

**“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”.
Sui limiti del *Meccanismo per lo Stato di diritto* alla luce del
caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della
Commissione***

Giovanni Guerra

SOMMARIO: 1. La Bulgaria e il *Meccanismo di Cooperazione e Verifica* (MCV): il monitoraggio post-adesione quale “precursore” *ad hoc* del *Meccanismo per lo Stato di diritto*? - 2. La relazione MCV del 2016: a proposito di Procuratori Generali “onnipotenti” e delle tensioni a cui è sottoposto il principio dell’indipendenza del potere giudiziario. - 3. Le relazioni MCV del 2018 e del 2019: dall’indulgenza alla complicità il passo è breve. - 4. La relazione sullo Stato di diritto del 2020: la Commissione e quelle (brutte) abitudini dure da abbandonare. - 5. Osservazioni conclusive. Strumenti velleitari e accondiscendenza come non si contrasta la crisi dello Stato diritto

1. *La Bulgaria e il Meccanismo di Cooperazione e Verifica (MCV): il monitoraggio post-adesione quale “precursore” ad hoc del Meccanismo per lo Stato di diritto?*

“Basta un poco di zucchero e la pillola va giù”. *Si parva licet*, si potrebbero commentare così – con una *boutade* si intende – le condizioni in cui versa lo Stato di diritto in Bulgaria alla luce della pubblicazione, il 30 settembre 2020, del primo *report* annuale sullo stato della *rule of law* all’interno dell’Unione europea, con la doverosa precisazione che non sempre la scelta di “indorare la pillola” genera effetti benefici. Di certo, come si intende dimostrare, ostinarsi a praticare tale terapia alla lunga “nuoce (gravemente) alla salute”.

La relazione di cui si discorre si inserisce nell’ambito del *Meccanismo per lo Stato di diritto* (MSD), ossia l’ultimo strumento creato dall’Unione europea per promuovere la *rule of law* e prevenire l’insorgenza o l’aggravarsi di eventuali problematiche in questo campo a livello domestico. Il MSD costituisce uno dei principali approdi del programma finalizzato al rafforzamento dello Stato di diritto che la

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

Commissione ha elaborato ed illustrato attraverso due comunicazioni pubblicate tra la primavera e l'estate del 2019¹.

Con la prima comunicazione, dedicata allo stato dell'arte circa gli strumenti a disposizione dell'Unione europea per garantire lo Stato di diritto, è stato fatto un bilancio dell'esperienza maturata sino a quel momento ed è stata contemplata la possibilità di intraprendere nuove iniziative nell'ambito di quelli che sono stati indicati come i tre pilastri su cui poter impostare un'efficace azione a questo riguardo, ossia «promozione, prevenzione e reazione»².

Con la seconda comunicazione la Commissione ha poi presentato il suo piano d'azione, descrivendo le proposte da mettere concretamente in campo. Tra queste, con riferimento alle misure di prevenzione concepite al fine di accrescere «la capacità della Commissione di individuare i rischi per lo Stato di diritto, elaborare possibili soluzioni e fornire tempestivamente un supporto mirato», spiccava l'idea di istituire un «ciclo di esame annuale sullo Stato di diritto»³, il MSD per l'appunto. In sostanza, veniva immaginata la creazione di un sistema di monitoraggio di portata generale, fondato su un processo continuo di raccolta di informazioni e di dialogo con le autorità nazionali e i portatori di interessi riguardo gli sviluppi dei profili più salienti dello Stato di diritto, e cioè: i problemi sistemici

* Il presente contributo è una rielaborazione dell'intervento tenuto nell'ambito del ciclo di *webinar* su “La Rule of Law in Europa” organizzato dall'unità di Pisa (Responsabile Prof. Rolando Tarchi) inclusa nel Progetto di ricerca di interesse nazionale (PRIN 2017) su “Framing and Diagnosing the Constitutional Degradation: a Comparative Perspective” (Principal Investigator Prof.ssa Tania Groppi – Università di Siena). L'articolo è stato sottoposto, in conformità al Regolamento della Rivista, a *double blind peer review*.

¹ Commissione europea, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative*, COM (2019) 163 final, Bruxelles, 03.04.2019 e *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma di azione*, COM (2019) 343 final, Bruxelles, 17.07.2019. Per un primo commento si vedano L. Pech – D. Kochenov – B. Grabowska Moroz – J. Grogan, *The Commission's Rule of Law Blueprint for Action: Opportunity to Fully Confront Legal Hooliganism*, in *VerfBlog*, 5 settembre 2019 e G. Michelini, *Stato di diritto e condizionalità nell'Unione europea. Gli strumenti di conoscenza della Commissione*, in *Quest. giust.*, 20 gennaio 2021.

² Commissione europea, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative*, cit., p. 11 ss.

³ Commissione europea, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma di azione*, cit., p. 10.

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

inerenti al processo legislativo, l’assenza di una tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, il mancato rispetto della separazione dei poteri, la capacità degli Stati membri di combattere la corruzione e, infine, il pluralismo nel settore dei media e in materia elettorale⁴. Oltre a tracciarne l’ambito di applicazione, la comunicazione dell’estate 2019 specificava che i risultati di tale ciclo di monitoraggio sarebbero stati riassunti ed esposti in una relazione, redatta annualmente dalla Commissione, contenente un capitolo dedicato alle condizioni dello Stato di diritto di ciascuno Stato membro⁵.

Se per la stragrande maggioranza dei Paesi dell’Unione europea il MSD rappresenta un che di inedito, lo stesso non può dirsi con riferimento alla Bulgaria e alla Romania. Infatti, le due Repubbliche dei Balcani orientali sono soggette dal 2007, anno in cui sono divenuti formalmente parte integrante dell’Unione europea, ad un particolare meccanismo che, quanto a natura e funzionamento, condivide numerose affinità con il MSD. Trattasi del *Meccanismo di Cooperazione e Verifica* (MCV), uno strumento di carattere transitorio concepito appositamente per aiutare i Governi di Sofia e Bucarest a rimediare alle carenze ravvisate sotto il profilo dell’osservanza di alcuni dei parametri di accesso al circolo eurounitario, i celebri “criteri di Copenaghen”.

Definiti nel corso del Consiglio europeo svoltosi nel giugno del 1993 nella capitale del Regno di Danimarca, dalla quale traggono la loro denominazione, i criteri di Copenaghen individuano le condizioni fondamentali che gli Stati intenzionati ad entrare a far parte dell’Unione europea sono tenuti a rispettare. Stando ai criteri in questione, così come perfezionati in occasione del Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995, per aderire all’Unione europea è necessario che lo Stato che ha presentato domanda: risulti dotato di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell’uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela (criteri politici); si basi su di un’economia di mercato affidabile, mostrando di possedere la preparazione per far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all’interno dell’Unione (criteri economici); abbia infine

⁴ Cfr. *ivi*, p. 10 ss.

⁵ Cfr. *ivi*, p. 11.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

la capacità necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall’adesione, assicurando l’efficace attuazione delle norme, delle regole e delle politiche che formano il corpo della legislazione dell’UE, nonché il conseguimento degli obiettivi connessi all’Unione politica, economica e monetaria (criteri dell’*acquis*).

Nell’ambito di questi tre gruppi, i criteri politici - ripresi pressoché testualmente dall’art. 2 TUE, a cui si deve la loro elevazione a valori fondanti della stessa UE - hanno col tempo assunto un carattere prioritario. Questo almeno a partire dal Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997 e quello di Helsinki del 1999, quando è stato stabilito e poi ribadito che il relativo rispetto costituisce una condizione preliminare all’avvio dei negoziati di adesione⁶, come peraltro attualmente prescritto dall’art. 49 TUE, che però, oltre a richiederne l’osservanza, ne esige anche la promozione. I criteri afferenti alla dimensione economica e quelli relativi all’*acquis* sono sempre stati oggetto di valutazione, sin dal quando, nel 1961, il Regno Unito ha presentato domanda di ammissione⁷. All’opposto, il requisito del rispetto di taluni criteri politici di marca democratica è emerso sulla base di una prassi evolutiva frutto di una serie di prese di posizione che gli organi delle Comunità europee in generale, ma, soprattutto, l’Assemblea di Strasburgo (si prenda il c.d. *Birkelbach Report* del 1962⁸) e alcuni Parlamenti nazionali, hanno assunto nei confronti delle proposte di associazione *ex art. 238 TCEE* formulate dalla Grecia dei colonnelli e dalla Spagna franchista⁹.

La previsione contenuta all’art. 116, par. I, del progetto del Trattato del 1953, poi abbandonato, sulla creazione di una Comunità politica europea parrebbe far propendere, a prima vista, per la tesi secondo cui il tema della *membership* sia da sempre stato legato

⁶ Cfr., sul punto, R. Basso, *La procedura per l’accesso di nuovi Stati membri: l’Unione europea alla ricerca della propria identità*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 2003, p. 539 ss.

⁷ Si veda L. Cappuccio, *Le condizioni costituzionali di adesione all’Unione europea*, in *Forum di Quad. cost.*, 2006, p. 2 s.

⁸ Cfr. W. Birkelbach, *Report on behalf of the Political Committee on the political and institutional aspects of accession or association to the Community*, EP Working Documents 1961-1962, Document n. 122, 16 January 1962.

⁹ Cfr. R. Janse, *The Evolution of the Political Criteria for Accession to the European Community 1957-1973*, in *Eur. Law J.*, 24(1), 2018, p. 57 ss.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

all’osservanza di specifici criteri politici, ovverosia, secondo quanto previsto dall’articolo sopracitato, «la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali»¹⁰. Ad ogni modo, la mancata trasposizione di questa disposizione all’interno del Trattato di Roma 1957, solo parzialmente compensata da un riferimento quanto mai generico alla “libertà” inserito nel Preambolo del TCEE, oltre a testimoniare l’assunzione da parte dei sei Stati fondatori di una logica prevalentemente funzionalista, resa esplicita dalla volontà che gli stessi hanno manifestato di dare vita ad un’organizzazione avente come scopo principale quello di promuovere la creazione di un mercato comune attraverso la libera circolazione di merci, lavoratori, capitali e servizi, sembra avvalorare l’opinione di quanti hanno ritenuto che, almeno durante i primi anni del processo integrativo, la questione della *membership* non fosse collegata a stringenti requisiti politici¹¹.

In questo senso, i criteri di Copenaghen hanno rappresentato una svolta. Innanzitutto perché mediante la loro esplicita formalizzazione si è giunti ad una più chiara e uniforme specificazione dei requisiti politici che bisogna necessariamente soddisfare per poter accedere all’UE, tra i quali è stato annoverato, per la prima volta, il fondamentale criterio della tutela delle minoranze. In secondo luogo, perché il soddisfacimento di tali requisiti è stato assunto come lo specifico fine di quella politica strategica di pre-adesione, annunciata nel corso del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 e lanciata formalmente durante il Consiglio europeo di Essen del 1994, rivolta a realizzare, tramite la combinazione di un’opera di progressiva puntualizzazione e di monitoraggio costante di determinati *target* da parte della Commissione, il più vasto allargamento che l’Unione europea abbia mai sperimentato e che l’ha condotta ad accogliere al suo interno la stragrande maggioranza dei Paesi collocati nell’area dell’Europa centrale ed orientale, individuati come i principali destinatari di tale processo di ampliamento¹².

¹⁰ Così G. de Búrca, *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, in *Am. J. Int. Law*, 105(4), 2011, p. 664 ss.

¹¹ Cfr., *ex multis*, D.C. Thomas, *Constitutionalization through Enlargement. The Contested origins of the EU’s democratic identity*, in *J. Eur. Public Policy*, 13(8), 2006, p. 1190 ss.

¹² Sul punto, si veda *funditus* R. Janse, *Is the European Commission a Credible Guardian of the Values? A Revisionist Account of the Copenhagen Political Criteria*

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

A livello cronologico, le due Repubbliche balcaniche sono gli ultimi Stati ad aver completato l’*iter* di adesione all’epoca del quinto allargamento¹³. Bulgaria e Romania hanno avanzato domanda di adesione rispettivamente il 14 dicembre 1995 e il 22 giugno 1995, mentre i negoziati sono stati avviati con entrambi i Paesi nel corso del Consiglio europeo di Helsinki del 15 febbraio 2000, assieme all’apertura di quelli con Lettonia, Lituania, Slovacchia e Malta. Tale percorso parallelo era però destinato ad arrestarsi presto. Le prime avvisaglie si sono avute in occasione della pubblicazione delle Conclusioni del Consiglio europeo di Laeken del 14 - 15 dicembre 2001, che hanno certificato per la prima volta l’esistenza di un *gap* significativo tra Bulgaria e Romania, da un lato, e gli altri dieci Stati coinvolti nel cosiddetto *big bang enlargement*, dall’altro, sul piano dell’avanzamento lungo la *road map* dei progressi da conseguire perché si potesse giungere alla positiva conclusione delle trattative. Ad ogni modo, è all’esito del Consiglio europeo di Copenaghen del 12 - 13 dicembre 2002 che si è proceduto a «disaccoppiare»¹⁴ i negoziati di Bulgaria e Romania da quelli condotti con i restanti Stati coinvolti nel quinto allargamento¹⁵. Con riferimento alle tempistiche, i Capi di Stato e di Governo dell’epoca si auguravano che le due Repubbliche balcaniche

during the *Big Bang Enlargement*, in *I•CON*, 17(2), 2019, p. 47, ad opinione del quale la Commissione avrebbe assolto in maniera soddisfacente al compito assegnatole. Al contrario, sulla debolezza dei criteri politici di Copenaghen, dovuta agli *standard* niente affatto elevati concretamente adottati dalla Commissione, rea di aver effettuato valutazioni non sempre complete, coerenti e imparziali circa il loro rispetto, si vedano criticamente D. Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Alphen aan den Rijn, 2008 e G. Halmai, *Second-Grade Constitutionalism? The Cases of Hungary and Poland*, in I. Motoc – P. Pinto de Albuquerque – K. Wojtyczek (eds.), *New Developments in Constitutional Law. Essays in Honor of A. Sajó*, The Hague, 2018, p. 158 ss.

¹³ Con il primo allargamento (1973), agli originali sei Stati membri si sono aggiunti la Danimarca, l’Irlanda e il Regno Unito (primo stato ad aver receduto dall’Unione europea all’esito della c.d. *Brexit*, ufficialmente conclusasi il 31 gennaio 2020. Con il secondo allargamento (1981) ha fatto il suo ingresso la Grecia. Con il terzo allargamento (1986) ad aver ottenuto la *membership* sono stati Spagna e Portogallo, seguiti nell’ambito del quarto allargamento (1995) da Austria, Finlandia e Svezia.

¹⁴ E. Gateva, *European Enlargement Conditionality*, London, 2015, p. 90.

¹⁵ I Paesi in questione sono Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Polonia.

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

avrebbero ottenuto la *membership* tre anni dopo gli altri Stati candidati, per i quali era già stata previsto, nel corso del già ricordato Consiglio europeo di Laecken, che avrebbero assunto lo *status* di Paesi membri in tempo utile per riuscire a partecipare alle elezioni per il Parlamento europeo del 2004. La scelta di posporre l'ingresso di Bulgaria e Romania era dovuta alle significative carenze ravvisate sul piano degli obblighi da soddisfare per poter completare con successo l'*iter* di adesione. Nello specifico, veniva sottolineata l'importanza di realizzare una riforma giudiziaria e amministrativa che contribuisse a far progredire la preparazione complessiva di Bulgaria e Romania, ritenuta ancora insufficiente.

Siccome tali criticità si sono protratte anche nel prosieguo delle negoziazioni¹⁶, nel Trattato di adesione sono state inseriti alcune clausole inedite, che mai erano comparse prima in un trattato sancente l'ammissione di un nuovo Stato membro (artt. 37 - 39)¹⁷. Tra queste, un posto speciale è occupato dalla clausola c.d. di «super-salvaguardia»¹⁸ con la quale l'Unione europea si era garantita la facoltà di posticipare di un anno, e cioè al 1° gennaio 2008, il formale ingresso di Bulgaria e Romania. Si prevedeva che tale clausola avrebbe potuto essere attivata qualora il costante controllo da parte della Commissione degli impegni assunti da Sofia e da Bucarest nell'ambito dei negoziati di adesione e, in particolare, le relazioni di verifica che la stessa andava regolarmente elaborando dal 1998 sulla Bulgaria e la Romania, così come sugli altri

¹⁶ Nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 16 – 17 dicembre 2004, mentre la Presidenza si rallegrava dell'avvenuto completamento dei negoziati con i due Paesi dei Balcani orientali, si dichiarava al contempo che la Bulgaria sarebbe stata in grado di assumersi tutti gli obblighi incombenti su uno Stato membro alla data prevista per l'adesione a condizione che avesse continuato ad esplicitare il suo impegno a tal fine e che avesse proceduto a completare tempestivamente e positivamente tutte le riforme necessarie, adempiendo alla totalità degli impegni concordati (punto 7). Inoltre, veniva precisato che qualora si fossero presentati problemi gravi prima dell'adesione o nei tre anni successivi sarebbero state previste misure di salvaguardia (punti 7 e 11).

¹⁷ Si veda, sul punto, D. Phinnemore, *From Negotiations to Accession: Lessons from 2007 Enlargement*, in C. Chiva – D. Phinnemore (eds.), *The European Union's 2007 Enlargement*, Abingdon – New York, 2012, p. 96.

¹⁸ D. Papadimitrou – D. Phinnemore, *Romania – Uneven Europeanization*, in S. Bulmer – C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*, II ed., Oxford, 2013, p. 240.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

applicants dell'epoca, allo scopo di fornire una base, nel contesto del Consiglio, per lo conduzione delle trattative, avessero mostrato chiaramente che lo stato dei preparativi per l'adozione e l'attuazione dell'*acquis* fosse tale da far sorgere il serio rischio che uno di questi Stati sarebbe risultato manifestamente impreparato a soddisfare i requisiti previsti in alcuni importanti settori entro la data stabilita per l'acquisizione della *membership* (art. 39, par. I)¹⁹. L'ultima relazione di controllo sui progressi effettuati, compilata pochi mesi prima che sopraggiungesse il fatidico giorno dell'ufficiale ingresso delle due Repubbliche dei Balcani orientali, è esemplificativa dei dubbi e delle ansie circa il loro stato di preparazione che circolavano nelle stanze di Palazzo *Berlaymont*²⁰.

È per tali motivi che la Commissione ha proceduto ad istituire un dispositivo di monitoraggio post-adesione sino ad allora mai sperimentato (e mai più riproposto in seguito), che ha poi assunto la denominazione che oggi conosciamo. Si fa riferimento al *Meccanismo di Cooperazione e Verifica*, uno strumento di controllo dialogico fondato, da un lato, sull'obbligo degli Stati di riferire in modo costante sui progressi compiuti e, dall'altro, sulla pubblicazione con cadenza periodica da parte della Commissione di una relazione contenente la valutazione delle iniziative assunte per riuscire a soddisfare i parametri di riferimento²¹. Veniva inoltre espressamente previsto che il MCV avrebbe cessato di operare soltanto una volta che i *benchmarks* identificati fossero stati pienamente soddisfatti²². Per quanto concerne la Bulgaria, le questioni in sospeso individuate dalla Commissione erano essenzialmente le seguenti: la realizzazione di una riforma costituzionale avente ad oggetto il sistema giudiziario nell'ottica di un rafforzamento dell'indipendenza, della responsabilità e dell'efficienza della magistratura; l'adozione di misure volte a prevenire e contrastare

¹⁹ L'art. 39, par. I, del Trattato di adesione di Bulgaria e Romania affidava la decisione di posporre l'ingresso dei due Stati balcanici al Consiglio, che avrebbe dovuto esprimersi all'unanimità sulla base di una raccomandazione della Commissione.

²⁰ Cfr. Commissione europea, *Relazione di verifica del grado di preparazione della Bulgaria e della Romania in vista della loro adesione all'Unione europea*, COM (2006) 549 final, Bruxelles, 26. 09. 2006, p. 1.

²¹ Cfr. *ivi*, p. 10.

²² Cfr. *ibid.*

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

il fenomeno della corruzione e, infine, l’attuazione di una strategia efficace nel combattere la criminalità organizzata²³.

Sono numerose le difficoltà riscontrate dallo Stato bulgaro nell’ottenere significativi miglioramenti in questi ambiti e, più in generale, sul piano della tutela dello Stato diritto. Come si cercherà di argomentare a partire dall’analisi dei rapporti MCV redatti dal 2016 ad oggi e della relazione sullo Stato di diritto del 2020, il decadimento della *rule of law* in Bulgaria nel corso degli ultimi anni pare essere stato “sottovalutato”, volendo usare un eufemismo, dall’Unione europea, la quale ha assunto un atteggiamento decisamente ambiguo, a metà tra l’accondiscendente e il complice²⁴. Questo vale soprattutto per la Commissione, in quanto autrice delle relazioni periodiche in cui si sostanzia il monitoraggio realizzato tramite il MCV e, d’ora in avanti, del *report* annuale sulle condizioni dello Stato di diritto all’interno dei Paesi membri, oltre che – giova ricordarlo – istituzione posta a guardia del rispetto dei Trattati (art. 17 TUE) e, dunque, della *rule of law*, su cui l’Unione europea ufficialmente si fonda (art. 2 TUE).

Procedendo in tal modo, si ritiene di poter fornire elementi utili ad approfondire alcuni temi cruciali concernenti la crisi dello Stato di diritto nell’Unione europea: da un lato, i motivi per cui il nuovo il MSD risulta inadatto a fronteggiare il fenomeno del c.d. «*rule of law backsliding*»²⁵ in corso in alcuni Stati membri, come, ad esempio, la Polonia e l’Ungheria, rischiando anzi di contribuire al suo aggravamento, proprio come accaduto con riferimento all’esperienza del MCV applicato alla Bulgaria, che costituisce una specie di “antesignano” del MSD; dall’altro, quale sia il reale posto occupato

²³ Cfr. *ivi*, p. 10 ss.

²⁴ In questo senso, con riguardo ai rapporti MCV dedicati alla Bulgaria, si veda l’approfondita ricostruzione fornita da R. Vassileva, *Threats to the Rule of Law: The Pitfalls of Cooperation and Verification Mechanism*, in *European Public Law*, 26(3), 2020, p. 741 ss.

²⁵ Per lo svolgimento di tale nozione e un’accurata analisi del fenomeno si rinvia a L. Pech – K. L. Scheppele, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearb. Eur. Leg. Stud.*, 19, 2017, p. 3 ss. e D. Kochenov – P. Bárd, *The Last Soldier Standing? Courts vs Politicians and the Rule of Law Crisis in New Member States of the EU*, in E. H. Ballin – G. van der Schyff – M. Strenler (eds.), *European Yearbook of Constitutional Law 2019. Judicial Power: Safeguards and the Limits in a Democratic Society*, Cham – The Hague, 2020, p. 243 ss.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

dallo Stato di diritto all’interno di quella che potremmo definire la “gerarchia” dei valori eurounitaria.

2. La relazione MCV del 2016: a proposito di Procuratori Generali “onnipotenti” e delle tensioni a cui è sottoposto il principio dell’indipendenza del potere giudiziario

Nonostante i progressi compiuti non fossero stati ritenuti convincenti e permanessero diverse criticità a cui ovviare²⁶, trascorso un anno da quando la Bulgaria era ormai divenuta a pieno titolo uno Stato membro dell’Unione europea, la Commissione «ha preferito la carota al bastone»²⁷. Nella relazione MCV pubblicata nel luglio del 2008, la Commissione dichiarava che, in considerazione del fondamentale ruolo giocato dalla cooperazione, il sostegno fosse più efficace delle sanzioni e che, per tale ragione, rinunciava ad invocare le disposizioni di salvaguardia contenute nel Tratto di adesione. Al contempo, sottolineava però che il MCV avrebbe dovuto essere mantenuto ancora in funzione²⁸.

Sono trascorsi diversi anni da allora e il MCV non ha ancora ufficialmente smesso di operare. In questo periodo i rapporti sulla Romania sono parsi molto più ottimisti di quelli dedicati alla Bulgaria, tanto che, nel 2016, l’ex Presidente della Commissione Juncker ha sostenuto a più riprese che la Romania sarebbe stata presto in grado di soddisfare le condizioni per il cui raggiungimento il MCV era stato istituito, potendo dunque finalmente sottrarsi al regolare monitoraggio *ad hoc* a cui era stata sottoposta²⁹, suscitando seri interrogativi all’interno della comunità accademica e della società civile bulgare a

²⁶ Si vedano Commissione europea, *Progressi compiuti dalla Bulgaria dopo l’adesione in materia di misure di accompagnamento*, COM (2007) 377 final e COM (2008) 63 final, Bruxelles, 27.06.2007 e 4.02.2008.

²⁷ R. Vassileva, *Threats to the Rule of Law*, cit., p. 745.

²⁸ Commissione europea, *Progressi compiuti dalla Bulgaria dopo l’adesione in materia di misure di accompagnamento*, COM (2008) 495 final, Bruxelles, 23.07.2008, p. 6.

²⁹ Si vedano i seguenti resoconti: <https://www.romania-insider.com/cooperation-and-verification-mechanism-for-romania-may-end>; <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/juncker-romania-can-see-its-monitoring-lifted-before-bulgaria/>.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

proposito del se, del quando e del come la Bulgaria sarebbe stata capace grado di ottenere simili progressi³⁰.

È vero che da quando questo meccanismo è entrato in funzione si potrebbe essere tentati di affermare che i rapporti redatti nell’ambito del CMV sono da sempre stati “indorati”. In fondo, non è una novità che la Commissione cerchi di segnalare il conseguimento di qualche avanzamento o tenda comunque a giudicare in modo positivo alcune delle riforme poste in essere dagli Stati membri nei settori ricadenti sotto il suo monitoraggio, trascurando magari determinati aspetti controversi e certi loro preoccupanti sviluppi. Se al tempo però tale atteggiamento diplomatico poteva essere “perdonato” in considerazione dello spirito di euforia che dominava all’epoca del *big bang enlargement* e dell’effettivo ottenimento di qualche successo, seppur modesto, attraverso questa strategia, le relazioni MCV dell’ultimo quadriennio e il *Rule of Law report* del 2020 costituiscono invece un esempio emblematico del fallimento dell’Unione europea nel contribuire alla tutela di quell’alto patrimonio di valori fondanti proclamato *in apicibus* dal TUE, racchiuso nella formula “Stato di diritto”, e, in particolar modo, della poca credibilità della Commissione nell’esercitare il ruolo di loro guardiano.

Il dubbio che le valutazioni offerte dalla Commissione delle vicende bulgare con riferimento alla garanzia dello Stato di diritto non corrispondessero più alla realtà dei fatti ha incominciato a serpeggiare in occasione della pubblicazione della relazione MCV del 2016. L’anno precedente, l’ex Ministro della Giustizia del II Governo Borrisov, Hirsto Ivanov, aveva sottoposto all’Assemblea nazionale, il Parlamento monocamerale bulgaro, un’ambiziosa proposta di riforma della Costituzione finalizzata a rafforzare l’indipendenza del potere giudiziario. Nello specifico si mirava a limitare l’eccessiva influenza esercitata dal Procuratore Generale (PG) sul Consiglio Supremo di Giustizia (CSG), ossia l’organo collegiale di autogoverno della magistratura, competente a decidere sulle progressioni di carriera dei magistrati e sulla nomina dei vertici di tribunali e procure, così come sulle valutazioni circa la professionalità e sulla comminazione di sanzioni disciplinari. Il 9 dicembre 2015 il Parlamento approvava la

³⁰ Cfr., ad esempio, E. Gateva, *On Different Tracks: Bulgaria and Romania under the Cooperation and Verification Mechanism*, in *LSE Blog*, 2 marzo 2016.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

versione definitiva del progetto di riforma, apportando però al testo proposto al *Plenum* alcuni emendamenti di contenuto estraneo al progetto avanzato e altri modificativi degli aspetti più innovativi. Lo stesso giorno, di tutta risposta, Hirsto Ivanov si dimetteva dalla carica di Ministro.

A seguito della neutralizzazione dei profili più incisivi della riforma, la *Bulgarian Judges Association* pubblicava un’accurata lettera rivolta a tutta la cittadinanza per richiamare l’attenzione sulla gravità di quanto accaduto. In particolare, nella missiva veniva sottolineato che le proposte originariamente formulate avrebbero potuto rappresentare una grande *chance* per dar vita ad un sistema giudiziario realmente indipendente, ma che, purtroppo, la maggior parte di queste era stata accantonata dal testo del disegno di legge costituzionale approvato in via definitiva. La lettera terminava con osservazioni tanto eloquenti quanto impietose: la riforma così introdotta «non può sortire alcun cambiamento effettivo; non fornisce alcuna garanzia circa il rispetto dello Stato di diritto e non elimina l’ampiamente sospetta dipendenza del potere giudiziario da quello politico»³¹.

In effetti, la riforma del 2015 ha prodotto un solo risvolto positivo, da considerarsi in linea con i più elevati *standard* europei ed internazionali, ossia la suddivisione del CSG in due sezioni: il Collegio dei procuratori e il Collegio dei giudici. L’obiettivo alla base di questo intervento, sicuramente in sé apprezzabile, era scongiurare i rischi derivanti da possibili interferenze ad opera dei pubblici ministeri sulle nomine, sugli avanzamenti di carriera e sulla valutazione dell’operato e della responsabilità disciplinare dei giudici. Anche volendo tralasciare il fatto che la competenza a decidere su alcune questioni di assoluto rilievo risulta essere ancora assegnata al *Plenum* del CSG (ed esempio, il profilo del bilancio e quelli della geografia e della *governance* giudiziaria)³², è difficile comprendere come sia possibile che la Commissione abbia potuto ritenere che, sebbene gli emendamenti approvati abbiano comportato «alcune modifiche significative del testo

³¹ Bulgarian Judges Association, *Open Letter. In relate on to the vote by the National Assembly on 09. 12.2015 for the Law for Amendment and annexation of the Constitution of the Republic of Bulgaria*, 10 December 2015, <https://www.rechtersvoorrechters.nl/media/bulgarije/OpenLetterBJA.pdf>.

³² Cfr. E. Baksanova, *Lo Stato di diritto in Bulgaria: una “Fata Morgana”?*, in *Quest. Giust.*, 13 marzo 2020.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

originariamente proposto, la loro adozione rappresenti comunque un importante passo avanti»³³.

Com'è stato rilevato, nel complesso, la riforma condotta a termine si è rivelata essere puramente «cosmetica»³⁴, visto che non è stata capace di porre fine al problema del predominio del PG in seno al CSG. Lo si evince dall'attuale composizione del CSG, che possiamo trarre dalla lettura congiunta dell'art. 130 Cost., così come emendato nel 2015, e della legge sull'ordinamento giudiziario. Sono 25 i membri in totale. Di questi, undici sono eletti dal Parlamento nella c.d. “quota politica” e vanno ad integrare, rispettivamente in misura pari a sei e a cinque, metà della composizione del Collegio dei giudici e del Collegio dei procuratori. Del primo fanno parte altri sei componenti eletti dai loro pari, mentre il secondo consta di cinque ulteriori componenti, ossia quattro procuratori e un giudice istruttore, sempre eletti dai loro pari. Infine, gli altri tre membri del CSG, e cioè il Procuratore Generale, il Presidente della Corte Suprema di Cassazione (CSC) e il Presidente della Corte Suprema Amministrativa (CSA), sono componenti *ex officio* nominati dal *Plenum*.

Gli elementi critici sono molti. Innanzitutto, in opposizione allo *standard* minimo individuato dalla raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 2010³⁵, i membri del Collegio dei giudici eletti dai loro pari sono meno della metà dei componenti complessivi dell'organo. In secondo luogo, l'intero Collegio dei procuratori si ritrova alle strette dipendenze del PG. Il mandato del PG scade dopo sette anni, mentre quello dei restanti membri del Collegio dei procuratori dura cinque anni, sicché, com'è stato osservato, «tutti i procuratori entrati a far parte del Consiglio dovranno, a un dato momento e mentre il PG è ancora in carica, fare ritorno all'ufficio della Procura, nell'ambito del quale sono suoi subordinati quanto basta per

³³ Commissione europea, *Relazione sui progressi compiuti dalla Bulgaria in base al Meccanismo di Cooperazione e Verifica*, COM (2016) 40 final, Bruxelles, 27.01.2016, p. 10 ss.

³⁴ R. Vassileva, *Threats to the Rule of Law*, cit., p. 576.

³⁵ Si veda il capo IV del punto 27 della CM/Rec (2010) n. 12, che recita testualmente: «Non meno della metà dei membri di ciascun Consiglio dovrà essere formato da giudici eletti dai loro pari a tutti i livelli del sistema giudiziario».

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

costringerli a una posizione di obbedienza al fine di evitare possibili ritorsioni»³⁶.

Se poi guardiamo all’operato dell’Assemblea nazionale bulgara quando ha proceduto ad eleggere i componenti del CSG rientranti nella quota riservata, è forte l’impressione che si sia conformata a criteri che, considerando i profili personali dei candidati scelti nel tempo, hanno più a che vedere con il gradimento da parte del Governo anziché con la loro qualità tecnica e l’etica professionale. È questo il caso di Bojan Magdalincev, il quale, pur essendo stato coinvolto in una serie di scandali concernenti l’assegnazione non casuale di pratiche e fascicoli e la manipolazione della composizione di alcuni collegi giudicanti, è stato comunque considerato meritevole di essere designato al CSG dal Parlamento³⁷.

Lo stato di sudditanza patito dai componenti del CSG nei confronti dell’Esecutivo e delle serie tensioni a cui è sottoposto il principio di separazione dei poteri è ben testimoniato dall’astensione del CSG bulgaro nell’ambito delle votazioni tenutesi il 17 settembre 2018 sulla sospensione della partecipazione dei membri del Consiglio Nazionale di Giustizia polacco (*Krajowa Rada Sadownictwa - KRS*) dall’*European Network of Councils for the Judiciary*. Come emerge dal resoconto integrale della riunione del CSG del 13 settembre 2018, una volta aperta la discussione sulla Polonia, il Presidente della seduta Magdalincev riferiva di aver già espressamente richiesto al Ministro della Giustizia e al Ministro degli Affari Esteri di esprimere la loro opinione riguardo alla posizione che il CSG avrebbe dovuto sostenere in relazione alla proposta di sospensione del KRS (sic!), assumendo un’iniziativa palesemente contrastante con quanto stabilito dall’art 117, co. II, Cost., a norma del quale dovrebbe essere assicurata l’indipendenza delle autorità giudiziarie dall’Esecutivo e i giudici, al pari dei procuratori, dovrebbero essere vincolati solamente al rispetto della legge. Come prevedibile, nella risposta, pervenuta per iscritto, i

³⁶ Così E. Baksanova, *Lo Stato di diritto in Bulgaria*, cit.

³⁷ Cfr. R. Vassileva, *Capturing Bulgaria’s Judicial System: The Homestretch*, in *VerfBlog*, 1 settembre 2019.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

due Ministri hanno espresso la loro contrarietà alla sospensione, chiudendo così la questione³⁸.

La figura ed i poteri del PG bulgaro costituiscono un corpo estraneo alla tradizione dello Stato di diritto a noi più vicina, con i suoi corollari in materia di separazione di poteri e di *checks and balances*. Le parole pronunciate nel 1990 da Ivan Tatarchev, che due anni dopo sarebbe poi diventato il primo PG della Bulgaria post-sovietica, ben esemplificano quale sia il contesto culturale nel quale tale figura è calata: “Sopra di me soltanto Dio”. Quasi trent’anni dopo sembra essere cambiato ben poco, almeno stando alle dichiarazioni rilasciate nel 2018 dall’attuale PG Ivan Geshev, che risultano animate dallo stesso delirio di onnipotenza: «sono uno strumento nelle mani di Dio»³⁹. Queste esternazioni non sono un che di accidentale, ma costituiscono il portato di un preciso quadro normativo, grazie al quale il PG può disporre di poteri pressoché illimitati e beneficiare in concreto di uno stato di irresponsabilità totale⁴⁰. Come osservato dalla Corte Edu nel celebre (e assai macabro) caso *Kolev*⁴¹, per effetto della spiccata

³⁸ Per una ricostruzione della vicenda si rinvia a R. Vassileva, *The Polish Judicial Council v The Bulgarian Judicial Council: Can You Spot the Difference?*, in *VerfBlog*, 27 settembre 2018.

³⁹ Entrambe le citazioni sono tratte da T. Petrova, *The General Prosecutor Unbound. The Recent Raiding of the President’s Office Show How Vulnerable Rule of Law in Bulgaria Is*, in *VerfBlog*, 12 luglio 2020.

⁴⁰ Cfr., in questi termini, E. Baksanova, *Lo Stato di diritto in Bulgaria*, cit.

⁴¹ I fatti alla base del caso *Kolev* ricordano molto la trama di un film *thriller*. Il Procuratore Kolev era preoccupato che Filchev, PG della Bulgaria fino al 2006, avesse agito in violazione della legge aprendo immotivatamente una serie procedimenti penali basati su accuse confezionate *ad hoc*. Kolev ha reso pubblici i suoi timori inoltrando diverse lettere di denuncia a numerose istituzioni nazionali. Il PG, di tutta risposta, ha instaurato un procedimento penale a suo carico. Nel maggio 2001 Kolev avrebbe appreso dell’esistenza di un piano ordito dal PG per farlo arrestare: l’idea era di far sì che alcuni agenti della polizia lo scovassero in possesso di sostanze stupefacenti. A questo punto, Kolev ha deciso di rivolgersi al Ministro della Giustizia e al Consiglio Supremo di Giustizia, ma non ha ricevuto risposta. Alla fine, nel giugno 2001, Kolev è stato arrestato, proprio sulla base dell’accusa di essere stato rinvenuto in possesso di sostanze stupefacenti, che le autorità di polizia bulgare avrebbe trovato nelle sue tasche e all’interno dell’abitacolo della sua automobile. L’ufficio del PG ha chiesto e ottenuto dalla Corte della Città di Sofia che Kolev fosse mantenuto in stato di custodia cautelare fino all’avvio del processo. Dopo una lunga battaglia legale, la Corte Suprema di Cassazione bulgara ha dichiarato il procedimento aperto contro Kolev inammissibile fin dall’inizio. Nel dicembre 2001 Kolev ha fatto

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

verticalità delle strutture gerarchiche in cui sono organizzate le procure e dei metodi operativi adottati al loro interno, «nessun procuratore è in grado a muovere un'accusa nei suoi confronti del PG»⁴², il quale, avendo «il pieno controllo su qualsiasi indagine nel Paese»⁴³, può respingere o chiudere *arbitrio suo* ogni indagine che lo riguardi. Inoltre, il PG può essere rimosso dal proprio incarico solamente per decisione del CSG, in larga parte composto - come si è già ricordato - da suoi sottoposti⁴⁴.

Stante tale quadro, viene da chiedersi come mai la Commissione abbia speso parole di elogio in relazione ad una riforma che non solo non ha in ridimensionato lo strapotere del PG, ma lo ha addirittura aiutato in concreto a consolidare ulteriormente la propria posizione di predominio. Infatti, con il suo *placet*, la Commissione sta avvallando un uso sconsiderato dei poteri riconosciuti al PG, garantendogli la possibilità di continuare a metter in atto impunemente intimidazioni nei confronti dei giudici meno propensi a piegarsi alla sua volontà o a quella del Governo, a cui la figura del PG è legato.

Per parafrasare Bagehot, si potrebbe affermare che il segreto dell'(in)efficacia della Costituzione bulgara risiede nella “fusione” tra il giudiziario e l'esecutivo, o meglio, tra il PG e il Presidente del Consiglio dei Ministri, anziché nella separazione tra i due poteri (e le due figure). Sono tanti gli esempi che possono essere menzionati a tale riguardo e che ben illustrano le illecite relazioni intessute nel tempo tra il PG e il Presidente del Consiglio dei Ministri. Si pensi allo scandalo esploso quando, nel 2013, alcuni media hanno trasmesso le registrazioni di una conversazione coinvolgente il Primo Ministro Borissov, il Ministro dell'Agricoltura del tempo, Miroslav Naydenov, e un ex Procuratore capo della Città di Sofia, nella quale quest'ultimo, parlando del nuovo PG appena nominato, Sotir Tsatsarov, si era rivolto a Borissov dicendo:

ricorso alla Corte Edu, dichiarando di temere per la sua incolumità. Un anno più tardi Kolev è stato brutalmente assassinato di fronte all'ingresso della propria abitazione. La Corte Edu ha poi condannato la Bulgaria per violazione del diritto alla libertà (art. 5 CEDU), in relazione alla detenzione ingiustamente subita da Kolev, e per violazione del diritto alla vita (art. 2 CEDU), in relazione al mancato avvio di indagini per far luce sul caso.

⁴² Corte Edu, *Kolevi c. Bulgaria*, ric. N. 1108/02, 5 novembre 2009, par. 209.

⁴³ Ivi, par. 205.

⁴⁴ Ivi, par. 207.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

«Non ridere: lo hai scelto (tu)»⁴⁵. Oppure, si consideri il c.d. *Yaneva Gate*, scoppiato quando, nel 2015, sono state pubblicate *online* le registrazioni di un colloquio intrattenuto tra il Presidente della Corte di Sofia ed un altro giudice, dalle quali era emerso che il Primo Ministro Borissov e l'ex PG Tsatsarov avevano impartito ad alcuni giudici del Tribunale della capitale precise istruzioni su come decidere certi casi giudiziari che più li interessavano⁴⁶.

Quest'ultimo episodio, particolarmente eclatante, non è passato inosservato agli occhi della Commissione, la quale, nella relazione tecnica di accompagnamento al rapporto MCV del 2016, ha invitato le autorità bulgare ad avviare di un'indagine su tali gravi fatti, specificando che avrebbe monitorato gli sviluppi della vicenda⁴⁷. Sfortunatamente va ricordato che la Commissione non ha affatto mantenuto fede a questo impegno, visto che nelle relazioni MCV degli anni seguenti ha omesso di fare riferimento alla questione, scegliendo di fatto di non reagire al disinteresse mostrato dallo Stato bulgaro nell'approfondire il caso.

3. Le relazioni MCV del 2018 e del 2019: dall'indulgenza alla complicità il passo è breve

È il 2018 l'anno in cui è definitivamente maturato il sospetto che l'accondiscendenza della Commissione si stesse trasformando in vera e propria complicità. Non potrebbe dirsi altrimenti visto che nella relazione MCV pubblicata nel novembre di quell'anno sono stati dichiarati “provvisoriamente soddisfatti” i seguenti *benchmarks* identificati nel 2006: (I) indipendenza della magistratura, (II) quadro giuridico e (III) lotta al crimine organizzato⁴⁸. Addirittura,

⁴⁵<https://www.mediapool.bg/kokinov-kam-borisov-za-tsatsarov-ne-mi-se-podsmihvai-ti-si-go-izbira-news205766.html>.

⁴⁶<https://bivol.bg/badapples-talking-season-1.html>.

⁴⁷European Commission, *Technical Report accompanying the document Report from the Commission on Progress in Bulgaria under Cooperation and Verification Mechanism*, SWD (2016) 15, Brussels, 27.01.2016.

⁴⁸European Commission, *Report from the Commission on Progress in Bulgaria under Cooperation and Verification Mechanism*, COM (2018) 850 final, Bruxelles, 13.11.2018, p. 4, 5, 11.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

commentando i risultati della relazione MCV del 2018, il Vice Presidente della Commissione e al tempo Commissario per lo Stato di diritto Timmermans dichiarava che, qualora il *trend* positivo instaurato e i progressi compiuti fino a quel momento fossero sati mantenuti, egli era assolutamente fiducioso che la Bulgaria avrebbe cessato di essere sottoposta al MCV prima del termine del mandato di Juncker⁴⁹.

Quanto al primo profilo, che le valutazioni dell'ex Commissario per lo Stato di diritto risultino quantomeno discutibili lo prova il disperato appello lanciato dal Presidente della CSC Lozan Panov nell'estate 2018 (dunque diversi mesi prima dell'annuale pubblicazione del rapporto MCV da parte della Commissione) per denunciare pubblicamente le precarie condizioni nelle quali versa il potere giudiziario in Bulgaria⁵⁰. Nel suo discorso il Presidente della CSC ha sostenuto che i torbidi ed illeciti collegamenti tra Governo e magistratura non erano stati affatto limitati e che gli attacchi contro i giudici che si erano rifiutati di scendere a patti con l'Esecutivo si erano fatti vieppiù insistenti. Inoltre, si lamentava delle pressioni che erano state esercitate su di lui e la sua famiglia a causa della contrarietà che egli aveva manifestato in passato ad attenersi agli “ordini” (politici) del PG. Viene spontaneo chiedersi come mai di questa denuncia non vi sia traccia nella relazione MCV del 2018. È davvero possibile credere che l'eco della vicenda non sia giunto fino a Bruxelles?

Quanto al secondo profilo, la dimostrazione di quanto il giudizio espresso della Commissione sia inconsistente è offerta dagli emendamenti che sono stati di recente apportati al Codice di Procedura Penale. Anziché suscitare l'approvazione da parte di Palazzo *Berlaymont*, le modifiche introdotte avrebbero meritato di essere censurate, come non ha infatti mancato di fare la *Bulgarian Judges Association*, denunciandone l'incompatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, in ragione dell'incremento dei già sproporzionati poteri di cui gode la pubblica accusa bulgara e della

⁴⁹ European Commission, *European Commission Reports on the Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism*, Press release, Strasbourg, 13.11.2018, p. 1.

⁵⁰ Si veda R. Vassileva, *The Disheartening Speech by the President of Bulgaria's Supreme Court Which Nobody in Brussels Note*, in *VerfBlog*, 11 luglio 2018.

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

messa a repentaglio del principio della “parità delle armi” nei giudizi penali a cui questa riforma ha condotto⁵¹.

Sempre con riferimento a tale ambito, va segnalata la triste sorte a cui è andata incontro il recepimento della direttiva 2013/48/EU sul “diritto all’assistenza legale”. Il tema appare di massima rilevanza, in quanto, come sottolineato dal rapporto redatto dal Comitato contro la Tortura della Nazioni Unite del 15 dicembre 2017, «oltre il settanta per cento delle persone detenute in Bulgaria non ha potuto godere dell’assistenza di un avvocato sin dall’inizio dell’avvio di procedimenti penali contro di loro»⁵². Similmente, nella primavera del 2018, il Comitato per la Prevenzione della Tortura del Consiglio d’Europa si rammaricava nel constatare che non fosse stato compiuto alcun passo avanti sul piano della tutela contro le ipotesi di *ill-treatment*, specificando che tra le garanzie più colpite vi fosse proprio il diritto all’assistenza di un difensore⁵³. Insomma, dalla Bulgaria si attendeva un serio cambio di passo, ma così non è stato. Infatti, la direttiva in questione, oltre ad essere stata attuata in ritardo di due anni rispetto alla scadenza fissata, è stata implementata in modo decisamente perverso, perseguendo finalità opposte a quelle sottese all’atto europeo da attuare. Sfruttando quanto previsto dall’art. 5, co. III, lett. a) e b) della direttiva, che consente agli Stati membri, in presenza di determinate situazioni, di derogare nei confronti degli indagati e degli imputati che sono privati della libertà personale al diritto di informare senza indebito ritardo terze parti della propria condizione, il Governo ha trasformato queste eccezioni nell’attuale art. 64, co. II, del Codice di Procedura Penale, a norma del quale una persona ben potrebbe essere detenuta per tre giorni prima di essere condotta dinanzi ad un giudice, senza poter avvisare nessuno delle proprie condizioni, che si tratti del difensore o di un semplice congiunto, per le prime quarantotto ore.

⁵¹ Cfr. R. Vassileva, *Sweet Like Sugar, Bitter like a Lemon: Bulgaria’s CMV Report*, in *VerfBlog*, 16 novembre 2018.

⁵² UN Committee Against Torture, *Concluding Observations on the Six Periodic Report of Bulgaria* CAT/C/BGR/CO/6, 15.12. dicembre 2017, p. 3.

⁵³ Council of Europe Committee for the Prevention of the Torture, *Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* CPT/inf (2018) 15, 15.05.2018, p. 5.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

Quanto all’ultimo profilo, le valutazioni contenute all’interno della relazione MCV del 2018 non possono che rivelarsi davvero grossolane. Non è un mistero che la Bulgaria rappresenti la “pecora nera” dell’Unione europea nel campo della lotta alla corruzione. I punteggi ottenuti dal Paese balcanico nell’ambito delle misurazioni condotte da *Transparency International* attraverso il *Corruption Perceptions Index*, in base al quale la Bulgaria si ritrova ad occupare la posizione di fanalino di coda in Europa e la sessantanovesima a livello mondiale⁵⁴, parlano chiaro.

Nel dicembre 2018 l’associazione *Magistrats Européens Pour la la Démocratie et les Libertés* pubblicava sul proprio portale una dura lettera indirizzata all’allora presidente della Commissione Juncker (PPE) e alla Commissaria per la Giustizia del tempo Jourová (ALDE) nella quale venivano stigmatizzate le conclusioni contenute nel *report* MCV pubblicato il mese precedente⁵⁵. Nello specifico, si esprimeva sincera preoccupazione per la scarsa indipendenza di cui gode la magistratura e si criticava la mancata realizzazione di una seria riforma dell’ufficio e dei poteri del PG. Tra l’altro, veniva rimproverato alla Commissione di non aver prestato minimamente attenzione alle gravi intimidazioni subite dal Presidente della CSC Panov.

Nella primavera del 2019 Timmermans si è recato a Sofia per incontrare Tsatstarov, il PG dell’epoca. Il Vice-Presidente della Commissione, al termine della visita, si è detto molto soddisfatto del colloquio, dichiarando di aver ottenuto dal PG la rassicurazione che questi si sarebbe dedicato con impegno ad attuare le raccomandazioni contenute nell’ultima relazione MCV⁵⁶. A queste affermazioni ha fatto seguito l’annuncio da parte di Tsatsarov che, nel corso dell’incontro appena tenutosi, avrebbe avuto conferma del forte supporto da parte

⁵⁴ Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/bgr>.

⁵⁵ Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL), *Letter to the President of the EU Commission and to the EU Commissioner of Justice about the CVM Report on Bulgaria and Romania*, 18 December 2018, <https://medelnet.eu/index.php/news/europe/483-medel-letter-to-the-president-of-the-eu-commission-and-to-the-eu-commissioner-of-justice-about-the-cvm-report-on-bulgaria-and-romania>.

⁵⁶ <https://www.novinite.com/articles/196474/Bulgaria's+Chief+Prosecutor+M+et+with+EC+First+Vice-President+Timmermans>.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

della Commissione nei confronti del progetto di istituire speciali procedure investigative per le tre figure di vertice del sistema giudiziario bulgaro, ossia il PG, il Presidente della CSC e il Presidente della CSA⁵⁷. Tale proposta è stata veemente criticata dalla dottrina, che l’ha giudicata un «attacco occulto all’indipendenza dei giudici mascherato da attuazione del MCV»⁵⁸. Infatti, non sussiste un problema di irresponsabilità coinvolgente i Presidenti della CSC e della CSA. Il grande nodo rimane sempre lo stesso: l’impossibilità di svolgere efficacemente un’indagine penale contro il PG e la necessità di limitarne lo strapotere.

Nonostante l’esacerbarsi della crisi dello Stato di diritto in Bulgaria, la Commissione non è comunque ritornata sui suoi passi. Stando a quanto riportato nel rapporto MCV del 22 ottobre 2019, la Bulgaria è stata nuovamente lodata per i continui avanzamenti realizzati lungo il processo di riforma richiesto. Non solo, la Commissione si è spinta fino al punto di sostenere che i progressi conseguiti dal Paese balcanico sotto il MCV sarebbero stati di tale portata che avrebbero potuto presto dirsi pienamente rispettate tutte le condizioni rimaste in sospeso al momento dell’ingresso della Bulgaria nell’Unione europea. Si pianificava dunque di prendere in esame le osservazioni dell’Assemblea di Strasburgo e del Consiglio dell’Unione europea prima di assumere una decisione finale con riguardo ad un’eventuale chiusura del MCV, percepita oramai come prossima⁵⁹.

Rebus sic stantibus, non si può fare a meno di concordare con chi ha scritto che il MCV si è progressivamente trasformato in un pericoloso «esercizio adulatorio»⁶⁰, il cui unico esito effettivo è stato permettere al Governo bulgaro di sfruttare le raccomandazioni ricevute come un

⁵⁷<https://euelectionsbulgaria.com/fact-check-is-the-chief-prosecutor-lying-about-the-judicial-reform/>

⁵⁸ S. Stoychev, *This is How Bulgarian Judicial Independence Ends Not with a Bang but a Whimper*, in *VerfBlog*, 3 giugno 2019.

⁵⁹ Cfr. European Commission, *Commission Report on the Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism*, Press release, Brussels, 22.10.2019, p. 1.

⁶⁰ Così R. Vassileva, *Is Bulgaria’s Rule of Law about to Die under the European Commission’s Nose? The Country’s Highest-Ranking Judge Fears So*, in *VerfBlog*, 23 aprile 2019.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

pretesto dietro cui nascondersi per vulnerare ancor di più lo Stato di diritto⁶¹.

4. *La relazione sullo Stato di diritto del 2020: la Commissione e quelle (brutte) abitudini dure da abbandonare*

È questo lo sconcertante scenario nel quale si è trovata la Bulgaria alla vigilia del battesimo del MSD. Lo scoppio dell'emergenza sanitaria causata dalla rapida diffusione del virus Covid-19 ha avuto ovunque pesanti ripercussioni. In tutti i Paesi del mondo si è assistito all'adozione di misure emergenziali restrittive dei diritti fondamentali. Lo stesso è avvenuto in Bulgaria, ove, in data 13 marzo 2020, per contrastare l'aumento dei contagi, l'Assemblea nazionale ha dichiarato, su proposta del Presidente del Consiglio, l'instaurazione dello “stato di emergenza” (*iznvunredno polojenie*)⁶². Come si è notato in dottrina, la disciplina del tema dell'emergenza offerta dall'ordinamento giuridico bulgaro risulta alquanto vaga e caotica, per cui sarebbe relativamente facile per il legislatore abusarne⁶³. Quanto recentemente accaduto pare esserne la conferma.

Per quanto concerne il livello costituzionale, l'art. 84, co. XII, Cost. stabilisce che il Parlamento, su proposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ha il potere di introdurre la “legge marziale” o lo “stato di emergenza” in determinate parti del territorio nazionale. Tale disposizione deve essere letta in combinazione con l'art 57, co. III, della Costituzione, a norma del quale, in caso di proclamazione dell'entrata in guerra, della dichiarazione dello stato di emergenza o di applicazione della legge marziale, possono essere varate leggi limitative dei diritti dei cittadini, eccezion fatta per il diritto alla vita, il diritto a non essere sottoposti a tortura o ad altri trattamenti degradanti, il diritto ad un giusto processo e il diritto alla vita privata.

⁶¹ Cfr. L. Pech – D. Kochenov, *Strengthening the Rule of Law within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid*, RECONNECT Policy Brief, June 2019, p. 8.

⁶² <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>.

⁶³ R. Vassileva, *Bulgaria: COVID-19 as an Excuse to Solidify Autocracy?*, in *VerfBlog*, 10 aprile 2020.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

Passando al piano delle fonti primarie, la *Legge sulla Difesa e le Forze Armate*, contenente la disciplina attuativa del dettato costituzionale in tema di legge marziale e stato di emergenza, sembra concepire la nozione di “stato di emergenza” come una questione legata ad eventi bellici o, comunque, di carattere militare. Infatti, l’art. 122 stabilisce che il Parlamento può dichiarare lo “stato di emergenza” solamente in caso di “rischio” che il Paese venga coinvolto «in una crisi politico-militare o in un conflitto armato»⁶⁴. Se consideriamo invece la *Legge sul contrasto alle calamità*⁶⁵, notiamo che all’art. 2 è contenuta una definizione, quella di “disastro”, che parrebbe attagliarsi meglio agli interventi richiesti per far fronte ad un’emergenza come quella scatenatasi lo scorso anno con la pandemia. La normativa in parola però pone limiti assai stringenti agli interventi che le istituzioni possono assumere in caso di dichiarazione dello stato di emergenza a fronte di un disastro naturale, il c.d. “stato di calamità” (*bedstveno polojenie*), e cioè lo strumentano normalmente impiegato dalle autorità bulgare per affrontare le emergenze innescate da fenomeni naturali, quali inondazioni, alluvioni, siccità, ecc... È molto probabile che proprio al fine di eludere i puntuali limiti alle misure che possono essere varate in caso di dichiarazione dello “stato di calamità”, il Governo abbia alla fine preferito optare per la diversa formula sopramenzionata, che gli ha garantito poteri più ampi e incisivi.

La dichiarazione *de qua* ha consentito al Governo di far passare in Parlamento, il 23 marzo 2020, la *Legge sulle misure e sulle azioni da assumere durante stato di emergenza*, la quale, pur essendo stata presentata dal Presidente del Consiglio Borissov come un atto legislativo riguardante esclusivamente la gestione dell’emergenza sanitaria, in realtà finiva per incidere in modo permanente su altre leggi, tra cui la *Legge sulle telecomunicazioni*.⁶⁶ Con gli emendamenti introdotti si attribuiva alla polizia giudiziaria un diritto di accesso immediato e sostanzialmente sconfinato sul traffico degli utenti, senza la necessità di ottenere una previa autorizzazione del giudice. Avverso alle modifiche relative alle disposizioni contenute nella *Legge sulle telecomunicazioni* si sono attivati i parlamentari del *Partito socialista*

⁶⁴ <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135540282>.

⁶⁵ <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135540282>.

⁶⁶ <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135553187>.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

bulgaro, che sono riusciti a far scattare le soglia minima di un quinto dei membri dell’Assemblea nazionale necessaria per poter ricorrere alla Corte costituzionale (art. 150 Cost.), la quale ha poi accolto le censure avanzate, dichiarando incostituzionali gli emendamenti approvati (sent. n. 15 del 17 settembre 2020).

Chissà quali altre controverse iniziative il Governo bulgaro avrebbe potuto assumere se nel luglio 2020 il Paese non fosse stato sconvolto da una massiccia ondata di proteste sollevatesi dopo lo scoppio di nuovi casi di corruzione che hanno visto coinvolto, con sempre maggior frequenza, il Presidente del Consiglio Borissov⁶⁷. Il malcontento è definitivamente esploso a seguito del *raid* messo in atto lo scorso 9 luglio da alcuni agenti appartenenti al corpo di polizia specializzata alle dipendenze del PG all’interno del Palazzo della Presidenza della Repubblica. Le perquisizioni degli uffici presidenziali hanno condotto all’immediato arresto del Segretario agli Affari legali della Presidenza, dietro l’accusa di essere responsabile della fuga di notizie riservate e di abuso di potere. Com’è stato scritto, il *blitz* della scorsa estate ha rappresentato un autentico «attacco alle fondamenta costituzionali stesse dello Stato»⁶⁸, posto in essere in violazione di quanto stabilito dall’art. 103, co. IV, Cost., a norma del quale «nessuno [...] può avviare un indagine penale nei confronti del Presidente della Repubblica». Com’è evidente, è irragionevole interpretare restrittivamente l’immunità sancita dalla disposizione costituzionale appena citata: a beneficiarne non è soltanto la figura della Presidenza della Repubblica in quanto persona, bensì anche i pubblici funzionari assegnati al suo ufficio.

Questo è solo l’ultimo atto di uno scontro che procede senza sconti dalla fine del 2019, che ha visto il Presidente della Repubblica, l’ultimo vero baluardo istituzionale contro il deperimento dello Stato di diritto in Bulgaria, venir accusato dal neoeletto PG Geshev di esser coinvolto in attività criminali e di aver fatto un uso improprio dei propri poteri. Un tale atteggiamento da parte del PG non lascia di certo esterrefatti, se si considera che il Presidente della Repubblica aveva in

⁶⁷<https://neweasterneurope.eu/2020/07/13/bulgaria-will-borissovs-government-survive-this-summer/>.

⁶⁸ T. Petrova, *The General Prosecutor Unbound. The Recent Raiding of the President’s Office*, cit.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

un primo momento rifiuto di nominare Geshev, sull’onda delle partecipate manifestazioni organizzate dai cittadini bulgari per denunciare l’inadeguatezza ad assumere l’incarico di PG da parte di quello che era l’unico candidato a ricoprire tale ufficio⁶⁹.

Nel tentativo di sedare le proteste, il Presidente del Consiglio Borissov ha invano provato a percorrere la strada del rimpasto della compagine ministeriale, per poi annunciare, nella speranza di guadagnare tempo, la presentazione del progetto di adozione di una nuova Costituzione⁷⁰. I contenuti principali della proposta avanzata rendono bene l’idea di quale sia il valore che Borissov e la formazione da lui guidata, il *Partito dei cittadini per lo sviluppo della Bulgaria* (GERB), accordano ai *checks and balances* e allo Stato di diritto: il dimezzamento del numero dei parlamentari (da 240 a 120); l’eliminazione dal testo della Costituzione del Preambolo nel quale è sancita la natura di principio supremo della dignità umana all’interno dell’ordinamento bulgaro, nonché lo spostamento dell’attuale Capitolo II della Costituzione, dedicato ai diritti fondamentali, al Capitolo IX, e cioè in fondo al testo.

Dopo mesi di assordante silenzio, in seguito all’intensificarsi delle manifestazioni e all’inasprimento della repressione ordinata dal Governo, l’Unione europea è stata alla fine costretta a prendere una posizione. A ben vedere però le risposte fornite da Strasburgo e da Bruxelles sono state opposte. Infatti, mentre il Parlamento europeo si è riunito in plenaria nei primi di ottobre per discutere delle proteste in corso nel Paese balcanico e ha adottato una risoluzione con la quale ha espresso «l’inequivocabile sostegno alle legittime richieste del popolo e alle aspirazioni che esso nutre in materia di giustizia, trasparenza, assunzione di responsabilità e democrazia», condannando risolutamente «l’intervento violento e sproporzionato della polizia»⁷¹, la Commissione ha invece dato di nuovo cattiva prova di sé. Solo che questa volta le sue prese di posizione hanno assunto un che di kafkiano.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Cfr. R. Vassileva, *A Grand National Assembly or Grand Bulgarian Chicanery? Boyko Borissov’s Proposal for a New Constitution*, in *VerfBlog*, 19 agosto 2020.

⁷¹ Parlamento europeo, *Risoluzione sullo Stato di diritto e i diritti fondamentali in Bulgaria* (2020/2793 (RSP)), 2.10.2020.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

Durante la conferenza stampa dell’8 agosto 2020, il portavoce della Commissione, incalzato dalle domande dei giornalisti sul deterioramento dello Stato di diritto in Bulgaria e sulle manifestazioni che continuavano ad animare le strade di Sofia, era parso visibilmente imbarazzato⁷². Si pensava che ciò potesse essere il segnale che la Commissione avrebbe presto abbandonato l’eccessiva mitezza mostrata in passato nei riguardi di Borissov e della figura del PG. Ma le dichiarazioni rilasciate il 10 settembre 2020 dalla Vice-Presidente della Commissione Jourová durante la riunione del “Comitato sulle libertà civili, la giustizia e gli affari interni” del Parlamento europeo hanno provato esattamente il contrario. In questa occasione, non solo non sono stati sconfessati i giudizi lusinghieri espressi nelle relazioni che si è fin qui esaminato, ma è stata persino manifestata apertamente l’idea di sostituire il MCV con il MSD⁷³ (e visto che non è stata stilata alcuna relazione MCV né nel 2020, né tantomeno nel 2021, è sensato ritenere che non si sia trattato solamente di un annuncio)⁷⁴.

Orbene, ma se il MCV è stato concepito come un meccanismo dalla durata temporanea, destinato a cessare di operare automaticamente nel momento in cui la Bulgaria fosse stata in grado di soddisfare tutti quei requisiti in assenza dei quali – conviene ribadirlo – non è di norma consentito ottenere la *membership*, è alquanto strano che si sia pensato di rimpiazzarlo con un altro dispositivo. Forse la Bulgaria ha rimediato a tutte le lacune identificate nel 2006? Non pare essere questo il caso. Allora si deve per forza concludere che il MSD è stato ritenuto dalla Commissione uno strumento idoneo, da un punto di vista funzionale, ad assolvere agli stessi scopi per cui è stato istituito il MCV. A questo proposito però sorge spontaneo chiedersi come si possa pensare che il MSD possa fornire un aiuto decisivo nell’affrontare in maniera risoluta i fenomeni di regressione dello Stato di diritto che si stanno diffondendo in Europa. Come può infatti il MSD avere

⁷² Il video della conferenza stampa è reperibile al seguente indirizzo: <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-193971?lg=OR>.

⁷³ La registrazione della riunione è reperibile al seguente indirizzo: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/committee-on-civil-liberties-justice-and-home-affairs_20200910-0830-COMMITTEE-LIBE_vd.

⁷⁴ È tuttavia doveroso segnalare che nelle more della stesura definitiva del presente articolo è stata pubblicata la relazione MCV del 2021 relativa alla Romania, ma non quella riguardante la Bulgaria.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

successo laddove il suo “antesignano” non soltanto ha mancato largamente l’obiettivo, ma sembra persino aver aggravato la situazione, contribuendo a legittimare riforme e comportamenti lesivi dello Stato di diritto? È sufficiente prendere in esame il contenuto del *report* sullo Stato di diritto del 2020 per rendersi conto che non è ragionevole riporre tante aspettative nel MSD.

Così come nel recente passato la Commissione ha evitato accuratamente di fare riferimento a diversi episodi compromettenti che hanno riguardato il Presidente del Consiglio e il PG, anche questa volta si è preferito glissare su queste figure. Le manifestazioni della scorsa estate sono sì richiamate nel documento che qui si commenta, ma, secondo Palazzo *Berlaymont*, il loro erompere testimonierebbe soltanto l’esistenza di «un malcontento presente nella società a causa della mancanza di progressi nell’efficace lotta alla corruzione»⁷⁵. Il quadro offerto dalla Commissione è assolutamente parziale, perché anche se è indubbio che le proteste di cui si è detto siano state innescate dall’alto tasso di corruzione presente nel Paese, occorre sottolineare che le proteste miravano al contempo ad ottenere un risultato più specifico: costringere alle dimissioni il Presidente del Consiglio Borrisov e il PG Geshev⁷⁶. Come se non bastasse, non si fa alcuna menzione delle perquisizioni avvenute negli uffici del Presidente della Repubblica che sono state ordinate dal PG nell’estate del 2020.

È vero che nella relazione sullo Stato di diritto del 2020, la Commissione ha rilevato che «l’impossibilità di svolgere un’indagine penale efficace nei confronti del PG è un problema di vecchia data»⁷⁷, ma, come si è tentato di ricostruire, Palazzo *Berlaymont* non ha di certamente fatto del proprio meglio in questi anni per far fronte a questo problema. E se può essere salutato favorevolmente il fatto che

⁷⁵ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria*, SWD (2020) 301 final, Bruxelles, 30.09.2020, p. 12.

⁷⁶ Cfr. A. Krasteva, *Voice, Not Exit. Portraits of Protesters. Who Are the Bulgarian Citizens in the Streets, Aspiring to Reconquer a State Captured by Post-Democratic Elites?*, in *OpenDemocracy*, 17 agosto 2020, <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/voice-not-exit-portraits-protesters/>.

⁷⁷ Cfr. Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria*, cit., p. 5.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

nel rapporto che qui si commenta è stata segnalata l’esistenza di un «rischio per l’indipendenza della magistratura, evidenziato dal numero di giudici soggetti ad attacchi»⁷⁸, va rilevato che la Commissione non ha lasciato intendere di voler ritirare il giudizio espresso nella relazione MCV del 2019, con la quale era stato dichiarato provvisoriamente soddisfatto il *benchmark* relativo all’indipendenza del potere giudiziario.

La riprova che la Commissione non ha in realtà abbandonato l’ambiguo atteggiamento mostrato in passato sotto il MCV lo si ricava dal passaggio della relazione in cui Palazzo *Berlaymont* è arrivato nientemeno che a “compatire” il PG⁷⁹, condividendo le preoccupazioni da questi manifestate a proposito delle scarsità delle risorse finanziarie a disposizione per poter svolgere in maniera efficace il proprio lavoro⁸⁰.

Da ultimo, merita di essere sottolineata l’indifferenza riservata dalla Commissione a tutta una serie di vicende che, in considerazione della loro gravità, avrebbero certamente meritato di essere prese in esame nel momento in cui si è posto mano alla stesura di quella che è stata presentata come un’analisi completa sullo Stato di diritto di ciascun Paese. Da tempo in Bulgaria la diffusione di sentimenti razzisti e xenofobi ha raggiunto livelli preoccupanti e questo anche causa del supporto che simili pulsioni hanno ricevuto, e continuano a ricevere, da alcuni esponenti politici. Tra i tanti incresciosi episodi, un notevole scalpore ha suscitato quello che ha coinvolto il Consiglio comunale della città di Sofia nel marzo 2019, quando alcuni consiglieri del GERB hanno votato contro la proposta di vietare lo svolgimento dell’annuale marcia neo-nazista e antisemita dedicata a Lukov⁸¹, il luogotenente bulgaro che nel corso della Seconda Guerra mondiale è stato uno dei principali alleati del Terzo *Reich* nei Balcani. Al medesimo desolante orizzonte sono riconducibili le (aberranti) dichiarazioni rilasciate dell’ex Vice Presidente del Consiglio e Ministro della Difesa

⁷⁸ Cfr. *ivi*, p. 7.

⁷⁹ Cfr., in questi termini, R. Vassileva, *Borissov’s Latest Plan to Avoid True Reforms. On Bad Habits, the CVM, and the New Rule of Law Mechanism*, in *VerfBlog*, 7 dicembre 2020.

⁸⁰ Cfr. Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Bulgaria*, cit., p. 11.

⁸¹ Sull’episodio si rinvia a R. Vassileva, *Is Bulgaria’s Rule of Law about to Die under the European Commission’s Nose?*, cit.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

Karakachanov, il quale ha più volte fatto riferimento alla necessità di trovare una «soluzione finale alla questione degli zingari»⁸². Ebbene, mentre il Parlamento europeo, con la relazione dell'ottobre 2020 a cui si è già fatto riferimento, non ha esitato a condannare l'odio, la discriminazione e l'ostilità riservata in questi anni alle persone di origine romani e ad altri gruppi minoritari in Bulgaria, la Commissione, come anticipato, non ha purtroppo ritenuto di dover assumere alcuna posizione su queste tematiche.

5. Conclusioni. Strumenti velleitari e accondiscendenza come non si contrasta la crisi dello Stato diritto

Le conclusioni di questo saggio non possono che essere amare. L'analisi dei rapporti MCV dell'ultimo periodo e del capitolo bulgaro contenuto nella prima relazione annuale sulle condizioni dello Stato di diritto nell'Unione europea paiono suffragare l'ipotesi che il MSD abbia ereditato tutte le carenze e i difetti del MCV. In sostanza, ci troveremo di fronte a due strumenti dalla dubbia utilità nell'assicurare il rispetto dello Stato di diritto e questo per almeno due ragioni: la natura dei dispositivi analizzati e l'atteggiamento di malcelata accondiscendenza, per non dire complice, tenuto dalla Commissione.

Quanto alla prima ragione, è assolutamente risibile l'idea di fare affidamento su strumenti che si fondano sul dialogo per reagire a situazioni di deliberata e reiterata aggressione allo Stato di diritto. Come non si è mancato di rilevare in dottrina, è chiaro che i «meccanismi ispirati su un approccio discorsivo [...] risultano del tutto velleitari nei confronti di governi che consapevolmente hanno deciso di non rispettare i valori fondamentali»⁸³ e di certo non sarà la redazione di

⁸²<https://www.dw.com/bg/каракачанов-и-окончателното-решение-на-циганския-въпрос/a-47407269>.

⁸³ Così M. Dani, *Crisi dello stato di diritto: un decennio di mancata autorigenerazione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1, 2021, p. 213 e D. Kochenov, *Elephants in the Room: The European Commission's 2019 Communication on the Rule of Law*, in *Hague J. Rule Law*, 11, 2019, p. 430.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

qualche «*toothless report*»⁸⁴ che riuscirà ad impensierire Orbán e Morawiecki.

Con riferimento al secondo aspetto, si deve prendere atto che, a prescindere dallo strumento prescelto, qualsiasi iniziativa in questo campo è destinata all’insuccesso fintantoché la Commissione non interpreterà in maniera credibile il ruolo di guardiano dello Stato di diritto che il TUE gli affida. Come si è provato a mettere in risalto analizzando il caso bulgaro, non soltanto la Commissione si è ben guardata dal censurare molti interventi controversi, ma è giunta persino a certificarne la bontà con il suo “timbro”, finendo così per consolidare, tramite le sue relazioni “edulcorate”, la periclitante situazione attuale.

Prima facie, la benevolenza riservata dalla Commissione all’operato del Governo guidato Borissov potrebbe apparire incomprensibile. Però, il senso di stranezza evapora se guardiamo al pragmatismo a cui è stata sino a qui improntata la strategia adottata dalla Commissione nel rapportarsi con i Paesi del Gruppo di Visegrád. In altri termini, è assai probabile che gli encomi di Bruxelles siano da ricollegarsi al ruolo di *partner* strategico che la Commissione ha voluto cucire addosso alla Bulgaria nel fronteggiare la crisi dello Stato di diritto in corso nell’Europa centro-orientale. Non a caso, nel 2018, durante la presidenza semestrale bulgara del Consiglio dell’Unione europea, Borissov è stato chiamato da Juncker a partecipare attivamente alle iniziative di contrasto alla crisi dello Stato di diritto in Polonia⁸⁵.

Allo stesso tempo, non sarebbe poi così azzardato sostenere che gli apprezzamenti rivolti dalla Commissione a Borissov e al suo Governo mirassero ad ottenere il supporto dello Stato bulgaro all’agenda portata avanti dalla Commissione e dalla parte più significativa della “maggioranza” a suo supporto, il PPE, che risulta essere la componente più compromessa, tra tutte le famiglie politiche rappresentate all’interno dell’Assemblea di Strasburgo, con le “democrazie illiberali”. Infatti, al pari del precedente e dell’attuale Presidente della Commissione europea, anche Borissov è membro del PPE. I parlamentari bulgari del gruppo dei popolari europei che

⁸⁴ R. Kelemen, *You Can’t Fight Autocracy with Toothless Reports*, in *EU Law Live*, 6 ottobre 2020.

⁸⁵ Cfr. R. Vassileva, *So Why Don’t We Just Call the Whole Rule of Law Thing Off, Then? On Tomatoes, Tomatoes, and Bulgaria’s Cooperation and Verification Mechanism*, in *VerfBlog*, 24 ottobre 2019.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

appartengono al partito di Borissov si sono inoltre opposti all’attivazione dell’art. 7 nei confronti dell’Ungheria. In più, i delegati del GERB hanno espresso il loro sostegno in favore di Weber – considerato uno dei maggiori alleati di Orbán e dimostratosi contrario, fino a quando gli è stato possibile, a sanzionare l’Ungheria⁸⁶ – quale *Spitzenkandidat* del PPE al Congresso del partito che si è tenuto ad Helsinki nel 2018.

Rispetto ai Governi di Ungheria e Polonia, il profilo che contraddistingue maggiormente le condotte dei rappresentanti bulgari in sede sovranazionale risiede nell’approccio “europeista” da questi tendenzialmente assunto, grazie al quale sono riusciti abilmente ad evitare lo scontro frontale con Bruxelles. Oltre a tale elemento, permangono ulteriori sensibili differenze tra gli ordinamenti e le recenti vicende politico-istituzionali di questi Paesi, che conviene riassumere sommariamente.

Per la prima volta dopo dieci anni, se si eccettuano la brevi parentesi degli esecutivi *ad interim* guidati da Raykov (2013), Bliznashki (2014) e Gerdzhikov (2017) e di quello “tecnico” di Oresharky (2013), Borissov ha perso le redini del Governo. Alle elezioni parlamentari della primavera del 2021 il GERB è sì riuscito a mantenere la maggioranza relativa, ma ha visto comunque calare sensibilmente i suoi consensi, il che ha impedito a Borissov di dare vita ad un nuovo governo di colazione, come era accaduto nel 2014, quando si era alleato ad altre piccole formazioni di orientamento popolare e conservatore raggruppatesi sotto la sigla *Blocco Riformatore*, e nel 2017, quando era riuscito a trovare un accordo con la destra nazionalista. Diversamente, in Ungheria, il Presidente del Consiglio e il suo partito, FIDESZ, si trovano ininterrottamente al Governo dal 2010, in coalizione con una piccola formazione “satellite”, il *Partito Popolare Cristiano Democratico* (KDNP), potendo contare su una maggioranza vastissima, pari ai due terzi dei seggi disponibili presso il Parlamento di Budapest. Forte di tali numeri, assicurati da un sistema elettorale misto, ma assai distorsivo, Orbán e la sua maggioranza hanno potuto varare in solitudine una nuova Legge Fondamentale, oltre che realizzare una serie di interventi significativi, mediante l’impegno dello

⁸⁶ Cfr. G. Halmai *The Fall of the Rule of Law in Hungary and the Complicity of the EU*, in *Ital. J. Public Law*, 12(2), 2020, p. 211.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

strumento delle leggi organiche, denominate “cardinali”, grazie ai quali è riuscita a consolidare la propria posizione di partito dominante. Ad esempio, si è proceduto a ridurre in misura consistente le dimensioni dell’Assemblea nazionale (da 386 a 199 parlamentari) ed è stato modificato il sistema elettorale aumentando il peso della componente maggioritaria a discapito di quella proporzionale⁸⁷. A ciò si aggiunga che sono stati ridisegnati i collegi uninominali, con un’operazione che ben si presta ad essere inquadrata come un tentativo di *gerrymandering*⁸⁸.

Da questa prospettiva, si può affermare che mentre in Ungheria il potere è totalmente concentrato nelle mani di Orbán e di FIDESZ, oramai in maniera pressoché completa, in Bulgaria non è riscontrabile un simile accentramento, anche in ragione delle differenti forme di governo in vigore nei due Paesi. In Ungheria, che si caratterizza per l’adozione di una forma di governo di tipo parlamentare, il Capo dello Stato è eletto dalla *Országgyűlés*, il Parlamento monocamerale magiaro, e non svolge un ruolo politico di spessore. In Bulgaria, invece, che risulta dotata di una forma di governo semipresidenziale⁸⁹, il Presidente della Repubblica è eletto direttamente dal corpo elettorale ed è inoltre investito di una serie di attribuzioni assai rilevanti, assicurategli direttamente dalla Costituzione. Si pensi al potere di rinvio delle leggi all’Assemblea nazionale, per il cui superamento è richiesto che si esprima in senso favorevole la maggioranza assoluta dei parlamentari (art. 101 Cost.). Si consideri poi la facoltà di richiedere al Tribunale costituzionale di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle leggi e dei trattati internazionali prima della loro ratifica (art. 149 Cost.). Certamente degno di nota è infine il potere di ricorrere alla nomina di un *takecare government*, con contestuale scioglimento dell’Assemblea

⁸⁷ Cfr. G. Milani, *Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale: l’esperienza ungherese*, in *DPCE Online*, 4, 2019, p. 2925.

⁸⁸ Cfr. M. A. Orlandi, *La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto*, in *DPCE*, 1, 2019, p. 209.

⁸⁹ Di questo avviso è F. Duranti, *I Governi tecnici in Europa*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Como – 20 novembre 2015, Napoli, 2016, p. 231, il quale riconduce la forma di governo bulgara al sottotipo del semipresidenzialismo «parlamentarizzato». Si veda però S. Ceccanti, *Semipresidenzialismo: analisi delle esperienze europee*, Bologna, 1996, p. 240, che fa riferimento ad un semipresidenzialismo soltanto «apparente».

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

nazionale (artt. 99 Cost.), nel caso in cui risulti impossibile procedere alla formazione di un Governo secondo le ordinarie procedure costituzionali.

Benché non assimilabili, appaiono maggiori le similitudini con la Polonia, dove, nonostante l'*illiberal turn* in atto, si possono rinvenire ancora una pluralità di centri di potere. Come il Parlamento di Sofia, anche la Camera bassa polacca è eletta sulla base di sistema elettorale proporzionale, il quale, benché temperato dalla previsione di soglie di sbarramento, ha impedito alla formazione *Diritto e Giustizia* (PiS) di ottenere più della maggioranza assoluta dei saggi aggiudicabili presso il *Sejm*. Va tenuto poi a mente che, in seguito alle elezioni parlamentari dell'ottobre 2019, il PiS non controlla più il Senato, per la cui elezione si segue invece il sistema *first-past-the-post*. La scelta dei blocchi di opposizione (*Coalizione Civica, Partito Popolare Polacco e Alleanza della Sinistra Democratica*) di coordinare le rispettive campagne elettorali in relazione alle consultazioni per la Camera alta, evitando di far correre i propri candidati l'uno contro l'altro nei collegi uninominali, si è dimostrata lungimirante⁹⁰. Questo non è un aspetto di poco conto. Visto che il Senato è coinvolto in una posizione di pari grado con la Camera bassa lungo il processo di revisione costituzionale, Morawiecki, a differenza di Orbán, non ha attualmente a disposizione i voti necessari a far scattare i *quorum* previsti per riformare la Costituzione⁹¹, ovvero sia la maggioranza dei due terzi dei componenti del *Sejm* e la maggioranza assoluta dei membri della Camera alta (art. 235 Cost.). Inoltre, esistono molteplici previsioni costituzionali che garantiscono al Presidente della Repubblica, eletto a suffragio universale e diretto, alcune importanti prerogative (ad esempio, secondo quanto previsto dall'art. 122 Cost., la facoltà di opporre il veto sospensivo alle delibere legislative), le quali gli consentirebbero, almeno in linea teorica, di assurgere a potenziale contropotere⁹².

⁹⁰ Cfr., sul punto, R. Markowski, *Plurality Support for the Democratic Decay: the 2019 Polish Parliamentary Election*, in *West Eur. Polit.*, 43(7), 2020, p. 1519.

⁹¹ Insistono su questo aspetto E. Bakke – N. Sitter, *The EU's Enfants Terribles: Democratic Backsliding in Europe since 2010*, in *Perspect. Polit.*, 2020, p. 1.

⁹² Cfr., in tal senso, G. Delledonne, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione europea*, in *DPCE Online*, 3, 2020, p. 4407 ss.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

Per quanto concerne, invece, il profilo della “cattura” degli organi giurisdizionali ad opera dell’Esecutivo, il caso bulgaro si configura come del tutto eccezionale in considerazione della natura *sui generis* che connota l’ufficio del PG, alla luce della quale il suo titolare si ritrova a partecipare direttamente all’agone politico. Infatti, i poteri attribuitigli, l’effettività incapacità di svolgere un’indagine così come di muovere un’accusa nei suoi confronti e il carattere rigidamente gerarchico, oltre che accentrato, della Procura rendono l’ufficio del PG talmente potente che, di fatto, «chiunque ne “abbia le chiavi” possiede il controllo dell’intero apparato statale»⁹³. Pertanto, se in Ungheria e in Polonia assistiamo da tempo ad una contrapposizione tra il potere politico (*id est*: il Governo) e il potere giudiziario *tout court*, in Bulgaria tale conflitto è più difficile da decifrare, dato che si manifesta lungo un asse più frastagliato⁹⁴.

Giunti a questo punto, pare doveroso sviluppare un’ultima riflessione conclusiva. L’azione dell’Unione europea in materia di promozione e protezione dello Stato di diritto non è stata in grado di dare i frutti sperati e il grande allargamento ad Est, spentosi l’entusiasmo iniziale, è divenuto sempre più oggetto di rivalutazione critica⁹⁵. L’indulgenza che ha generalmente contraddistinto le valutazioni delle istituzioni sovranazionali riguardo le continue lesioni arrecate all’indipendenza del potere giudiziario, al sistema dei *checks and balances* e alla tutela dei diritti fondamentali in molti dei Paesi collocati in quell’area getta un’ombra scura sul futuro dello Stato di diritto nell’Unione europea. Trattasi di valori irrinunciabili, senza la cui effettiva garanzia, qualora si volesse prendere sul serio quanto statuito all’art. 2 TUE, non potrebbe dirsi esistente una vera democrazia in Europa.

Di certo l’Unione europea nel suo complesso non si è adoperata al massimo delle proprie capacità per contribuire all’avvento di quel

⁹³ E. Baksanova, *Lo Stato di diritto in Bulgaria*, cit.

⁹⁴ Cfr., in questi termini, F. Vecchio, *Pericolo populista e riforme della giustizia. A proposito di alcune insoddisfacenti proposte di riforma dell’obbligatorietà dell’azione penale*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 72.

⁹⁵ A tal riguardo si leggano le disincantate considerazioni di W. Sadurski, *Guest Editorial. That Other Anniversary*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 13(3), 2017, p. 417 ss.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

momento tanto atteso di «autorigenerazione»⁹⁶ degli Stati membri sul versante della *rule of law*. Tuttavia, non si può fare a meno di evidenziare che molto è dipeso dall’atteggiamento assai poco rigoroso assunto dagli inquilini di Palazzo *Berlaymont*, i quali sono rimasti per lungo tempo inerti⁹⁷. Nello specifico, sulla Commissione grava la responsabilità di aver procrastinato ingiustificatamente l’assunzione di iniziative *ex art. 7*, par. 1, TUE contro l’Ungheria⁹⁸. Si rammenta infatti che la deriva illiberale orbaniana era già in atto da più di un anno quando il Presidente dell’epoca Barroso preferiva attestarsi su una linea attendista, adducendo come giustificazione che il ricorso all’art. 7 TUE rappresentasse addirittura una “*nuclear option*”⁹⁹. Gli effetti deleteri di quell’infelice presa di posizione sono oggi visibili a tutti.

Per converso, la Commissione si è rivelata molto meno comprensiva e flessibile quando, nel corso della crisi economica e finanziaria che investì l’Europa sul finire del primo decennio degli anni Duemila, ha deciso di sostenere con fermezza l’inderogabilità di principi che, a modesto parere di chi scrive, l’Unione europea avrebbe dovuto accantonare. Il riferimento va ovviamente alle politiche di *austerità* “promosse” (*rectius*: dettate) attraverso i dispositivi di stretta condizionalità previsti dalla nuova *governance* economica europea. Non dobbiamo dimenticarci che la Grecia, oltre ad essersi vista «imporre unilateralmente tutte le decisioni di aiuto»¹⁰⁰, è stata punita con una severità inaudita per aver osato sfidare i «*diktat* neoliberalisti»¹⁰¹ della *Troika*, finendo per essere sottoposta ad un processo di

⁹⁶ A. von Bogdandy – P. Bogdanowicz – I. Canor – G. Ruge – M. Schmidt – M. Taborowski, *Un possibile “momento costituzionale” per lo Stato di diritto europeo: i confini invalicabili*, in *Quad. cost.*, 4, 2018, p. 872.

⁹⁷ Cfr. L. Besselink - K. Tuori - G. Halmai - C. Pinelli, *The Rule of Law Crisis in Europe*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2019, p. 268.

⁹⁸ Cfr., in questo senso, D. Kochenov – L. Pech, *Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation*, in *J. Common Mark. Stud.*, 54(5), 2016, p. 1071 s. e G. Halmai, *How the EU Can and Should Cope with Illiberal Member States*, in *Quad. cost.*, 2, 2018, p. 327.

⁹⁹ Cfr. J. Barroso, *State of the Union 2012 Address*, Plenary Session of the European Parliament, Speech 12/596, 12.09.2012, p. 10.

¹⁰⁰ G. Grasso, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in *Oss. AIC*, 2, 2015, p. 10.

¹⁰¹ G. Aravantinou Leonidi, *La sfida di Atene all’Europa dell’austerità: il referendum del 5 luglio 2015*, in *Federalismi.it*, 14, 2015, p. 14.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto *alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione*

«decostruzione costituzionale»¹⁰² così virulento da aver rasentato la *debellatio*¹⁰³. Come mai, invece, Ungheria, Polonia e Bulgaria sono state trattate per lo più con un occhio di riguardo ogni volta che non hanno mantenuto fede agli impegni in materia di Stato di diritto? L’idea secondo cui tale diversità di trattamento sia da ricondursi al fatto che, nell’opinione della Commissione, i valori (economici) dei conti pubblici in pareggio e della competitività rivestono un’importanza maggiore di quelli (politici) inerenti alla *rule of law* e alla democrazia, nonostante le altisonanti dichiarazioni di cui all’art. 2 TUE, è ben più di un semplice timore.

ABSTRACT: Bulgaria represents a little-explored case of rule of law backsliding. This paper seeks to examine the European Union’s unsuccessful attempt to deal with it through the analysis of the last reports drafted by the European Commission under the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) and the new Rule of Law Mechanism (RLM), which work in a very similar manner. The first one is the *ad hoc* monitoring system set up in order to assist Sofia’s authorities in fulfilling the political Copenhagen criteria not yet met when Bulgaria joined the European Union. The second one is the last European tool established to promote the rule of law and prevent challenges from emerging or deteriorating further at domestic level. The aim is to demonstrate that, because of the dialogical nature of these two instruments and the ambiguous European Commission’s way of acting in exerting its role of guardian of the values enshrined in Article 2 TEU, CMV and RLM do not seem able to cope with the ongoing rule of law crisis in Europe.

¹⁰² A. I. Marketou, *Greece: Constitutional Deconstruction and the Loss of National Sovereignty*, in T. Beukers – B. de Witte – C. Kilpatrick (eds.), *Constitutional Change through Euro-Crisis*, Cambridge, 2017, p. 179 ss.

¹⁰³ Sulla quale si veda G. Balladore Pallieri, *Diritto bellico*, Padova, 1954, p. 132 ss.

Giovanni Guerra

“(Continuare a) indorare la pillola nuoce alla salute”. Sui limiti del Meccanismo per lo Stato di diritto alla luce del caso bulgaro tra accondiscendenza e complicità della Commissione

KEYWORDS: Bulgaria – Rule of Law Mechanism – Cooperation and Verification Mechanism – rule of law backsliding – European Commission

Giovanni Guerra – Dottorando in Scienze giuridiche,
Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Siena
(giovanniguerra105@gmail.com)