indagini a suo carico, tale limitazione non sembra riguardare le indagini su funzionari di alto rango, in particolare pubblici ministeri, vicini al pubblico ministero capo né eliminare i rischi per l'indipendenza determinati dalla nomina esistente, dalla responsabilità, dalla carriera, da accordi di supervisione e subordinazione.

²⁶ Modifiche alla costituzione della Bulgaria (2015), articolo 130a; modifiche alla legge sul sistema giudiziario (2016), articolo 30, primo comma.

²⁷ GRECO, Quarto esercizio di valutazione, seconda relazione sulla conformità, raccomandazione v, punti da 13 a 15; ufficio del Consiglio consultivo dei giudici europei, edizione 2019 della *Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe member States*.

²⁸ Contributi della fondazione "Anti-corruption Fund" (Fondo anticorruzione) e della fondazione "Bulgarian Institute for Legal Initiatives" (Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche) alla relazione sullo Stato di diritto del 2020.

²⁹ Parere della commissione di Venezia [CDL-AD(2017)018], punto 9.

³⁰ CM/Rec(2010)12, punto 27; 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.

³¹ Articolo 16, terzo e quarto comma, della legge sul sistema giudiziario: la camera dei pubblici ministeri (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.

³² 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

dei giudici³³, dato che la legge prevede che i membri eletti a far parte della camera dei giudici dal parlamento possano teoricamente provenire anche dalle file dei pubblici ministeri³⁴. La questione è stata sollevata dalla commissione di Venezia³⁵ come motivo di preoccupazione dato che i pubblici ministeri, e il procuratore generale in particolare, continuano comunque a essere coinvolti in maniera significativa nella governance dei giudici. La struttura complessiva del CSM potrebbe limitare la sua capacità di salvaguardare l'indipendenza della magistratura³⁶ rispetto alle pressioni da parte dell'esecutivo, del legislatore, del potere giudiziario, nonché dell'ufficio del procuratore generale e del CSM stesso. Il rischio per l'indipendenza della magistratura è evidenziato dal numero di giudici soggetti ad attacchi³⁷, dalle critiche mirate basate sul contenuto delle loro sentenze³⁸ o dalla recente retorica usata da alcuni personaggi pubblici.³⁹ Il 14 agosto 2020 il primo ministro ha annunciato un piano per una nuova costituzione⁴⁰ che comprende una riforma della composizione del Consiglio superiore della magistratura⁴¹ e del suo ispettorato⁴², nonché una modifica della procedura di

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 della carica, e deliberano in merito a sanzioni disciplinari (articolo 30, quinto comma, della legge sul sistema giudiziario).

³³ Parere della commissione di Venezia [CDL-AD(2017)018], punto 19.

³⁴ Il requisito giuridico di cui all'articolo 16, terzo comma, della legge sul sistema giudiziario stabilisce che l'elezione da parte della camera deve aver 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, tuttavia sembra che nella precedente camera dei giudici vi fossero membri che erano ex pubblici ministeri.

³⁵ Parere della commissione di Venezia [CDL-AD(2017)018] adottato nell'ottobre del 2017, punti 16, 17 e 19.

³⁶ Articolo 16, primo comma, della legge sul sistema giudiziario. Il Consiglio superiore della magistratura rappresenta il potere giudiziario, assicura e sostiene l'indipendenza di quest'ultimo, determina la composizione e l'organizzazione degli organi giurisdizionali, delle procure e degli organismi investigativi e ne assicura le attività dal punto di vista finanziario e tecnico, senza interferire con gli stessi; informazioni confermate anche durante la visita presso lo Stato membro.

³⁷ Esempi di pressioni nei confronti dei giudici sono riportati nello studio "*Media Monitoring and Analysis of Attacks on Courts during the period 01/08/2017 – 30/11/2019*" (99 giudici soggetti a pressioni da parte di mezzi di comunicazione; 16 giudici soggetti a pressioni da parte di 23 personalità e istituzioni pubbliche, compresi rappresentanti dei tre rami del potere). Si tratta di un secondo studio su questo tema; il primo riguardava il periodo dal 1° gennaio 2015 al 1° luglio 2017 (44 giudici soggetti a pressioni da parte di mezzi di comunicazione; 8 giudici soggetti a pressioni da parte di 15 personalità e istituzioni pubbliche, compresi rappresentanti dei tre rami del potere).

³⁸ COM(2019) 498 final, pag. 2, terzo paragrafo e nota 11; si veda anche il seguito dato alla questione: dichiarazione della camera dei giudici del CSM (24 settembre 2019) relativa alla decisione sulla liberazione condizionale (n. 429 del 19.9.2019), adottata dalla Corte d'appello di Sofia (<http://www.vss.justice.bg/page/view/9671>). Dopo una dichiarazione firmata da 292 giudici il 26 settembre 2019, in cui si faceva appello alla società bulgara per intensificare e difendere l'indipendenza della magistratura, lo Stato di diritto e la democrazia nel paese, il 27 settembre 2019 la camera dei giudici del CSM ha emesso una nuova dichiarazione: <http://www.vss.justice.bg/page/view/9686>. Il 10 giugno 2020 l'ispettorato del CSM ha concluso che non vi è stata violazione da parte dei giudici.

³⁹ Recente esempio di retorica abusiva da parte dell'esecutivo e del rappresentante del CSM a suo sostegno: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2577/steno/ID/6005>.

⁴⁰ Dopo diverse settimane di proteste, il primo ministro ha annunciato che è attualmente in programma una riforma della costituzione. Un progetto del testo è stato presentato all'Assemblea nazionale il 17 agosto 2020.

⁴¹ Il CSM verrebbe suddiviso in due consigli, uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri e gli inquirenti, senza una plenaria condivisa. Il consiglio dei giudici sarebbe composto da 7 giudici eletti dai loro pari, 6 membri eletti dall'Assemblea nazionale ed, *ex officio*, il presidente della Corte suprema di cassazione e il presidente della Corte suprema amministrativa. La composizione del consiglio dei pubblici ministeri

nomina e della durata del mandato del presidente della Corte suprema di cassazione, del presidente della Corte suprema amministrativa e del procuratore generale⁴³. È importante che un'eventuale riforma di questo tipo tenga conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa⁴⁴.

Il livello di indipendenza percepita della magistratura in Bulgaria rimane basso. Soltanto il 37 % dei cittadini lo considera "piuttosto o molto soddisfacente", mentre tra le imprese rimane nella media, dato che il 45 % di esse lo considera "piuttosto o molto soddisfacente"⁴⁵.

Il regime per la remunerazione aggiuntiva e la promozione dei magistrati desta preoccupazioni. Nel contesto del sistema attuale, un magistrato può ricevere una remunerazione aggiuntiva secondo criteri stabiliti dal CSM, può diventare inamovibile dopo cinque anni di servizio e può essere promosso dopo aver superato un concorso. Il Consiglio d'Europa ha sollevato il problema dei criteri per la remunerazione aggiuntiva per quanto riguarda le norme stabilite nel 2018-2019 dal CSM, che conferiscono ampi poteri discrezionali ai presidenti degli organi giurisdizionali⁴⁶. Nel medesimo contesto, anche il lungo periodo necessario per acquisire un mandato a vita può sollevare preoccupazioni circa l'indipendenza della magistratura⁴⁷. Inoltre, a seguito di una recente modifica della legge sul sistema giudiziario⁴⁸, i membri del CSM possono essere automaticamente promossi a un grado superiore alla fine del loro mandato. Ciò ha sollevato preoccupazioni alla luce delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa⁴⁹ e può incidere sull'indipendenza della magistratura tenendo conto della struttura dell'ordinamento giuridico stabilito dalla costituzione in Bulgaria, come indicato dalla Corte suprema di cassazione⁵⁰. A motivo di tali preoccupazioni, in tempi molto recenti la legge sul sistema giudiziario è stata modificata ulteriormente e

rimarrebbe la stessa dell'attuale camera dei pubblici ministeri. Non vi sono disposizioni in merito alla possibilità o meno che il mandato dei membri attuali del CSM si concluda prematuramente.

⁴² Verrebbero istituiti due ispettorati, uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri e gli inquirenti.

⁴³ Il progetto prevede un mandato di 5 anni anziché l'attuale mandato di 7 anni. Non vi sono disposizioni in merito alla possibilità che i presidenti attuali delle corti supreme e il procuratore generale portino a termine il loro mandato o che quest'ultimo cessi prematuramente.

⁴⁴ Raccomandazione CM/Rec(2010)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; parere della commissione di Venezia [CDL-AD(2019)031].

⁴⁵ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici 44 e 46. 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 %). Da un sondaggio condotto tra i giudici nel 2019 emerge che il 50 % dei partecipanti aveva sperimentato una mancanza di rispetto per l'indipendenza della magistratura da parte del governo e dei media: cfr. Rete europea dei Consigli di giustizia, "Independence, Accountability and Quality of the Judiciary - ENCJ Survey on the independence of judges", 2019, grafici 43 e 45. L'indagine riguardava 21 Stati membri dell'UE.

⁴⁶ Secondo GRECO, il sistema di applicazione della remunerazione aggiuntiva sembra ancora essere soggetto a decisioni ampiamente discrezionali e 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; raccomandazione CM/Rec(2010)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, punto 55.

⁴⁷ GRECO, Quarto ciclo di valutazione, relazione di valutazione, raccomandazione vi, punti da 17 a 21, 2019.

⁴⁸ Legge sulla modifica e integrazione della legge sul sistema giudiziario - <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157167>.

⁴⁹ Parere della commissione di Venezia, [CDL-AD(2010)004], punti 23 e 24.

⁵⁰ Domanda del 27 maggio 2020 indirizzata dalla plenaria della Corte suprema di cassazione alla Corte costituzionale. <http://www.vks.bg/novini/2020-05-27-iskane-KC-ZSV-2020.pdf>.

attualmente prevede che la nomina a un grado superiore sia soggetta a una serie di condizioni⁵¹.

La legge sul sistema giudiziario ha subito modifiche. Nel febbraio del 2020 è stata revocata la sospensione automatica dei magistrati in caso di indagine penale nei loro confronti⁵². In precedenza la camera competente del CSM era tenuta a sospendere senza alcuna valutazione il magistrato in questione. La disposizione di cui all'articolo 230 della legge sul sistema giudiziario è stata abrogata in ottemperanza a una decisione della Corte costituzionale⁵³ e risponde alle aspettative della Commissione europea e alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa⁵⁴. Altre modifiche alla legge sul sistema giudiziario riguardano l'obbligo da parte dei magistrati di dichiarare la loro affiliazione a organizzazioni professionali. La precedente norma che imponeva a giudici, pubblici ministeri e magistrati inquirenti di dichiarare la loro affiliazione ad associazioni professionali al Consiglio superiore della magistratura aveva sollevato preoccupazioni in merito alla libertà di associazione⁵⁵. In seguito alle modifiche, tale dichiarazione non è più necessaria⁵⁶. Tuttavia, il registro dei magistrati partecipanti ad associazioni professionali è ancora disponibile sul sito web del CSM e sarebbe stato utilizzato da figure pubbliche per esercitare pressioni sui giudici⁵⁷.

È stata proposta un'istanza di riforma dell'ispettorato del Consiglio superiore della magistratura. Nel regime attuale, 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 nazionale⁵⁸. Il rischio di ingerenza politica è stato precedentemente evidenziato dalla commissione di Venezia⁵⁹. A seguito del progetto "Sostegno al potenziamento delle capacità dell'ispettorato del CSM"⁶⁰, l'ispettorato stesso ha presentato una proposta di modifica della legge sul sistema giudiziario che richiederebbe che l'ispettore generale e gli ispettori siano proposti da altri organi, quali le plenarie della Corte suprema di cassazione e della Corte suprema amministrativa o le assemblee generali dei magistrati e delle organizzazioni professionali, piuttosto che dai membri del parlamento⁶¹. Tuttavia l'ispettorato sta attualmente lavorando sulla base di un mandato scaduto⁶², secondo il principio della continuità⁶³. A parte la

⁵¹ Il 3 settembre 2020 l'Assemblea nazionale ha adottato modifiche all'articolo 28, primo comma, della legge sul sistema giudiziario.

⁵² Il 23 gennaio 2020 l'Assemblea nazionale ha adottato le modifiche alla legge sul sistema giudiziario.

⁵³ La Corte costituzionale ha stabilito che il Consiglio superiore della magistratura deve poter valutare la necessità e la proporzionalità della misura di sospensione caso per caso.

⁵⁴ Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Risoluzione interlocutoria CM/ResDH(2019)367; relazione sui progressi compiuti dalla Bulgaria 2019 [COM(2019) 498], pag. 6.

⁵⁵ COM(2019) 489, pag. 6. Parere della commissione di Venezia [CDL-AD(2020)017], punto 29.

⁵⁶ Il 23 gennaio 2020 l'Assemblea nazionale ha adottato le modifiche alla legge sul sistema giudiziario.

⁵⁷ Cfr. nota 39: la dichiarazione dell'esecutivo è stata resa sulla base delle informazioni disponibili nel registro.

⁵⁸ Costituzione della Repubblica di Bulgaria, articolo 132a.

⁵⁹ Parere della commissione di Venezia [CDL-AD(2017)018], punto 58.

⁶⁰ Progetto finanziato dal programma di sostegno alle riforme strutturali della Commissione europea, finalizzato a febbraio del 2020.

⁶¹ Contributo della Commissione internazionale per la giustizia sociale alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

⁶² La procedura per l'elezione di un nuovo ispettore 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 2 anni del suo mandato.

composizione dell'ispettorato, i portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni circa l'attività di tale organo⁶⁴. È stato sollevato il dubbio che, in virtù della disposizione che consente all'ispettorato di proporre procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati⁶⁵, il CSM⁶⁶ e il procuratore generale⁶⁷ abbiano incaricato l'ispettorato di avviare un'ispezione, che avrebbe dato luogo a pressioni su singoli giudici⁶⁸.

Qualità

Occorre migliorare l'accesso alla giustizia. Vi sono richieste di abbassare la soglia per l'accessibilità al patrocinio a spese dello Stato⁶⁹, esentare i beneficiari di tale patrocinio dal versamento delle spese di giustizia⁷⁰, ridurre l'importo delle spese di giustizia per l'avvio di procedimenti giudiziari⁷¹ e migliorare la digitalizzazione nel settore giudiziario⁷². Attualmente, secondo il 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. Ha richiamato in particolare l'attenzione il livello notevolmente elevato delle spese di giustizia nel settore della giustizia amministrativa⁷³. Per quanto

⁶³ Decisione n. 13, del 15.12.2010, sulla causa n. 12/2010 della Corte costituzionale della Repubblica di Bulgaria, secondo la quale il principio di continuità è applicabile agli organi governati da un collegio.

⁶⁴ Esempio di applicazione dei poteri dell'ispettorato del CSM: il 18 luglio 2019 l'ispettorato del CSM ha pubblicato la dichiarazione della situazione patrimoniale di un giudice (partecipante a un'associazione professionale) senza cancellare i suoi dati personali e familiari; articoli da 54 a 60 della legge sul sistema giudiziario: poteri dell'ispettorato del CSM. Cfr. anche il sito web dell'Associazione dei giudici bulgari - http://judgesbg.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracia_IVSS.pdf.

⁶⁵ Articolo 312, primo e terzo comma, della legge sul sistema giudiziario, in combinato disposto con l'articolo 54, primo e sesto comma, della medesima legge.

⁶⁶ In data 28 novembre 2018 la Corte suprema di cassazione ha avviato un'indagine interna su una decisione della Corte d'appello penale speciale; 11 giudici di quest'ultima si sono lamentati per l'indagine con una lettera aperta; dopo che l'indagine ha riscontrato irregolarità procedurali, il presidente della Corte suprema ha presentato alla camera dei giudici del CSM una richiesta di azione disciplinare, che è stata respinta. Con decisione della camera dei giudici del CSM del 14 dicembre 2018, all'ispettorato è stata notificata un'indagine nei confronti del presidente della Corte suprema di cassazione, accusato di aver violato il principio di indipendenza. Il 1° aprile 2019 l'ispettorato ha adottato una decisione di chiusura dell'indagine per insufficienza di prove attestanti le violazioni.

⁶⁷ Il 4 novembre 2019 il procuratore generale ha presentato istanza all'ispettorato per l'avvio di un'indagine sul merito di una decisione presa da un giudice. Il 22 febbraio 2020 l'ispettorato ha declinato la sua competenza asserendo di non avere alcun diritto di effettuare accertamenti nel merito degli atti di magistrati. Secondo le autorità bulgare, dopo aver condotto un'indagine preliminare sulla segnalazione, l'ispettore inquirente ha confermato che l'ispettorato del CSM non era competente a pronunciarsi sul merito degli atti giudiziari e, nella misura in cui con parere del 2 gennaio 2020 non erano state accertate violazioni concernenti la formazione, lo sviluppo e il completamento del caso, l'ispettore inquirente ha affermato che non sussistevano motivi per procedere con l'indagine. Cfr. anche i contributi al documento del relatore speciale delle Nazioni Unite *"Report on Independence of judges and lawyers"* sulla pratica utilizzata dal procuratore generale per inviare segnali all'ispettorato in merito a giudici.

⁶⁸ Contributo della fondazione Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche alla relazione annuale sullo Stato di diritto 2020.

⁶⁹ Contributi dell'Unione per le libertà civili per l'Europa e dell'Associazione bulgara dei detenuti per la riabilitazione alla relazione sullo Stato di diritto 2020; quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 23.

⁷⁰ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, pag. 27.

⁷¹ Contributi della fondazione "Anti-corruption Fund", della fondazione Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche e del gruppo degli avvocati bulgari (gruppo informale di attivisti) alla relazione sullo Stato di diritto 2020; quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 24.

⁷² Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 27.

⁷³ Contributi della fondazione Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche, della fondazione "Anti-corruption Fund" e del gruppo degli avvocati bulgari alla relazione sullo Stato di diritto 2020. In base alla normativa vigente, ogni cittadino può rivolgersi all'organo giurisdizionale competente, chiedendo l'esenzione dalle spese di giustizia. La facoltà di decidere in merito all'accoglimento di tali richieste è interamente di

concerne la digitalizzazione, sebbene non sia possibile avviare un procedimento online, è possibile trasmettere convocazioni e monitorare alcune cause per via telematica⁷⁴. Inoltre il ricorso e il seguito dato ai risultati dei sondaggi condotti tra gli utenti degli organi giurisdizionali sono limitati⁷⁵. Una visione completa della situazione relativa alla giustizia elettronica sarà disponibile alla fine del 2020, quando si prevede sarà completato il progetto in corso "*Development of a Model for Optimization of the Judicial Map of Bulgarian Courts and Prosecutor's Offices and of a Unified Information System for Courts*"⁷⁶. La pandemia di COVID-19 ha messo in evidenza le carenze del sistema giudiziario nel settore della giustizia elettronica. A seguito di una decisione della camera dei giudici del CSM⁷⁷, la trattazione dei procedimenti giudiziari è stata temporaneamente sospesa per un mese durante lo stato di emergenza, fatta eccezione per i casi urgenti⁷⁸.

Le risorse finanziarie e umane destano preoccupazioni. Sembra che talune autorità, tra le quali la Procura e la Corte penale speciale, abbiano riscontrato problemi legati alla mancanza di risorse umane o finanziarie, nonostante gli investimenti che il governo dichiara di aver fatto negli ultimi anni nel sistema giudiziario⁷⁹.

Efficienza

La mancanza di dati in merito agli organi giurisdizionali di primo e secondo grado in materia civile e commerciale continua a ostacolare il monitoraggio dell'efficienza della giustizia. Il processo di raccolta di dati statistici attraverso statistiche aggregate non consente una scomposizione delle cause civili e commerciali contenziose e non contenziose (primo e secondo grado) né una corretta valutazione dell'efficienza complessiva del sistema giudiziario⁸⁰. Tuttavia si rilevano due sviluppi positivi. Per quanto concerne la durata dei procedimenti presso la Corte suprema di cassazione, la Bulgaria sta ottenendo buoni risultati in confronto agli altri Stati membri⁸¹. Inoltre migliorano le prestazioni dei tribunali amministrativi per quanto concerne la durata dei procedimenti. Negli ultimi anni il tempo stimato per la risoluzione di cause amministrative è migliorato in tutti i gradi di giudizio⁸².

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

Nel 2017 e nel 2018 la Bulgaria ha attuato una riforma globale dei suoi quadri anticorruzione (giuridico e istituzionale). Attraverso la fusione di diverse strutture esistenti, la riforma ha istituito la commissione di contrasto della corruzione e di confisca di proventi illeciti (in

competenza di ogni singolo collegio giudiziario. Il codice di procedura amministrativa contiene altresì meccanismi per l'esenzione o la riduzione delle spese di giustizia a seconda dei mezzi finanziari della persona.

⁷⁴ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 27.

⁷⁵ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici 41 e 42. Cfr. anche Commissione europea, *Country Report Bulgaria 2019*, SWD(2019) 1001 final/2, pag. 59.

⁷⁶ Progetto finanziato dal Fondo sociale europeo (2016-2020) - <http://2020.eufunds.bg/en/1/0/Project/>. Il Consiglio superiore della magistratura sta attuando una serie di progetti, finanziati da risorse di bilancio e programmi di donatori esterni, per migliorare e potenziare la giustizia elettronica e facilitarne l'accessibilità.

⁷⁷ Camera dei giudici del CSM, sessione straordinaria, protocollo breve n. 9, 10 marzo 2020.

⁷⁸ Come quelli concernenti il riesame di provvedimenti di detenzione preventiva o sull'adozione di misure di protezione di vittime e misure 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: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020_en.pdf.

⁷⁹ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici da 32 a 35 e 37.

⁸⁰ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 6.

⁸¹ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico 7.

⁸² Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici 8 e 9.

appresso "commissione anticorruzione"). La competenza per i casi di 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. L'attuale strategia anticorruzione riguarda il periodo 2015-2020 ed è in fase di preparazione una nuova strategia per il periodo 2021-2027. Il governo ha dichiarato nel suo programma per il periodo 2017-2021 che la lotta alla corruzione sarebbe stata una delle sue priorità⁸³. Le proteste scoppiate nell'estate del 2020 testimoniano però il malcontento presente nella società per la mancanza di progressi nella lotta efficace alla corruzione. Le proteste hanno portato alle dimissioni di cinque ministri a luglio e a settembre del 2020.

Nell'ultimo indice di Transparency International sulla percezione della corruzione per il 2019, la Bulgaria ha ottenuto un punteggio di 43/100 ed è stata classificata all'ultimo posto nell'UE e al 74° a livello globale⁸⁴. L'80 % degli intervistati bulgari all'ultima indagine Eurobarometro sulla corruzione ritiene che la corruzione sia diffusa nel proprio paese (media UE: 71 %)⁸⁵, valore che sale all'85 % per le imprese intervistate (media UE: 63 %). Analogamente, il 51 % delle imprese ritiene che la corruzione ostacoli lo svolgimento delle proprie attività nel paese. Il 28 % degli intervistati afferma di sentirsi personalmente danneggiato dalla corruzione nella propria vita quotidiana (media UE: 26 %), mentre il 63 % non ritiene che gli esiti positivi ottenuti nei procedimenti giudiziari siano sufficienti a dissuadere le persone dal compiere pratiche di corruzione (media UE: 36 %). Infine soltanto il 13 % delle imprese ha risposto affermando che le persone e le imprese che corrompono un alto funzionario sono adeguatamente punite (media UE: 31 %)⁸⁶.

La strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto della corruzione riguarda il periodo 2015-2020⁸⁷. L'attuazione della strategia è monitorata e coordinata dal Consiglio nazionale sulle politiche anticorruzione. L'ultima relazione sull'attuazione della strategia per il periodo fino al 31 gennaio 2019⁸⁸ rileva il continuo aggiornamento del quadro istituzionale, il miglioramento dell'autorità degli ispettorati e della formazione in materia di lotta alla corruzione della pubblica amministrazione. Tale Consiglio riferisce di aver avviato consultazioni sulla valutazione dell'attuazione della strategia per il periodo 2015-2020 e sullo sviluppo della nuova strategia per il periodo 2021-2027. Il sito web del Consiglio non fornisce accesso funzionale alle informazioni per quanto concerne i suoi membri attuali o le sue attività, né sulle sue riunioni o discussioni⁸⁹. Inoltre, nell'aprile del 2020, è stato adottato un nuovo codice di condotta per la pubblica amministrazione⁹⁰, che pone l'accento sul comportamento anticorruzione nell'amministrazione.

Il quadro giuridico di contrasto della corruzione è in gran parte in atto, ma rimangono alcuni problemi. La corruzione e i reati connessi sono disciplinati in una parte specifica del codice penale bulgaro. L'attuazione complessiva della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato può essere considerata

⁸³ Programma di gestione del governo della Repubblica di Bulgaria per il periodo 2017-2021.

⁸⁴ Transparency International (2020), indice sulla percezione della corruzione 2019.

⁸⁵ Indagine Flash Eurobarometro 502 (2020), *Corruption*.

⁸⁶ Indagine Flash Eurobarometro 482 (2019), *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

⁸⁷ Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto della corruzione nella Repubblica di Bulgaria 2015-2020.

⁸⁸ Relazione sull'attuazione della strategia nazionale anticorruzione 2015-2020 per il periodo fino al 31 gennaio 2019.

⁸⁹ Portale della consultazione pubblica - <http://www.strategy.bg/>.

⁹⁰ Disponibile all'indirizzo: <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=147322>.

soddisfacente⁹¹. In Bulgaria soltanto le persone fisiche possono assumere la responsabilità penale. Le persone giuridiche possono essere soggette soltanto a sanzioni amministrative (sanzioni non penali) ai sensi della legge sulle sanzioni e sui reati amministrativi. Il sistema bulgaro, complesso e formalistico, del diritto processuale penale è stato segnalato nell'ambito di diverse relazioni e analisi nel corso degli anni come un ostacolo ad attività efficaci di indagine e azione penale in relazione alla corruzione ad alto livello⁹². Questo aspetto è stato sollevato anche dalla fondazione "Anti-corruption Fund", la quale ha sottolineato che il formalismo dei procedimenti penali impedisce lo sviluppo di strategie di indagine innovative e originali⁹³. Il contributo delle autorità nazionali evidenzia numerose carenze nel quadro giuridico, tra le quali l'incoraggiamento di una condotta procedurale collaborativa che comporta l'esclusione del reato o l'imposizione di condanne più leggere nei casi in cui le persone che hanno commesso un reato di corruzione lo segnalino volontariamente e collaborino con le autorità inquirenti⁹⁴.

Il quadro istituzionale è stato recentemente consolidato. Attraverso la fusione di diverse strutture, la legge del 2018 sul contrasto della corruzione e sulla confisca di proventi illeciti (in appresso: "la legge anticorruzione") ha istituito la nuova commissione per il contrasto della corruzione e la confisca di proventi illeciti. La commissione anticorruzione ha un ampio mandato in termini di competenze⁹⁵. Il presidente della commissione, il suo sostituto e i tre membri sono eletti a maggioranza semplice dall'Assemblea nazionale. I portatori di interessi hanno espresso preoccupazione in merito a questa procedura di elezione, rilevando che crea possibili rischi per l'indipendenza politica del lavoro della commissione anticorruzione. Le modifiche del codice di procedura penale del 2017 hanno trasferito la competenza giurisdizionale per i casi di corruzione ad alto livello, commessi da titolari di alte cariche pubbliche, dal mandato del tribunale cittadino di Sofia alla Corte penale speciale⁹⁶. Le indagini su tali casi sono condotte dai giudici istruttori del dipartimento di indagine dell'ufficio del procuratore specializzato. Al di fuori di tali casi, l'accertamento e l'indagine relative a reati di corruzione commessi da persone che non sono titolari di cariche pubbliche di alto livello rientrano nella competenza del ministero dell'Interno.

La commissione anticorruzione ha dovuto affrontare una serie di difficoltà sin dalla sua istituzione. Nella primavera del 2019 si è verificata una serie di scandali altamente pubblicizzati, riguardanti l'acquisto di proprietà private a un valore inferiore a quello di mercato da parte di funzionari di alto livello. La commissione anticorruzione non ha trovato prove di conflitti di interesse. Lo scandalo, denominato "*Apartmentgate*", ha portato alle dimissioni di numerosi funzionari di alto livello, tra i quali l'ex presidente della commissione anticorruzione. L'ultima relazione annuale della commissione anticorruzione evidenzia problemi nel settore delle risorse umane, dove restano vacanti 100 posti su un organico totale

⁹¹ COM(2019) 355 final.

⁹² *Technical Report Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification mechanism* [SWD(2019) 392 final].

⁹³ Contributo della fondazione "Anti-corruption Fund" alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

⁹⁴ Contributo dalla Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2020, pag. 44.

⁹⁵ Rientrano in tale contesto: i) lo svolgimento di attività anticorruzione preventive; ii) la raccolta, l'analisi e la verifica di informazioni laddove vi sia motivo di ritenere che titolari di cariche pubbliche di alto livello abbiano commesso atti di corruzione; iii) la verifica e l'analisi delle dichiarazioni patrimoniali e delle dichiarazioni sul conflitto di interesse dei titolari di cariche pubbliche di alto livello; iv) l'accertamento di conflitti di interesse dei titolari di cariche pubbliche di alto livello; v) l'avvio di procedure di confisca dei proventi acquisiti in maniera illecita; e vi) l'analisi e lo sviluppo di metodologie sui rischi di corruzione.

⁹⁶ Le persone che ricoprono cariche pubbliche di alto livello sono elencate all'articolo 6 della legge sul contrasto della corruzione e sulla confisca di proventi illeciti.

di 477 persone (più del 20 %) ⁹⁷: ciò potrebbe compromettere l'efficacia della commissione. Le autorità hanno indicato che sono state prese misure per porre rimedio a tale situazione. Dall'ultima indagine Eurobarometro è emerso che soltanto il 18 % degli intervistati bulgari si fida della commissione anticorruzione per affrontare un caso di corruzione, percentuale calata del 4 % rispetto agli anni precedenti.

Le riforme iniziano a dare i primi risultati, ma sussistono alcuni problemi. Nel 2019 sono state 553 le indagini assegnate dalla Procura alla commissione anticorruzione, rispetto alle 343 del 2018. In 450 casi il lavoro è stato completato e i risultati sono stati riferiti alla Procura, e in 83 casi sono emerse prove di reati. Dalla relazione annuale più recente della commissione anticorruzione emerge una migliore cooperazione nello scambio elettronico automatico di dati con altre istituzioni pubbliche ⁹⁸. Sono stati evidenziati diversi problemi in sospeso per le autorità inquirenti, tra cui la necessità di assumere specialisti competenti e altamente qualificati ai fini dei procedimenti penali, nonché un significativo squilibrio nel carico di lavoro dei pubblici ministeri e degli inquirenti dell'ufficio del procuratore specializzato ⁹⁹.

Resta da sviluppare una solida casistica di condanne definitive nei casi di corruzione ad alto livello. Dalle statistiche sulle indagini e sull'azione penale in relazione a reati di corruzione emerge che nel 2019 vi sono stati 486 imputati processati per reati di corruzione (508 nel 2018, 582 nel 2017 e 614 nel 2016). Dalla relazione annuale della Corte suprema di cassazione per il 2019 emerge che le condanne sono state confermate in 20 dei 28 casi di corruzione, nel contesto dei quali sono stati condannati sette titolari di cariche pubbliche ¹⁰⁰. Una relazione recente di un organismo bulgaro di vigilanza anticorruzione analizza l'andamento di numerosi casi di corruzione ad alto livello ed evidenzia che soltanto pochi di essi hanno portato a condanne definitive. Da tale relazione emerge altresì che non vi sono state condanne definitive in casi di corruzione ad alto livello nel 2018 e nel 2019 ¹⁰¹. Il 78 % degli intervistati nel contesto dell'ultima indagine Eurobarometro ritiene inoltre che i casi di corruzione ad alto livello non siano perseguiti in maniera sufficiente (media UE: 68 %), mentre il 72 % ritiene che gli sforzi del governo destinati a contrastare la corruzione non siano efficaci (media UE: 55 %). È particolarmente degno di nota il fatto che il 77 % delle imprese che hanno risposto all'indagine Eurobarometro ritenga improbabile che i corrotti vengano condannati ad ammende o pene detentive dagli organi giurisdizionali.

La direzione per la sicurezza interna indaga sui reati commessi da funzionari del ministero dell'Interno e conduce prove di integrità. Nel corso degli ultimi sei mesi, la direzione ha avuto un ruolo chiave in una serie di operazioni destinate all'arresto di funzionari di alto livello delle autorità di contrasto e doganali accusati di corruzione. Nel 2019 sono state trattate nell'ambito delle attività investigative della direzione 562 denunce di reati, inclusi reati di corruzione commessi da funzionari del ministero dell'Interno, rispetto alle 172 del 2018. La direzione ha inoltre svolto 81 indagini preliminari per condotta illecita da parte della polizia, rispetto alle 98 del 2018 ¹⁰². La maggior parte delle sentenze concernenti casi di

⁹⁷ Relazione sull'attività della commissione di contrasto della corruzione e di confisca di proventi illeciti per il 2019.

⁹⁸ Cfr. nota precedente.

⁹⁹ Contributo dalla Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

¹⁰⁰ Relazione annuale sull'attività della Corte suprema di cassazione nel 2019.

¹⁰¹ Fondazione "Anti-corruption Fund", Konrad Adenauer Stiftung (2020), "*Anti-corruption institutions: activity without visible result*".

¹⁰² I dati citati sono presentati nella relazione sull'attuazione del piano anticorruzione 2018 e nella relazione sull'attuazione delle misure del piano anticorruzione 2019.

corruzione pronunciate dalla Corte suprema di cassazione nel 2019 riguardano funzionari del ministero dell'Interno ai quali sono state offerte o elargite tangenti, o che le hanno sollecitate o ricevute (con dieci condanne su 28 cause per corruzione). In particolare il 61 % degli intervistati nel contesto dell'indagine Eurobarometro ritiene che la corruzione e l'abuso di potere per interesse personale siano diffusi tra le autorità di contrasto e doganali.

Nel 2012 la Bulgaria ha istituito un regime di confisca civile. Tale procedimento è avviato dalla commissione anticorruzione quando una persona è accusata dei reati previsti dalla legge anticorruzione. Il patrimonio della persona in questione viene sottoposto a ispezione retrospettivamente per un periodo di 10 anni e la commissione deve rilevare una "discrepanza significativa" tra il reddito netto legittimo dell'indagato o dell'imputato e il valore del suo patrimonio¹⁰³. La procedura di confisca civile è indipendente da qualsiasi procedimento penale e consente la confisca dei beni di una persona senza una precedente condanna per un reato¹⁰⁴. L'articolo 148 della legge anticorruzione stabilisce il metodo generale di valutazione delle attività acquisite in maniera illegittima. I portatori di interessi hanno espresso serie preoccupazioni sul fatto che i casi di confisca civile non siano condotti in maniera indipendente e imparziale¹⁰⁵. A giugno del 2020 vi erano 309 sentenze giudiziarie definitive che confermavano la confisca di beni per un valore totale di 133 133 611,25 BGN (approssimativamente 68 273 646 EUR).

La commissione anticorruzione verifica le dichiarazioni patrimoniali e relative ai conflitti di interesse dei titolari di cariche pubbliche di alto livello e accerta i conflitti di interesse. La legge anticorruzione definisce l'espressione "titolare di cariche pubbliche di alto livello". Le dichiarazioni dei titolari di cariche pubbliche di alto livello sono accessibili tramite il registro specifico di tali titolari¹⁰⁶. La legge anticorruzione consente ai titolari di cariche pubbliche di alto livello di richiedere che le informazioni dei loro coniugi o dei loro conviventi di fatto e dei loro figli di età inferiore ai 18 anni non siano rese disponibili al pubblico. Nel 2019 la commissione anticorruzione ha effettuato controlli su 8 573 titolari di cariche pubbliche di alto livello. Nello stesso anno la commissione ha adottato 162 decisioni in materia di conflitti di interesse (140 nel 2018). Quattordici di tali decisioni hanno appurato un conflitto di interesse (28 nel 2018) e comminato sanzioni pari a 173 511 BGN (approssimativamente 88 980 EUR)¹⁰⁷. Anche i titolari di cariche a livello regionale e locale rientrano nell'ambito di applicazione della legge anticorruzione¹⁰⁸.

Le modifiche legislative recenti¹⁰⁹ hanno rafforzato il ruolo e le funzioni dell'ispettorato generale e degli ispettorati in seno ai ministeri. Le loro competenze comprendono l'esercizio di controlli e verifiche in merito ai conflitti di interesse e al contenuto delle dichiarazioni patrimoniali obbligatorie presentate da funzionari, consulenti ed esperti, nonché la segnalazione di eventuali prove di un reato alle autorità competenti per l'azione penale. Gli

¹⁰³ Il termine "discrepanza significativa" è definito nelle disposizioni aggiuntive della legge anticorruzione come una discrepanza di almeno 150 000 BGN (76 700 EUR) tra il reddito netto legittimo della persona sottoposta a ispezione e il valore del suo patrimonio.

¹⁰⁴ L'articolo 108, quarto comma, della legge anticorruzione stabilisce esplicitamente che il procedimento di confisca civile inizia e prosegue anche se il procedimento penale viene chiuso.

¹⁰⁵ Contributo del gruppo degli avvocati bulgari alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

¹⁰⁶ Registro della commissione anticorruzione: <https://register.caciar.bg/>.

¹⁰⁷ Commissione anticorruzione (201), relazione annuale 2019 (n12).

¹⁰⁸ A seguito delle elezioni regionali del 2019, la commissione anticorruzione ha segnalato di aver ricevuto 6 300 dichiarazioni di sindaci e membri di consigli comunali, dei quali 5 116 hanno presentato le loro dichiarazioni introduttive. 272 rappresentanti delle istituzioni locali non hanno presentato la loro dichiarazione entro il termine prescritto e 102 non l'hanno presentata affatto.

¹⁰⁹ Sono state apportate modifiche alla legge sulla pubblica amministrazione e alla legge anticorruzione.

ispettorati valutano altresì i rischi di corruzione e propongono misure per limitarli. La relazione annuale di attività degli ispettorati per il 2019 illustra il loro ruolo sempre più attivo nello svolgimento di controlli e ispezioni ad-hoc (a seguito di segnalazioni da parte di cittadini, organizzazioni o istituzioni)¹¹⁰.

In Bulgaria il lobbismo non è disciplinato. I lobbisti non sono soggetti a un obbligo specifico di registrarsi né di segnalare i loro contatti con i funzionari pubblici. Da un'analisi recente del Centro nazionale per la ricerca parlamentare relativa al periodo da aprile 2017 a dicembre 2019 emerge che quasi il 37 % degli atti giuridici adottati modifica altri atti mediante emendamenti, anche nelle disposizioni transitorie e finali dell'atto modificativo¹¹¹. In taluni casi le modifiche riguardano atti giuridici completamente estranei all'atto modificativo¹¹². I portatori di interessi hanno 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 lobbismo¹¹³.

La legge anticorruzione ha introdotto misure destinate a garantire la protezione degli informatori e incoraggiare la segnalazione di casi di corruzione. Le persone incaricate dell'esame della segnalazione sono tenute a non rivelare l'identità dell'informatore, a non rendere pubblici i fatti e i dati di cui sono venuti a conoscenza in relazione all'esame della segnalazione nonché a salvaguardare i documenti scritti ad esse affidati contro l'accesso non autorizzato da parte di terzi.¹¹⁴ L'Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche ha sottolineato che una possibile carenza del regime vigente consiste nel fatto di non consentire la presentazione di segnalazioni anonime¹¹⁵. La fondazione "Anti-corruption Fund" ha sollevato preoccupazioni analoghe per quanto concerne l'obbligo per l'informatore di rivelare il proprio numero di identificazione personale¹¹⁶.

¹¹⁰ Nel 2019 il numero totale di controlli effettuati ha raggiunto il valore di 2 221 (1 485 nel 2018 e 1 365 nel 2017). Il numero totale di ispezioni ad hoc (a seguito di segnalazioni da parte di cittadini, organizzazioni o istituzioni) è stato pari a 1 902 (1 219 nel 2018). Il numero complessivo di segnalazioni da parte di cittadini e organizzazioni è stato pari a 1 297, di cui 1 192 riferite a violazioni di procedure legali da parte dell'amministrazione e 105 riferite a casi di corruzione; relazione annuale di attività del 2019 degli ispettorati; articolo 46 della legge sulla pubblica amministrazione.

¹¹¹ Centro nazionale per la ricerca parlamentare (2019), *Research of the legislative activities of the 44th National Assembly: comparative data, covering draft laws, submitted in the 8 parliamentary sessions*.

¹¹² Ad esempio, tramite le disposizioni transitorie e definitive della legge sul controllo contabile indipendente, l'Assemblea nazionale ha modificato altri atti giuridici non correlati in materia fiscale nonché disposizioni sul congelamento di conti bancari. Inoltre, nell'aprile 2020 il programma sull'accesso all'informazione ha espresso preoccupazione per il fatto che le disposizioni transitorie e definitive del disegno di legge per l'integrazione e la modifica della legge sulle accise e sui depositi fiscali modifichino la legge sull'accesso alle informazioni pubbliche.

¹¹³ I rischi legati alle attività irregolari di lobbismo sono specificatamente evidenziati nel contributo della fondazione Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

¹¹⁴ Capi VI e VII della legge sul contrasto della corruzione e sulla confisca di proventi illeciti.

¹¹⁵ Contributo scritto dell'Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche.

¹¹⁶ Contributo scritto della fondazione "Anti-corruption Fund".

III. PLURALISMO DEI MEDIA

Il quadro giuridico bulgaro relativo al pluralismo dei media si basa su una serie di garanzie costituzionali e misure legislative, quali la legge sulla radiotelevisione¹¹⁷. La legge sull'accesso alle informazioni pubbliche disciplina l'accesso alle informazioni pubbliche e il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico. Nel 2019 è stata lanciata una piattaforma di accesso alle informazioni pubbliche che snellisce il processo di domanda e garantisce che le informazioni pubblicate in risposta a una domanda diventino accessibili a tutti i cittadini¹¹⁸.

L'autorità di regolamentazione per i servizi di media audiovisivi, il Consiglio per le comunicazioni elettroniche, è investito di poteri in virtù della legge sulla radiotelevisione¹¹⁹. Il Consiglio per le comunicazioni elettroniche è un organo indipendente composto da cinque membri, di cui tre sono eletti dall'Assemblea nazionale e due sono nominati dal presidente della Repubblica di Bulgaria. La durata in carica dei membri è di 6 anni. La composizione del Consiglio per le comunicazioni elettroniche è oggetto di una rotazione ogni due anni per quanto riguarda la quota dell'Assemblea nazionale e ogni tre anni per quanto riguarda la quota del presidente¹²⁰.

L'indipendenza del Consiglio per le comunicazioni elettroniche è stata valutata a basso rischio¹²¹. Secondo l'Osservatorio del pluralismo dei media (MPM 2020), i doveri e le responsabilità del Consiglio per le comunicazioni elettroniche sono chiaramente definiti dalla legge e l'autorità è trasparente in merito alle sue attività¹²². Tuttavia è ampiamente riconosciuto che il Consiglio per le comunicazioni elettroniche non dispone di risorse sufficienti per svolgere i propri compiti in modo efficiente ed è finanziariamente dipendente dallo Stato per l'assegnazione delle risorse necessarie¹²³. La direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi stabilisce una serie di garanzie specifiche per l'indipendenza e l'efficacia delle autorità nazionali di regolamentazione dei media¹²⁴. Un gruppo di lavoro istituito presso il ministero della Cultura con l'obiettivo di garantire il recepimento della direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi ha elaborato un disegno di legge che modifica e integra la legge sulla radiotelevisione¹²⁵.

Per quanto concerne l'autoregolamentazione, la Bulgaria dispone anche di un comitato deontologico dei media. Il Consiglio nazionale per la deontologia giornalistica (NSW) è una fondazione istituita nel 2005 in qualità di soggetto giuridico senza scopo di lucro che svolge attività di interesse pubblico. Il suo obiettivo è definire e mantenere un regime di

¹¹⁷ Legge sulla radiotelevisione: <https://www.mtitc.government.bg/en/category/168/radio-and-television-act>.

¹¹⁸ Nel 2020 la Bulgaria si è classificata al 111° posto a livello mondiale nell'indice mondiale della libertà di stampa (*World Press Freedom Index*) di Reporter senza frontiere. Cfr. <https://rsf.org/en/ranking>.

¹¹⁹ Sezione III della legge sulla radiotelevisione. Il Consiglio per le comunicazioni elettroniche ha il potere di esercitare una supervisione sulle attività di trasmissione dei fornitori di servizi di media, di eleggere e rimuovere dal loro incarico i direttori generali della televisione nazionale bulgara e della radio nazionale bulgara e di approvare la nomina, da parte dei direttori generali, dei membri dei consigli di amministrazione della televisione e della radio nazionali bulgare.

¹²⁰ Legge sulla radiotelevisione, disposizioni transitorie e definitive.

¹²¹ Osservatorio del pluralismo dei media 2020.

¹²² Tutte le sue sessioni sono pubbliche.

¹²³ Gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA), *Report on the independence of National Regulatory Authorities* e visite al paese.

¹²⁴ Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi) (GU L 95 del 15.4.2010, pag. 1), articolo 30.

¹²⁵ Contributo dalla Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

autoregolamentazione per la stampa e i media elettronici in Bulgaria sulla base del codice deontologico dei media della Bulgaria, adottato nel 2005¹²⁶. La fondazione esamina i reclami presentati da cittadini e organizzazioni contro la stampa e i media elettronici per violazioni dell'etica dei media¹²⁷.

La mancanza di trasparenza in merito alla proprietà dei media in Bulgaria è considerata una fonte di preoccupazione. Il Consiglio per le comunicazioni elettroniche gestisce e aggiorna regolarmente un registro pubblico dei servizi di media lineari e non lineari, nonché un elenco di imprese che distribuiscono programmi bulgari e stranieri¹²⁸. Nel novembre 2018 la legge sul deposito obbligatorio di copie di opere stampate e di altro tipo è stata modificata al fine di imporre ai media di fornire informazioni sui loro proprietari e su tutti i finanziamenti ricevuti, compresi i nomi dei donatori. Alcuni osservatori hanno ritenuto che ciò costituisca un onere eccessivo per i piccoli media indipendenti, finanziati principalmente attraverso donazioni (ad esempio il finanziamento collettivo, *crowdfunding*), e potesse scoraggiare i privati dal sostenere tali media¹²⁹. La legge è stata criticata anche perché non obbliga i media a rivelare determinate altre fonti di reddito, quali i finanziamenti da parte del governo diversi dai fondi ricevuti attraverso contratti con le amministrazioni aggiudicatrici pertinenti. Nella pratica, secondo i portatori di interessi e l'MPM 2020, numerosi media non rispettano la legge e le informazioni divulgate non sono sempre facilmente accessibili al pubblico. Una relazione pubblicata dal Centro europeo per la libertà di stampa e dei media (ECPMF) a seguito di una missione congiunta di accertamento dei fatti svoltasi nel 2018 indica diversi problemi relativi alla trasparenza della proprietà dei media¹³⁰. Dalla relazione redatta a seguito della visita della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa in Bulgaria nel novembre del 2019 è emerso altresì che le disposizioni sulla divulgazione della proprietà continuano ad essere attuate soltanto parzialmente. In molti casi, inoltre, la trasparenza non è garantita, dato che i media tendono a registrarsi utilizzando procure o società offshore¹³¹.

Secondo quanto riferito, la pubblicità di Stato svolge un ruolo importante nel panorama dei media del paese, in particolare a livello locale. L'MPM 2020 segnala che in Bulgaria non esistono garanzie normative per una distribuzione equa e trasparente della pubblicità di Stato¹³². I portatori di interessi riferiscono inoltre che il quadro normativo che disciplina la pubblicità politica non si estende ai social media¹³³. Sembra che la distribuzione della spesa sostenuta dallo Stato per la pubblicità non sia basata su criteri chiari e non discriminatori¹³⁴. I

¹²⁶ Codice deontologico dei media della Bulgaria.

¹²⁷ Tuttavia dalla visita nel paese è emerso che spesso i media ignorano le decisioni e le raccomandazioni del Consiglio.

¹²⁸ Le autorità bulgare indicano che dall'inizio del 2020 il Consiglio per le comunicazioni elettroniche ha pubblicato un link al registro delle imprese insieme ai dati sui fornitori di servizi di media.

¹²⁹ Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa (2019), *Report on the visit to Bulgaria*.

¹³⁰ <https://www.ecpmf.eu/archive/news/press-releases/ecpmf-fact-finding-mission-bulgaria.html>.

¹³¹ La relazione asserisce altresì che le società offshore continuano a operare, sebbene dal 2014 la legge vieti a tali società di detenere licenze TV o radio.

¹³² Osservatorio del pluralismo dei media 2020.

¹³³ Informazioni ricevute nel contesto della visita nel paese e del processo di consultazione per la preparazione della relazione, ad esempio mediante un contributo del Consiglio per le comunicazioni elettroniche. Tuttavia le autorità bulgare hanno riferito che le modifiche previste della legge sulla radiotelevisione contengono disposizioni relative alla pubblicità politica su piattaforme di condivisione di video e sui media sociali.

¹³⁴ Missione congiunta di accertamento dei fatti in Bulgaria: <https://www.ecpmf.eu/archive/activities/fact-finding-/bulgaria.html>. Cfr. anche MPM 2020.

portatori di interessi riferiscono altresì che talvolta i fondi UE sarebbero utilizzati dalle autorità locali per rafforzare il loro controllo sui giornali e sui canali televisivi locali¹³⁵.

Il quadro giuridico contro l'ingerenza politica nei media non vieta esplicitamente ai politici di possedere media. È stato riferito che la proprietà di diversi media è strettamente legata a soggetti politici in Bulgaria, anche se questi ultimi non ne sono ufficialmente proprietari¹³⁶. I portatori di interessi riferiscono che il clima politico non è favorevole ai media indipendenti e che numerosi proprietari di media preferiscono essere vicini al governo per evitare di essere emarginati. Inoltre i media nazionali e locali in tutti i settori sono soggetti a un controllo politico sistematico e la maggior parte dei principali quotidiani del paese segue una politica editoriale favorevole al governo¹³⁷. Un gran numero di giornalisti bulgari ha inoltre definito le ingerenze politiche nei media come "comuni" e "diffuse"¹³⁸.

Durante la pandemia di COVID-19 il parlamento ha cercato di modificare il codice penale per qualificare come reato la disinformazione¹³⁹. La legge sullo stato di emergenza, inizialmente adottata il 20 marzo 2020, comprendeva modifiche del codice penale che prevedevano una pena detentiva fino a tre anni e multe fino a 10 000 BGN (circa 5 100 EUR) per la diffusione di "informazioni false sulla diffusione di una malattia infettiva". Seppur in assenza di una definizione del concetto di "informazioni false", i cittadini sono stati minacciati di subire pesanti ammende e pene detentive. In tale contesto, esperti, giornalisti e cittadini sarebbero costretti ad autocensurarsi¹⁴⁰. Tuttavia il presidente ha posto il veto a tale disposizione per il suo impatto sulla libertà di parola. Successivamente, il 23 marzo 2020, il parlamento ha adottato la legge senza la disposizione controversa.

La legislazione bulgara prevede le principali garanzie giuridiche applicabili alla protezione e alle attività di giornalisti e media. Il diritto alla libertà di espressione è protetto dalla costituzione¹⁴¹. La legge sull'accesso alle informazioni pubbliche disciplina l'accesso alle informazioni pubbliche e il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico. I portatori di interessi riferiscono che la legge si è dimostrata uno strumento potente tanto per i giornalisti d'inchiesta quanto per i cittadini. Nel 2019 è stata lanciata una piattaforma di accesso alle informazioni pubbliche che snellisce il processo di domanda e garantisce che le informazioni pubblicate in risposta a una domanda diventino accessibili a tutti i cittadini¹⁴². Tuttavia ottenere l'accesso alle informazioni pubbliche rimane difficile in Bulgaria, nonostante il numero crescente di fonti di dati pubblici aperti¹⁴³. Sembra che alcuni giornalisti e alcune testate indipendenti siano stati costretti a ricorrere a richieste di accesso alle informazioni per comunicare con determinate istituzioni¹⁴⁴.

¹³⁵ Cfr. nota precedente.

¹³⁶ Cfr. nota precedente.

¹³⁷ Osservatorio del pluralismo dei media 2020.

¹³⁸ Secondo un sondaggio condotto a metà del 2017 da AEJ-Bulgaria: https://www.aej.org/page.asp?p_id=622.

¹³⁹ Legge relativa alle misure e azioni durante lo stato di emergenza: <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157379>.

¹⁴⁰ Sito web della presidenza bulgara: <https://m.president.bg/en/speeches-and-statements5437/izyavlenie-na-prezidenta-rumen-radev-po-povod-prietiya-ot-parlamenta-zakon-za-merkite-i-deystviyata-po-vreme-na-izvanrednoto-polozhenie.html>.

¹⁴¹ Articoli 39, 40 e 41 della costituzione.

¹⁴² Piattaforma di accesso alle informazioni pubbliche.

¹⁴³ Osservatorio del pluralismo dei media 2020.

¹⁴⁴ Informazioni ricevute nel contesto della visita nel paese e del processo di consultazione per la preparazione della relazione.

Nel febbraio 2019 il parlamento bulgaro ha approvato emendamenti alla legge sulla protezione dei dati personali. Sebbene il regolamento generale sulla protezione dei dati preveda eccezioni concernenti il lavoro dei giornalisti, tali eccezioni non sono state integrate nella nuova legislazione bulgara, che ha stabilito altresì sanzioni per i media. Esperti giuridici e di media hanno criticato la legge per il suo potenziale effetto dissuasivo sulle inchieste giornalistiche¹⁴⁵. Il 15 novembre 2019 la Corte costituzionale bulgara ha dichiarato incostituzionali le disposizioni pertinenti della legge in questione¹⁴⁶.

Sono spesso segnalati attacchi ai giornalisti. In particolare i portatori di interessi denunciano campagne diffamatorie contro giornalisti indipendenti e d'inchiesta che denunciano casi di corruzione.¹⁴⁷ Nel 2019 e nel 2020 sono state registrate sulla piattaforma per la promozione della protezione del giornalismo e della sicurezza dei giornalisti del Consiglio d'Europa otto allerte per la Bulgaria, riguardanti attacchi a giornalisti, molestie nei confronti di giornalisti e di altri operatori dei media, nonché azioni legali abusive¹⁴⁸. Fino a poco tempo fa è stata segnalata anche una serie di minacce e attacchi analoghi¹⁴⁹. Le associazioni per la libertà dei media affermano che giornalisti e proprietari di media devono affrontare accuse con motivazioni politiche, destinate a mettere a tacere inchieste critiche. L'MPM 2020 segnala casi nei quali lo Stato starebbe minacciando l'indipendenza dei media attraverso pressioni politiche, amministrative e giudiziarie. Anche la piattaforma del Consiglio d'Europa per la promozione della protezione del giornalismo e della sicurezza dei giornalisti¹⁵⁰ così come la piattaforma sulla mappatura della libertà dei media (*Mapping Media Freedom*)¹⁵¹ riferiscono casi di questo tipo. Vengono segnalate anche minacce ai giornalisti legate alle loro attività online. È stato rilevato che gli obiettivi più vulnerabili sono i giornalisti critici e d'inchiesta¹⁵². Sono stati avviati procedimenti giudiziari nei confronti di giornalisti che hanno pubblicato informazioni scomode sui social media¹⁵³.

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 leggi¹⁵⁴. La Bulgaria dispone di due

¹⁴⁵ Osservatorio del pluralismo dei media 2020.

¹⁴⁶ Esenzione per i giornalisti ai sensi del regolamento europeo sulla protezione dei dati.

¹⁴⁷ Contributo dell'Unione per le libertà civili per l'Europa alla relazione annuale sullo Stato di diritto 2020.

¹⁴⁸ Consiglio d'Europa, Piattaforma per la promozione della protezione del giornalismo e della sicurezza dei giornalisti.

¹⁴⁹ *Mapping Media Freedom*: <https://mappingmediafreedom.usahidi.io/posts/23231>. Il 17 marzo 2020, Slavi Angelov, giornalista di lunga data che si occupa quotidianamente di casi penali per il giornale 24Chasa e attualmente redattore capo della sua edizione settimanale, 168Chasa, è stato aggredito e picchiato pesantemente. Tre persone sono state accusate in relazione a tale aggressione.

¹⁵⁰ Consiglio d'Europa, Piattaforma per la promozione della protezione del giornalismo e della sicurezza dei giornalisti.

¹⁵¹ *Mapping Media Freedom*: Bulgaria - <https://mappingmediafreedom.org/country-profiles/bulgaria/>.

¹⁵² Osservatorio del pluralismo dei media 2020.

¹⁵³ A tale riguardo va ricordato che, tenendo conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa, quest'ultimo ha raccomandato l'adozione di un quadro legislativo completo che consenta ai giornalisti e ad altri attori dei media di contribuire in maniera efficace al dibattito pubblico senza timori. Raccomandazione CM/REC(2016)4 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

¹⁵⁴ Articolo 87 della costituzione: qualsiasi membro dell'Assemblea nazionale o del Consiglio dei ministri ha il diritto di presentare un disegno di legge. Quest'ultimo 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

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 contro la discriminazione, un organo che attua politiche nel settore della parità di genere e della non discriminazione.

È in corso l'istituzione di un meccanismo di post-monitoraggio. Come riportato nella relazione sul meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) dell'ottobre 2019¹⁵⁵, il governo ha deciso di istituire un ulteriore e più ampio meccanismo per il post-monitoraggio interno incentrato su un consiglio di coordinamento e cooperazione ("consiglio post-monitoraggio"). Il suo obiettivo è valutare i progressi della Bulgaria in relazione alla riforma giudiziaria, alla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata in modo indipendente, trasparente e obiettivo¹⁵⁶. Il nuovo organismo riceverà informazioni da un'ampia gamma di istituzioni competenti e dovrebbe comprendere anche un consiglio civico con rappresentanti della società civile e delle associazioni professionali della magistratura. L'attività del consiglio inizierà alla conclusione del meccanismo di cooperazione e verifica. Le autorità bulgare hanno avviato il processo di selezione per il cosiddetto consiglio civico che riunisce le ONG di vari settori collegati alle funzioni del consiglio. Tuttavia il risultato della selezione dei rappresentanti della società civile è stato annullato ed è stata avviata una nuova procedura¹⁵⁷.

Il ricorso alla consultazione pubblica e alla valutazione d'impatto è limitato. Si ritiene che il processo di regolamentazione della Bulgaria manchi di prevedibilità e stabilità a causa dei frequenti cambiamenti della legislazione. Ad esempio, la sola legge sugli appalti pubblici è stata modificata undici volte nel 2018¹⁵⁸. La legge sul sistema giudiziario, adottata nel 2007, è già stata oggetto di 51 emendamenti¹⁵⁹. La "tecnica giuridica" descritta nel capitolo sul contrasto della corruzione, che consiste nel modificare atti giuridici mediante altri atti giuridici, permette inoltre di aggirare i requisiti per la consultazione pubblica e la valutazione d'impatto¹⁶⁰. I portatori di interessi hanno registrato altresì una tendenza nella procedura di adozione delle leggi secondo la quale gli emendamenti introdotti tra la prima e la seconda lettura in seno all'Assemblea nazionale possono creare cambiamenti significativi senza essere oggetto di un dibattito pubblico¹⁶¹.

Per far fronte alla pandemia di COVID-19 il paese ha fatto ricorso allo stato di emergenza, seguito da un nuovo regime di emergenza. Il 13 marzo 2020 il parlamento ha

dopo la sua pubblicazione, fatto salvo il caso in cui l'atto disponga diversamente. Si veda anche il recente progetto di riforma della costituzione citato nella nota 40, che ha esteso il diritto di iniziativa legislativa anche ai consigli di giustizia. Tuttavia tale aspetto è stato successivamente escluso dal progetto.

¹⁵⁵ COM(2019) 498, pag. 3.

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ Il 2 giugno 2020 il ministro della Giustizia ha annullato il sorteggio che aveva individuato l'ONG che si sarebbe occupata di lotta alla corruzione nel contesto del consiglio civico. A seguito di un ricorso dinanzi la Corte suprema amministrativa, la procedura di designazione delle ONG nell'ambito del consiglio civico è attualmente congelata.

¹⁵⁸ Commissione europea, *Country Report Bulgaria 2020*, SWD(2020) 501 final, pag. 57.

¹⁵⁹ Riesame, inventario e catalogazione di iniziative e modifiche legislative relative alla riforma giudiziaria in Bulgaria, fondazione Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche.

¹⁶⁰ Studio sull'attività legislativa della 44^a Assemblea nazionale della Bulgaria.

¹⁶¹ Un sondaggio su questo tema è stato condotto nel contesto del progetto "*Administration and Civil Society – partnership in governance*", sostenuto dall'FSE. Cfr. EUPACK 2019, pag. 94 – sfide: responsabilità poco chiare nell'interazione con le strutture civiche tra i dipendenti pubblici e i decisori nel processo di consultazione; mancanza di capacità adeguate tra i decisori e i funzionari pubblici per assicurare la partecipazione civica; capacità amministrativa insufficiente per organizzare e mantenere il funzionamento delle strutture consultive; mancanza di risorse per le attività relative a discussioni e consultazioni pubbliche.

annunciato uno stato di emergenza della durata di un mese¹⁶², successivamente prorogato di un altro mese¹⁶³, per affrontare la pandemia. Tale decisione ha conferito ampi poteri al governo al fine di adottare tutte le misure necessarie per affrontare l'emergenza. Il 12 maggio è stato adottato un emendamento alla legge sulla sanità¹⁶⁴ che ha introdotto un nuovo regime di emergenza ("situazione di emergenza dovuta all'epidemia")¹⁶⁵. Il 13 maggio il Consiglio dei ministri, su proposta del ministro della Salute, ha deciso di dichiarare una situazione di emergenza dovuta all'epidemia della durata di un mese, che è stata successivamente rinnovata più volte ed è attualmente valida fino al 30 settembre. Questo nuovo regime di emergenza è stato riesaminato dalla Corte costituzionale¹⁶⁶ la quale, il 23 luglio, ne ha confermato la costituzionalità¹⁶⁷.

Il difensore civico è ora un'istituzione accreditata con lo status A secondo l'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (GANHRI) delle Nazioni Unite¹⁶⁸. Il difensore civico è un organo costituzionale supremo indipendente eletto pubblicamente dall'Assemblea nazionale in maniera trasparente per un periodo di 5 anni. Le ultime modifiche alla legge sul difensore civico del 2018 hanno conferito a tale istituzione il potere di ricevere e trattare denunce e segnalazioni di violazioni dei diritti e delle libertà dei cittadini riguardanti le autorità statali e municipali e le loro amministrazioni, persone incaricate della prestazione di servizi pubblici, nonché soggetti privati. Nell'esercizio di tale potere, il difensore civico può altresì formulare proposte e raccomandazioni per la promozione e la protezione dei diritti e delle libertà dei cittadini da parte di soggetti privati¹⁶⁹. Oltre al difensore civico esiste la commissione per la protezione contro la discriminazione, un ente statale specializzato indipendente che esamina denunce, segnalazioni e questioni relative alla discriminazione. Per entrambe le istituzioni sono state segnalate carenze in termini di risorse finanziarie e umane¹⁷⁰.

Il nuovo progetto legislativo per aumentare la trasparenza dei finanziamenti esteri a favore delle ONG desta preoccupazioni. Lo spazio civico¹⁷¹ già ristretto in Bulgaria potrebbe essere ulteriormente compromesso da un nuovo disegno di legge presentato il

¹⁶² Decisione relativa alla dichiarazione dello stato di emergenza: <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>.

¹⁶³ Decisione relativa alla proroga dello stato di emergenza: <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>.

¹⁶⁴ Legge di modifica e integrazione della legge sulla sanità: <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157427>.

¹⁶⁵ Articolo 63 della legge sulla sanità. Secondo questo nuovo regime, il Consiglio dei ministri potrebbe dichiarare una situazione di emergenza dovuta all'epidemia per un determinato periodo di tempo su suggerimento da parte del ministro della Salute. Ciò consentirebbe la proroga dell'applicazione di talune misure adottate durante lo stato di emergenza nonché l'introduzione di misure nuove, nonostante la fine dello stato di emergenza.

¹⁶⁶ Su richiesta del presidente della Repubblica; Corte costituzionale, causa 7/2020, 14 maggio 2020.

¹⁶⁷ Decisione della Corte costituzionale 10/2020 in merito alla causa 7/2020, 23 luglio 2020.

¹⁶⁸ Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Sottocomitato per l'accreditamento (SCA, *Sub-Committee on Accreditation*), *Accreditation Report* – marzo 2019.

¹⁶⁹ Più di 49 000 cittadini e rappresentanti di organizzazioni hanno ricevuto assistenza dal difensore civico nel 2019 e i controlli completati in merito a denunce e segnalazioni sono stati 13 762 (12 258 nel 2018). Fondamentale per l'efficacia dell'attività del difensore civico in veste di difensore del pubblico è il grado di attuazione delle raccomandazioni a seguito dei controlli effettuati sulle denunce e sulle segnalazioni dei cittadini: per il 2019 è stato attuato, completamente e parzialmente, il 96 % delle raccomandazioni del difensore civico. Contributo dalla Bulgaria alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

¹⁷⁰ Riesame da parte del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (CESCR) delle Nazioni Unite in merito alla Bulgaria 2019 – *State Party Report*.

¹⁷¹ Cfr. valutazione data da CIVICUS. Le valutazioni seguono una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostacolato, represso e chiuso.

3 luglio 2020¹⁷², che imporrebbe nuovi obblighi ai soggetti giuridici senza scopo di lucro che ricevono più di 1 000 BGN (circa 500 EUR) da donatori stranieri, fatta eccezione per l'UE. Il disegno di legge prevede che gli amministratori e i membri degli organi direttivi delle organizzazioni siano tenuti a fornire dichiarazioni patrimoniali e che tali informazioni siano archiviate in un registro. I portatori di interessi hanno espresso preoccupazioni¹⁷³ sul disegno di legge, anche per quanto riguarda la sua conformità al diritto dell'Unione. È importante che qualsiasi modifica prevista di questo tipo sia in linea con gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione¹⁷⁴.

¹⁷² Disegno di legge 054-01-60: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

¹⁷³ Le preoccupazioni sollevate dai portatori di interessi nei loro pareri pubblicati sul sito web del parlamento nel contesto del processo di attuazione della legge comprendono limitazioni alla libertà di associazione e alla libera circolazione dei capitali, nonché la pubblicità del registro che potrebbe derivare anche da atti di esecuzione (cfr. contributo del Bulgarian Centre for Not-for-profit Law, Bulgarian Donation Forum, Bulgarian Helsinki Committee) - <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

¹⁷⁴ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/Ungheria, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico.*

* *L'elenco dei contributi pervenuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto 2020 è disponibile all'indirizzo (sito web COM).*

Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria (2020), verbale della riunione della commissione giuridica del parlamento:

<https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2577/steno/ID/6005>.

Association of European Journalists (2017), *Bulgaria: report on the state of journalism and freedom of speech in 2017*. https://www.aej.org/page.asp?p_id=622.

Center for Media Pluralism and Media Freedom (2020), Osservatorio del pluralismo dei media: <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Centro nazionale per la ricerca parlamentare (2020), *Research of the legislative activities of the 44th National Assembly of Bulgaria*. <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=301&y=&m=&d=>.

CEPEJ (2020), Studio sul funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'UE.

Codice deontologico dei media della Bulgaria: <http://mediaethics-bg.org/>.

Comitato anticorruzione, registro dei titolari di cariche pubbliche di alto livello: <https://register.caciacf.bg/>.

Commissione anticorruzione (2019), relazione annuale 2019 sull'attività della commissione di contrasto della corruzione e di confisca di proventi illeciti.

Commissione europea (2019), Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Bulgaria: Technical report accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification mechanism* [SWD(2019) 392 final].

Commissione europea (2019), Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Country Report Bulgaria 2019 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances Accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011* [SWD(2019) 1001 final/2].

Commissione europea (2020), Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Country Report Bulgaria 2020 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances Accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011* [SWD(2020) 501 final].

Commissione europea (2019), *EUPACK 2019: Public administration characteristics in Bulgaria* (non ancora pubblicato).

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 (2019), Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio intesa a valutare l'adozione, da parte degli Stati membri, delle misure necessarie a garantire la conformità alla decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, COM(2019) 355 final.

Commissione europea (2019-2020), Quadro di valutazione UE della giustizia.

Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite: Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (2019), *Sixth periodic report submitted by Bulgaria under articles 16 and 17 of the Covenant, due in 2017*.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fBGR%2f6&Lang=en.

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*.

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri (2016), *Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*.

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

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri (2019), *Supervision of the execution of the European Court's judgments CM/Notes/1362/H46-6*.

Consiglio d'Europa, Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa Dunja Mijatović (2020), *Report following her visit to Bulgaria from 25 to 29 November 2019 CommDH(2020)8*.
<https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-bulgaria-from-25-to-29-november-2019-by-dunja-m/16809cde16>.

Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia (2010), *Study No. 494/2008 on the independence of the judicial system – part I: the independence of judges*.

Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia (2017), *Opinion no. 855/2016 on the judicial system act (CDL-AD(2017)018)*.

Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia (2019), *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, Piattaforma per la promozione della protezione del giornalismo e della sicurezza dei giornalisti: Bulgaria. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/bulgaria>.

Consiglio d'Europa, Ufficio del Consiglio consultivo dei giudici europei (2019), *Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe member States*.

Consiglio nazionale sulle politiche anticorruzione (2019), *Relazione sull'attuazione della strategia nazionale anticorruzione 2015-2020 per il periodo fino al 31 gennaio 2019*.

Consiglio superiore della magistratura (2018-2019), *Norme per la determinazione e l'erogazione di una remunerazione aggiuntiva*.

Consiglio superiore della magistratura (2019), *Posizione del Consiglio superiore della magistratura della Bulgaria*. <http://www.vss.justice.bg/page/view/9671>.

Contributo dell'Associazione bulgara dei detenuti per la riabilitazione alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

Contributo della Commissione internazionale per la giustizia sociale alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

Contributo della Fondazione Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

Contributo del gruppo degli avvocati bulgari (gruppo informale di attivisti) alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

Contributo dell'Unione per le libertà civili per l'Europa alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

Corte costituzionale della Repubblica di Bulgaria (1993), causa n. 18/1993.

Corte costituzionale della Repubblica di Bulgaria (2010), decisione n. 13/2010 in merito alla causa n. 12/2010.

Corte costituzionale della Repubblica di Bulgaria (2019), causa n. 15/2019.

Corte costituzionale della Repubblica di Bulgaria (2020), decisione n. 10/2020 in merito alla causa n. 7/2020.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 5 febbraio 2010, *Kolevi contro Bulgaria*, ECLI:CE:ECHR:2009:1105JUD000110802.

Corte suprema di cassazione (2019), Relazione annuale 2019 sull'attività della Corte suprema di cassazione: <http://www.vks.bg/analizi-i-dokladi.html>.

Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato (GU L 303 del 28.11.2018, pag. 69).

Direzione generale della Comunicazione (2020), Indagine Flash Eurobarometro 482: *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

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

Direzione per la sicurezza interna (2018), Relazione sull'attuazione del piano anticorruzione 2018.

Direzione per la sicurezza interna (2019), Relazione sull'attuazione delle misure del piano anticorruzione 2019.

European Centre for Press & Media Freedom (2020), *Mapping Media Freedom: Bulgaria. Bulgaria: Newspaper editor left unconscious after being attacked by masked men*: <https://mappingmediafreedom.usahidi.io/posts/23231>.

European Centre for Press & Media Freedom (2020), *Mapping Media Freedom: Bulgaria*. <https://mappingmediafreedom.org/country-profiles/bulgaria/>.

European Centre for Press and Media Freedom (2018), *Bulgaria: media ownership in a captured state*. <https://www.ecpmf.eu/monitor/fact-finding-mission/>.

Fondazione "Anti-corruption Fund", contributo alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

Fondazione "Anti-corruption Fund" e Konrad Adenauer Stiftung (2020), *Anti-corruption institutions: activity without visible result*. <https://acf.bg/en/godishen-monitoringov-doklad-na-akf-za-20-2/>.

Fondazione Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche (2015-2017), *Media monitoring and analysis of attacks on courts during the period of 01/01/2015 – 01/07/2017*.

Fondazione Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche (2017-2019), *Media monitoring and analysis of attacks on courts during the period of 01/08/2017 – 30/11/2019*.

Fondazione Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche (2020), *Panoramica, inventario e catalogazione di iniziative legislative e modifiche relative alla riforma giudiziaria in Bulgaria*: http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Анализ_1.5_Категоризация_на_данни_fin.pdf.

Fondo sociale europeo (2016-2020), *Development of a Model for Optimization of the Judicial Map of Bulgarian Courts and Prosecutor's Offices and of a Unified Information System for Courts*. <http://2020.eufunds.bg/en/1/0/Project/BasicData?contractId=IwpyI6fyBUY%3D&isHistoric=False>

Governo della Repubblica di Bulgaria, Piattaforma di accesso alle informazioni pubbliche. <https://pitay.government.bg/PDoiExt/indexExt.jsf>.

Governo della Repubblica di Bulgaria (2015), *Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto della corruzione nella Repubblica di Bulgaria 2015-2020*. <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=956>.

- GRECO (2020), *Fourth evaluation round – second compliance report on Bulgaria corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutor.*
- Gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services – ERGA*) (2016), *Report on the independence of national regulatory authorities.* <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/erga-report-independence-national-regulatory-authorities>.
- Ispettorati istituiti ai sensi dell'articolo 46 della legge sulla pubblica amministrazione (2019), *Relazione annuale di attività 2019.*
- National Council for Journalistic Ethics, *L'etica dei media.* <http://mediaethics-bg.org/>.
- Osservatorio di CIVICUS – Bulgaria: <https://monitor.civicus.org/country/bulgaria/>.
- Plenaria della Corte suprema di cassazione (2020), *Richiesta della plenaria della Corte suprema di cassazione indirizzata alla Corte costituzionale.* <http://www.vks.bg/novini/2020-05-27-iskane-KC-ZSV-2020.pdf>.
- Presidente della Repubblica di Bulgaria (2020), *Dichiarazione resa dal presidente Rumen Radev in occasione dell'adozione della legge sulle misure per lo stato di emergenza del parlamento.* <https://m.president.bg/en/speeches-and-statements5437/izyavlenie-na-prezidenta-rumen-radev-po-povod-prietiya-ot-parlamenta-zakon-za-merkite-i-deystviyata-po-vreme-na-izvanrednoto-polozhenie.html>.
- Programma di gestione del governo della Repubblica di Bulgaria per il periodo 2017-2021. www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240.
- Reporter senza frontiere, *Indice mondiale della libertà di stampa (World Press Freedom Index).* <https://rsf.org/en/ranking>.
- Rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ) (2019): *Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges, 2019.* <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>.
- Reuters Institute e Università di Oxford (2020), *Digital news report 2020.* <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2020/bulgaria-2020/>.
- Transparency International (2020), *Indice sulla percezione della corruzione 2019.*
- Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani: *relatore speciale per l'indipendenza dei giudici e degli avvocati (2019), Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers.*
- Vilnius Institute for Policy Analysis (2020), *Journalistic exemption under the European data protection law:* https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2020/01/VIPA_Bitiukova_2020_v4_f.pdf.
- Visita virtuale in Bulgaria nel contesto della relazione sullo Stato di diritto 2020.

Allegato II: visita in Bulgaria

I servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali nel giugno 2020 con i seguenti soggetti:

- Association of European Journalists
- Associazione dei pubblici ministeri
- Istituto bulgaro per le iniziative giuridiche
- Associazione dei giudici della Bulgaria
- Centre for the Study of Democracy
- Commissione di contrasto della corruzione e di confisca di proventi illeciti
- Consiglio per le comunicazioni elettroniche
- Corte suprema di cassazione
- Ispettorato del Consiglio superiore della magistratura
- Istituto per l'economia di mercato
- Media Democracy Bulgaria
- Ministero della Giustizia
- Ministero dell'Interno
- Consiglio nazionale sulle politiche anticorruzione
- Gabinetto del vice primo ministro
- Ufficio del procuratore generale
- Open Society Institute
- Corte penale speciale
- Consiglio superiore della magistratura
- Unione degli editori

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

- Amnesty International
- Unione per le libertà civili per l'Europa
- Civil Society Europe
- Conferenza delle Chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Federazione internazionale per i diritti umani
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter senza frontiere
- Transparency International EU