

Relazione speciale

**L'assistenza dell'UE
all'Ucraina**



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUauditors

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili
su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6336-0	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/38342	QJ-AB-16-031-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-6386-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/09924	QJ-AB-16-031-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6377-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/214979	QJ-AB-16-031-IT-E

© Unione europea, 2016

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale

L'assistenza dell'UE all'Ucraina

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,
secondo comma, del TFUE)

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione III – presieduta da Karel Pinxten, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa concernenti le azioni esterne, la sicurezza e la giustizia. L'audit è stato diretto da Szabolcs Fazakas, Membro della Corte, coadiuvato da: Márton Baranyi, attaché di Gabinetto; Beatrix Lesiewicz, prima manager; Francis Joret, primo manager ad interim; Christian Geoffroy, capo incarico; Alina Milasiute e Balazs Kaszap, auditor.



Da sinistra a destra: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute, M. Baranyi.

Paragrafi

Abbreviazioni e acronimi

I-VIII **Sintesi**

1-10 **Introduzione**

1-3 **Contesto geografico e politico**

4-5 **Situazione economica e finanziaria**

6-7 **Quadro di cooperazione UE-Ucraina**

8-10 **Assistenza finanziaria dell'UE**

11-25 **Contesto specifico dell'assistenza UE all'Ucraina**

11-16 **L'instabile situazione politica, economica e amministrativa ha ostacolato la cooperazione tra UE e Ucraina**

11 I negoziati per l'accordo di associazione hanno rafforzato il dialogo UE-Ucraina

12-14 L'instabilità politica e amministrativa ha rallentato il ritmo del dialogo UE-Ucraina e il progredire delle riforme

15-16 Dal 2010, la Commissione ha sottolineato in misura crescente i rischi posti dal sistema oligarchico

17-22 **La risposta dell'UE alla crisi ucraina nel 2014, per quanto rapida, è stata una soluzione di emergenza**

17-18 Il pacchetto di finanziamento approvato dalla Commissione nel marzo 2014 era costituito principalmente da potenziali prestiti

19-20 La Commissione si è servita di misure speciali per affrontare rapidamente la crisi in Ucraina

21-22 L'UE ha istituito strutture ad hoc per gestire il suo maggiore coinvolgimento in Ucraina

23-25 **I donatori hanno intensificato il coordinamento, in risposta alla debolezza del governo ucraino in tale area**

23-24 Il governo ucraino ha mostrato una scarsa capacità di coordinare i donatori

25 Dal 2014, la comunità dei donatori ha migliorato il proprio coordinamento interno

- 26-29 **Estensione e approccio dell'audit**
- 30-73 **Osservazioni**
- 30-63 **Parte I – Efficacia dell'assistenza UE all'Ucraina per il miglioramento della gestione delle finanze pubbliche e della lotta alla corruzione**
- 31-37 Il dialogo UE-Ucraina è sensibilmente migliorato dal 2013 per quanto riguarda la gestione delle finanze pubbliche e dal 2011 per quanto riguarda la lotta alla corruzione
- 38-44 La concezione delle misure di assistenza ha consentito rapide erogazioni, ma non sempre ha tenuto sufficientemente conto delle riforme da attuare
- 45-49 Il monitoraggio dell'attuazione dell'assistenza UE è migliorato
- 50-63 I risultati dell'assistenza UE rimangono fragili
- 64-73 **Parte II – Efficacia dell'assistenza UE volta a migliorare la governance nel settore del gas e la sicurezza dell'approvvigionamento di gas dell'UE attraverso l'Ucraina**
- 65-69 L'impegno incerto e l'approccio incoerente nei confronti della riforma hanno ostacolato fino a tempi recenti il dialogo UE-Ucraina
- 70 Nella fase iniziale, le condizioni per l'assistenza UE erano generiche
- 71-72 Fino al 2014, vi è stata una carenza di dati di alta qualità nell'ambito dell'assistenza UE
- 73 Fino al 2014, l'assistenza dell'UE ha avuto un impatto limitato sul settore del gas
- 74-84 **Conclusioni e raccomandazioni**

Allegato — Programmi esaminati

Risposte della Commissione e del SEAE

Abbreviazioni e acronimi

ACU: Corte dei conti ucraina

AMF: Assistenza macrofinanziaria

APC: Accordo di partenariato e cooperazione

BEI: Banca europea per gli investimenti

BERS: Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo

CRIS: Sistema informativo comune RELEX (*Common Relex Information System*)

CSP: Documento di strategia nazionale (*Country Strategy Paper*)

DG: Direzione generale

EAMR: Relazione sulla gestione dell'aiuto esterno (*External Assistance Management Report*)

ENI: Strumento europeo di vicinato (*European Neighbourhood Instrument*)

ENPI: Strumento europeo di vicinato e partenariato (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*)

EUAM: Missione consultiva dell'UE per la riforma del settore della sicurezza civile (*EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform*)

FAC: Lotta alla corruzione (*Fight Against Corruption*)

FMI: Fondo monetario internazionale

GFP: Gestione delle finanze pubbliche

GRECO: Gruppo di Stati contro la corruzione (*Group of States against Corruption*)

IFI: Istituzione finanziaria internazionale

IVA: Imposta sul valore aggiunto

NABU: Ente nazionale anticorruzione dell'Ucraina

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

OSC: Organizzazione della società civile

PAA: Programma d'azione annuale

PEFA: Spesa pubblica e responsabilità finanziaria (*Public Expenditure and Financial Accountability*)

PIFC: Controllo finanziario interno nel settore pubblico (*Public Internal Financial Control*)

PIL: Prodotto interno lordo

PIN: Programma indicativo nazionale

SBC: Contratto di potenziamento istituzionale (*State Building Contract*)

SEAE: Servizio europeo per l'azione esterna

SGUA: Gruppo di sostegno per l'Ucraina (*Support Group for Ukraine*)

SIGMA: Sostegno per il miglioramento della governance e della gestione (*Support for Improvement in Governance and Management*)

TACIS: Assistenza tecnica alla Comunità di Stati indipendenti e alla Georgia (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Georgia*)

I

L'Ucraina è uno dei più grandi e politicamente importanti paesi immediatamente confinanti con l'Unione. Nel paese prevalgono instabilità istituzionale e politica, problemi di governance e difficoltà economiche e finanziarie. Il conflitto nell'Ucraina orientale ha notevolmente aggravato i problemi economici e finanziari. Tuttavia, l'Ucraina ha avviato molte riforme significative dopo gli eventi di Maidan del 2014.

II

La cooperazione tra UE e Ucraina è parte della politica europea di vicinato nella sua dimensione orientale, il Partenariato orientale. Dopo lunghe trattative, l'accordo di associazione firmato nel 2014 sostituirà integralmente, alla sua entrata in vigore, l'accordo di partenariato e cooperazione del 1994. Lo strumento europeo di vicinato e partenariato, sostituito nel 2014 dallo strumento europeo di vicinato, ha fornito gran parte dell'assistenza bilaterale. Nel periodo oggetto dell'audit (2007-2015), l'assistenza finanziaria dell'UE è consistita in sovvenzioni per 1,6 miliardi di euro, di cui metà sotto forma di sostegno al bilancio, e in prestiti macrofinanziari per 3,4 miliardi di euro.

III

Per gran parte del periodo esaminato, l'instabile contesto politico, legislativo e amministrativo ha limitato l'efficacia dell'assistenza UE. Anche se la cooperazione UE-Ucraina ha fatto passi avanti sulla scia degli eventi di Maidan del 2014, il processo di riforma risente ancora pesantemente delle difficoltà cui è confrontata l'Ucraina e restano elevati i rischi posti dagli oligarchi. La risposta dell'UE alla crisi ucraina del 2014 (il pacchetto di 11,2 miliardi di euro per il periodo 2014-2020) è stata una soluzione di emergenza, per quanto rapida. L'UE è riuscita ad assegnare ed erogare grandi quantità di denaro con rapidità e senza una strategia predefinita.

IV

L'obiettivo dell'audit era valutare se l'assistenza da parte della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) sia stata preparata adeguatamente, appropriata ed efficace nel sostenere la trasformazione dell'Ucraina in uno Stato ben governato nei settori della gestione delle finanze pubbliche e della lotta alla corruzione, nonché nel comparto del gas durante il periodo 2007-2015. L'estensione dell'audit comprende tutti i programmi UE di sostegno al bilancio e di assistenza macrofinanziaria avviati dal 2007, nonché gli strumenti finanziari forniti dal pacchetto della Commissione varato nel 2014.

V

Nel complesso, l'assistenza UE all'Ucraina è stata parzialmente efficace nel sostenere la trasformazione dell'Ucraina in uno Stato ben governato nei settori indicati al paragrafo IV.

VI

L'assistenza dell'UE è stata parzialmente efficace nell'ottenere risultati tangibili e sostenibili nel campo della gestione delle finanze pubbliche e della lotta alla corruzione. La gestione delle finanze pubbliche ha avuto un ruolo marginale nel dialogo UE-Ucraina per gran parte del periodo 2007-2013. Fino al 2014, il limitato impegno del governo ucraino nei confronti del processo di riforma ha portato a risultati incompleti e tardivi. La lotta alla corruzione è stata rafforzata dal piano d'azione per la liberalizzazione dei visti del 2011 e ulteriormente accelerata con il miglioramento della cooperazione dopo gli eventi di Maidan. Nonostante il nuovo impulso impresso alle riforme a partire dal 2014, i risultati finora ottenuti rimangono fragili. Per quanto riguarda la politica per la lotta alla corruzione, resta ancora da verificare quali saranno i risultati di una sua efficace attuazione. Determinate carenze nel modo in cui le condizioni sono state stabilite o nel metodo con cui ne è stato verificato il rispetto hanno inficiato l'impostazione dei programmi di sostegno al bilancio e dell'assistenza macrofinanziaria. Per la maggior parte, i programmi di sostegno al bilancio in Ucraina sono stati concepiti per erogare una quota significativa dell'importo assegnato nella fase iniziale, una volta soddisfatte le condizioni generali. Per fronteggiare la situazione critica dell'Ucraina nel 2014, la Commissione ha concentrato i propri sforzi su una rapida erogazione degli aiuti. Il monitoraggio dell'attuazione dell'assistenza UE è risultato per lo più efficace. Nel periodo 2011-2013, la sospensione dei pagamenti del sostegno al bilancio ha consentito progressi nel conseguimento delle priorità relative alla gestione delle finanze pubbliche.

VII

L'assistenza dell'UE all'Ucraina è stata parzialmente efficace nel migliorare la governance nel settore del gas e nel garantire l'approvvigionamento di gas attraverso l'Ucraina. Il dialogo UE-Ucraina a questo proposito ha riguardato un'ampia gamma di problematiche, ma ha risentito dell'impegno altalenante dell'Ucraina e da divergenze d'opinione tra i portatori d'interesse dell'UE riguardo alla sicurezza dell'approvvigionamento di gas dell'UE attraverso l'Ucraina. La revisione dell'assistenza UE, volta a migliorare la governance nel settore del gas e la sicurezza dell'approvvigionamento di gas dell'UE attraverso l'Ucraina, ha portato all'introduzione di determinate condizioni vaghe e difficili da valutare. Talvolta, sono mancati dati di alta qualità ai fini del monitoraggio dell'attuazione dell'assistenza UE, mentre la comunicazione congiunta UE-Ucraina non ha fornito una spiegazione sufficientemente dettagliata delle difficoltà riscontrate nel settore del gas. Fino al 2014, l'assistenza UE ha avuto un impatto limitato sul funzionamento del settore del gas ucraino e ha prodotto risultati contrastanti per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento di gas all'UE attraverso l'Ucraina. Da allora, tuttavia, sono stati conseguiti importanti progressi; in particolare, nell'aprile 2015 è stata adottata una legge in materia di gas che è conforme al terzo pacchetto dell'UE sull'energia.

VIII

La presente relazione formula cinque raccomandazioni volte a migliorare l'assistenza UE all'Ucraina.

Contesto geografico e politico

01

L'Ucraina si estende su una superficie di 603 000 km² e, nel 2014, contava 44,3 milioni di abitanti. Il paese ha acquisito la piena indipendenza nel 1991, con la dissoluzione dell'Unione Sovietica. Sin dall'allargamento dell'Unione europea all'Europa centrale e orientale del 2004 l'Ucraina è uno dei più grandi e politicamente importanti paesi immediatamente confinanti con l'Unione.

02

Nel paese prevale l'instabilità istituzionale e politica. Tre eventi fondamentali hanno avuto luogo dal 2004: la rivoluzione arancione del 2004, le elezioni presidenziali del 2010 (svoltesi prevalentemente in modo democratico e pacifico) e la rivoluzione di Maidan¹ del 2014.

03

Dall'inizio del 2014, l'integrità territoriale dell'Ucraina è seriamente minacciata. Al momento dell'audit, l'esercito ucraino era impegnato in un conflitto con i separatisti appoggiati dai russi in alcune zone delle regioni di Donetsk e di Luhansk e le forze armate russe avevano annesso la penisola di Crimea².

Situazione economica e finanziaria

04

L'Ucraina ha una storia di scarsa performance economica sin dalla conquista dell'indipendenza nel 1991. I tassi positivi di crescita economica nei primi anni del 2000 hanno fortemente risentito dalla crisi mondiale del 2008 e, da allora, faticano a recuperare terreno. Le finanze pubbliche dell'Ucraina hanno subito un deterioramento nel corso degli anni, principalmente a causa della cattiva gestione dei fondi pubblici. Inoltre, le entrate del bilancio statale risentono negativamente di un'economia sommersa considerevole³. Nonostante gli sforzi di riforma, l'Ucraina viene ancora percepita come il paese più corrotto in Europa⁴. Gli interessi costituiti influenzano la definizione delle politiche pubbliche. I clan oligarchici, che hanno conosciuto un notevole sviluppo dopo l'indipendenza, continuano a esercitare un'influenza dominante sull'economia, sulla politica e sui media del paese.

- 1 Viene designata anche con altre denominazioni, quali ad esempio eventi, proteste, manifestazioni o insurrezione di Euromaidan o (Euro)Maidan, o rivoluzione della dignità.
- 2 La Russia sostiene che la penisola di Crimea faccia parte della Federazione russa sulla base di un referendum tenutosi il 16 marzo 2014, condannato in quanto illegale dal governo ucraino, dall'Unione europea, dagli Stati Uniti e dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.
- 3 L'economia sommersa dell'Ucraina, la più grande in Europa, ammonta a circa il 44 % del PIL, secondo le stime. Cfr. Igor Vinnychuk e Serhii Ziukov, *Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis*, Yurii Fedkovych Chernivtsi National University, 2013.
- 4 L'Ucraina occupava il 130° posto su 168 nella classifica di Transparency International del 2015 (e il 142° su 175 nel 2014) (cfr. <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

Il conflitto nell'Ucraina orientale ha gravemente peggiorato la situazione economica e finanziaria, assorbendo le limitate risorse finanziarie nazionali e distruggendo di fatto la zona industriale più importante del paese. All'inizio del 2014, il governo ucraino ha stimato il proprio fabbisogno di aiuti esteri a circa 35 miliardi di dollari USA per il periodo 2014-2015. Il disavanzo dell'impresa statale del gas Naftogaz pesa in maniera crescente sulle finanze pubbliche: è aumentato dal 1,9 % del PIL nel 2013 al 5,7 % nel 2014, anno in cui ha superato il disavanzo pubblico complessivo pari al 4,6 %⁵.

Quadro di cooperazione UE-Ucraina

06

La cooperazione tra UE e Ucraina è parte della politica europea di vicinato nella sua dimensione orientale, il Partenariato orientale. Tale cooperazione è progredita soprattutto con la firma dell'accordo di partenariato e di cooperazione (APC) nel 1994, del piano d'azione UE-Ucraina nel 2005 e dell'agenda di associazione nel 2009⁶.

07

Nel marzo 2007, l'UE e l'Ucraina hanno avviato i negoziati per un «nuovo accordo rafforzato» (dal settembre 2008 chiamato «accordo di associazione») in sostituzione dell'APC; i negoziati si sono conclusi nel dicembre 2011 e l'accordo è stato siglato. Nell'ambito dei preparativi per la firma dell'accordo al 16° vertice UE-Ucraina nel febbraio 2013, l'Ucraina ha ribadito la volontà di conseguire progressi tangibili in merito a tre punti: porre rimedio alle carenze elettorali, affrontare il problema della giustizia selettiva evitando che si riproducesse e attuare le riforme stabilite nell'agenda di associazione. Il 21 novembre 2013, l'Ucraina ha deciso di sospendere i preparativi per la firma dell'accordo di associazione. Questa improvvisa marcia indietro ha provocato la grande manifestazione di Maidan a favore dell'associazione politica e dell'integrazione economica con l'UE. A seguito degli eventi di Maidan, l'UE e l'Ucraina hanno firmato le disposizioni politiche dell'accordo di associazione il 21 marzo 2014 e le disposizioni rimanenti il 27 giugno 2014⁷. L'accordo prevede il rafforzamento dei rapporti tra UE e Ucraina in tutti i settori di cooperazione; inoltre, costituisce un piano di riforme basato su un programma globale per allineare la legislazione ucraina alla normativa UE.

- 5 Fondo monetario internazionale, *IMF Country Report n. 15/69*, «Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report», marzo 2015.
- 6 L'agenda di associazione del 2009 è stata aggiornata nel 2011, nel 2013 e nel 2015.
- 7 A metà aprile 2016, il Verkhovna Rada (Parlamento dell'Ucraina) aveva ratificato l'accordo di associazione, il Parlamento europeo aveva acconsentito alla sua stipulazione, e anche 27 Stati membri l'avevano ratificato (i Paesi Bassi non hanno ancora adottato una decisione definitiva sulla ratifica a seguito del risultato negativo di un referendum nazionale). Alcune parti dell'accordo di associazione hanno trovato applicazione a titolo provvisorio.

Assistenza finanziaria dell'UE

08

L'assistenza finanziaria, sotto forma di sovvenzioni per aiutare l'Ucraina ad attuare il piano d'azione, è stata fornita tramite lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI)⁸, sostituito nel 2014 dallo strumento europeo di vicinato (ENI)⁹. L'assistenza bilaterale dell'ENPI e dell'ENI a favore dell'Ucraina è stata programmata tramite il documento di strategia nazionale (DSN) per il periodo 2007-2013 e due programmi indicativi nazionali (PIN 2007-2010 e 2011-2013). Da allora, a causa della difficile situazione, non sono stati annunciati nuovi DSN o PIN. Gran parte dell'assistenza tramite l'ENPI e l'ENI (65 %) è stata concessa sotto forma di sostegno al bilancio settoriale. Inoltre, l'Ucraina ha ricevuto sovvenzioni dell'UE tramite lo strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare e lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace.

09

Oltre alle sovvenzioni, l'UE ha fornito all'Ucraina assistenza macrofinanziaria (AMF), ossia prestiti erogati in più rate (dette *tranche*), vincolati al rispetto di condizioni legate alla situazione macroeconomica e alle riforme settoriali. La **tabella 1** mostra la distribuzione dell'assistenza finanziaria dell'UE a favore dell'Ucraina sotto forma di sovvenzioni e prestiti durante il periodo 2007-2015.

- 8 Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (GU L 310 del 9.11.2006, pag. 1).
- 9 Regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento europeo di vicinato (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 27).

Tabella 1

Assistenza bilaterale dell'UE a favore dell'Ucraina, 2007-2015, assegnazione per strumento (milioni di euro)

	Dotazione totale ¹	
	Importo	Quota
Totale assistenza dell'UE a favore dell'Ucraina (AMF compresa)	5 019	100 %
Totale sovvenzioni	1 609	32 %
ENPI/ENI ²	1 330	27 %
di cui		
sostegno al bilancio ^{3,4}	794	16 %
altre sovvenzioni ENPI/ENI	536	11 %
Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace	54	1 %
Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare	225	4 %
Totale prestiti di assistenza macrofinanziaria (AMF)	3 410	68 %
AMF	610	12 %
AMF II	1 000	20 %
AMF III	1 800	36 %

1 Dati fino al 30 novembre 2015.

2 Strumento europeo di vicinato e partenariato/Strumento europeo di vicinato.

3 Compreso il contratto di potenziamento istituzionale.

4 Esclusi 29 milioni di euro assegnati per azioni complementari (assistenza tecnica).

10

Nel marzo 2014, la Commissione ha annunciato un pacchetto di sostegno indicativo a favore dell'Ucraina di 11,2 miliardi di euro, di cui fino a 8 miliardi di euro in prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) per il periodo 2014-2020 a sostegno del processo di riforma (cfr. paragrafi 17-18).

Contesto specifico dell'assistenza UE all'Ucraina

L'instabile situazione politica, economica e amministrativa ha ostacolato la cooperazione tra UE e Ucraina

I negoziati per l'accordo di associazione hanno rafforzato il dialogo UE-Ucraina

11

Nel corso del periodo oggetto di audit, il dialogo UE-Ucraina si è svolto all'interno di un quadro globalmente strutturato, determinato dai negoziati e dalla successiva applicazione provvisoria dell'accordo di associazione. Gli attuali sforzi di cooperazione tra UE e Ucraina sono guidati dall'accordo di associazione firmato nel 2014 e dall'agenda di associazione (versione del 2015). La cooperazione ad alto livello è stata discussa durante i vertici annuali UE-Ucraina e le riunioni del consiglio di cooperazione/associazione. Per sostenere il consiglio di cooperazione/associazione è stato istituito il comitato di cooperazione/associazione UE-Ucraina, insieme a sette sottocomitati incaricati di monitorare i progressi relativi al piano d'azione e all'agenda di associazione¹⁰. Anche le visite di commissari e alti funzionari hanno contribuito al processo di dialogo. I temi della gestione delle finanze pubbliche, della lotta contro la corruzione e dell'energia sono stati formalmente inclusi nell'ambito del processo di dialogo.

L'instabilità politica e amministrativa ha rallentato il ritmo del dialogo UE-Ucraina e il progredire delle riforme

12

L'instabilità politica in Ucraina ha fortemente inciso sulla cooperazione tra UE e Ucraina e sull'attuazione dell'assistenza UE. Tra il 2004 e il 2014, l'Ucraina ha attraversato tre grandi trasformazioni politiche (cfr. paragrafo 2) che hanno comportato grandi spostamenti nell'orientamento politico, specialmente verso le aspirazioni europee del paese. Tali cambiamenti hanno avuto un impatto significativo sulla legislazione, ad esempio con arretramenti su leggi già accettate e controrevisioni, e sulla stabilità della pubblica amministrazione, specialmente a livello di medi e alti dirigenti.

13

Durante il periodo esaminato, vi sono stati vari tentativi di ristrutturazione della pubblica amministrazione dell'Ucraina (ad esempio nel periodo 2010-2011). Fino al 2014, il processo di ristrutturazione è stato ostacolato dalla scarsa volontà politica di conformarsi ai principi di governance dell'UE. È stato realizzato in maniera inefficace, con ripercussioni sull'attuazione sul campo dei programmi UE. Gli auditor della Corte hanno riscontrato che, al momento dell'audit, vi era una forte volontà politica a favore della riforma della pubblica amministrazione. Tuttavia, l'avvicendamento dei medi e alti dirigenti ha compromesso le riforme sostenute dall'assistenza UE e la sostenibilità dei risultati, mentre il basso livello dei salari ha costituito un potenziale incentivo alla corruzione.

¹⁰ Al momento dell'audit, gli organismi di cooperazione previsti dall'agenda di cooperazione erano in fase di costituzione.

14

La Corte ha riscontrato che, in seguito agli eventi di Maidan, la cooperazione è progredita in una serie di settori che avevano subito uno stallo durante l'intero periodo 2007-2013 (ad esempio, la riforma degli appalti pubblici e la riorganizzazione del settore energetico). Tuttavia, le sfide economiche e geopolitiche che l'Ucraina si trova ad affrontare incidono fortemente sulle priorità del governo e sulle attività dei servizi pubblici.

Dal 2010, la Commissione ha sottolineato in misura crescente i rischi posti dal sistema oligarchico

15

Gli auditor della Corte hanno riscontrato che, dal 2010, la Commissione è stata più esplicita riguardo ai rischi posti dal sistema oligarchico in Ucraina, come ad esempio le disfunzioni nella pubblica amministrazione, la corruzione dall'alto e l'uso delle finanze pubbliche per fini privati¹¹. La Commissione ha giudicato molto alto il rischio di conflitti di interesse a tutti i livelli dell'amministrazione ucraina e ha inteso attenuare il rischio tramite il dialogo formale e la sospensione del sostegno al bilancio. Si è inoltre sperato nell'attuazione delle strategie per la riforma della gestione delle finanze pubbliche (2013) e per la lotta alla corruzione (2014)¹². Per quanto riguarda la questione specifica della privatizzazione, i programmi UE di sostegno al bilancio e di assistenza macrofinanziaria non includevano condizioni mirate a garantire l'apertura e la correttezza delle future privatizzazioni. Tuttavia, la Commissione ha sostenuto gli obiettivi di privatizzazione del Fondo monetario internazionale (FMI) facendo riferimento all'attuazione dei programmi dell'FMI nelle condizionalità relative all'AMF.

16

Dall'inizio del 2015, alcune iniziative legali hanno cercato di affrancare la politica e l'economia ucraine dal controllo degli oligarchi. Tuttavia, il livello di rischio rimane elevato (cfr. riquadro 1) e i risultati concreti sono ancora inferiori alle attese (cfr. paragrafo 63).

- 11 Relazioni semestrali sulla gestione dell'aiuto esterno 2010, 2011, 2012 (non disponibili al pubblico).
- 12 *European Commission Risk Management Framework for Ukraine, Risk Register 2012-2014* (non disponibile al pubblico).

Riquadro 1

Avvio della campagna delle autorità ucraine contro l'oligarchia

Nel 2015, le autorità ucraine hanno avviato una campagna, in linea con i requisiti UE, mirata ad allentare il controllo esercitato dagli oligarchi sul sistema economico e politico del paese. Nell'ambito di tale iniziativa sono state avviate varie indagini e procedimenti giudiziari e i beni di alcuni oligarchi sono stati sottoposti a controlli, in particolare nel settore energetico. Tali misure, tuttavia, sono state sporadiche e controverse, e hanno incontrato una forte opposizione da parte degli oligarchi attuali e del passato. Alcuni oligarchi hanno avanzato di propria iniziativa proposte di riforma per l'Ucraina¹³.

¹³ Nel marzo 2015, ad esempio, è stata istituita l'Agenzia per la modernizzazione dell'Ucraina – un'organizzazione non governativa con sede a Vienna, finanziata da un oligarca ucraino operante nel settore energetico, con lo scopo di presentare un proprio piano separato per la modernizzazione del paese e di creare un fondo di ricostruzione. L'Agenzia ha assunto personalità che avevano avuto un ruolo importante in passato a livello di UE e di Stati membri. Dato che le attività dell'Agenzia replicano in gran parte quelle del governo ucraino e dell'UE, vi è un rischio di confusione con l'assistenza ufficiale dell'UE a favore dell'Ucraina.

La risposta dell'UE alla crisi ucraina nel 2014, per quanto rapida, è stata una soluzione di emergenza

Il pacchetto di finanziamento approvato dalla Commissione nel marzo 2014 era costituito principalmente da potenziali prestiti

17

Il 5 marzo 2014, la Commissione ha annunciato un pacchetto di sostegno indicativo a favore dell'Ucraina di 11,2 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 (cfr. **tabella 2**) per contribuire a stabilizzare la situazione economica e finanziaria in Ucraina, agevolare il processo di transizione, incoraggiare le riforme politiche ed economiche e sostenere uno sviluppo inclusivo¹⁴. Data la situazione di emergenza, al momento dell'annuncio a livello politico (5 marzo 2014) la Commissione ha presentato il pacchetto senza un'analisi globale della modalità con cui gli importi di assistenza erano stati calcolati o degli accordi di cooperazione con altri donatori; inoltre, i rischi finanziari per l'UE non erano stati adeguatamente presi in considerazione o documentati. L'analisi e la documentazione sono arrivate più avanti, a corredo delle proposte legislative della Commissione.

14 Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_it.htm e, per maggiori dettagli, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm

Tabella 2

Sostegno dell'UE all'Ucraina – Pacchetto indicativo per il periodo 2014-2020, come annunciato il 5 marzo 2014

Fonte di finanziamento	Importi indicativi (milioni di euro)
I. COMMISSIONE EUROPEA (2014-2020)	
I.1 Assistenza complessiva allo sviluppo (sovvenzioni)	1 565
Stanziamanti bilaterali (principalmente Strumento europeo di vicinato):	
– Programma d'azione annuale (PAA) per il 2014	140-200
– PAA (media) per il periodo 2015-2020	780
– Programma quadro («più progressi, più aiuti») per il periodo 2015-2020	240-300
Fondo di investimento per la politica di vicinato	200-250
Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (IcSP)	20
Politica estera e di sicurezza comune (PESC)	15
I.2 Assistenza macrofinanziaria (prestiti) ¹	1 610
II ISTITUZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI	
BEI	3 000
BERS	5 000
TOTALE GENERALE	11 175

1 Nel 2015 è stato inoltre concesso un nuovo prestito di 1,8 miliardi di euro nel quadro dell'AMF (AMF III).

Fonte: Commissione europea.

18

Di per sé, il pacchetto finanziario approvato nel marzo 2014 era costituito principalmente (71,5 %) da potenziali prestiti della BEI e della BERS all'Ucraina. Non vi è alcuna certezza che i fondi stanziati dalla BEI e dalla BERS saranno erogati integralmente¹⁵. Il pacchetto ha aumentato il valore delle sovvenzioni, portandolo a circa 220 milioni di euro l'anno fino al 2020 da circa 140 milioni di euro l'anno nel periodo 2007-2013. Tuttavia, le sovvenzioni nell'ambito del programma quadro (basato sul principio «più progressi, più aiuti») non sono garantite, essendo subordinate a comprovati progressi nel rafforzamento della democrazia e nel rispetto dei diritti umani. D'altra parte, le erogazioni nell'ambito dell'AMF (2,21 miliardi su 3,41 miliardi di euro) erano già superiori agli importi indicativi previsti dal pacchetto annunciato nel marzo 2014. Gli auditor della Corte hanno riscontrato che lo strumento di assistenza macrofinanziaria gestito dalla Commissione ha rappresentato il mezzo più efficace per la rapida erogazione degli aiuti promessi all'Ucraina per aiutare il paese a far fronte alla difficile situazione finanziaria (cfr. paragrafo 43).

La Commissione si è servita di misure speciali per affrontare rapidamente la crisi in Ucraina

19

La politica dell'UE nei confronti dell'Ucraina è supportata da una serie di documenti strategici, che stabiliscono obiettivi e priorità principali e mirano a rendere la politica UE più coerente ed efficace. Tali documenti strategici, tuttavia, non sono stati concepiti per orientare la definizione delle politiche in una situazione di crisi come quella iniziata in Ucraina nel novembre 2013. La Commissione è stata obbligata ad affrontare cambiamenti radicali rapidamente e in assenza di una strategia predefinita.

20

A causa della crisi, la procedura di programmazione pluriennale per l'Ucraina è stata sospesa. La Commissione non ha potuto utilizzare il proprio quadro di sostegno unico standard, in cui sono delineati, su base pluriennale, i settori prioritari per l'assegnazione degli aiuti per il 2014 e il 2015. Come previsto dal regolamento¹⁶, la Commissione ha stanziato aiuti sotto forma di misure speciali annuali.

15 Dal 2014, la BEI e la BERS sono riuscite a stipulare prestiti ammontanti rispettivamente a 940 e 870 milioni di euro (importi indicativi a fine luglio 2015) per il finanziamento di progetti.

16 Articolo 2, paragrafi 5 e 1 del regolamento (UE) n. 236/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 95).

L'UE ha istituito strutture ad hoc per gestire il suo maggiore coinvolgimento in Ucraina

21

In parallelo al significativo aumento dell'assistenza UE all'Ucraina nel 2014, l'Unione ha istituito nuovi organismi, facendo ricorso a competenze aggiuntive per fornire consulenza all'Ucraina riguardo al processo di riforma. Le due iniziative più rilevanti sono il gruppo di sostegno per l'Ucraina (SGUA), della Commissione, e la missione consultiva dell'UE per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM)¹⁷. Sia lo SGUA che l'EUAM rafforzano significativamente la cooperazione tra UE e Ucraina. Entrambi gli organismi offrono consulenza in settori mirati che ricevono già l'assistenza della delegazione dell'UE. Gli auditor della Corte hanno constatato che vi è pertanto un rischio di sovrapposizione con le attività della delegazione dell'UE e di confusione per le autorità ucraine, in particolare nella lotta alla corruzione, un settore che è di competenza di tutte e tre le parti. Nel 2015, la Commissione ha preso provvedimenti per far fronte a tale rischio¹⁸.

22

Al fine di garantire l'utilizzo dei maggiori fondi UE, la Commissione ha previsto, nel giugno 2014, la creazione di un organismo congiunto e indipendente con le autorità ucraine per indagare su frode e corruzione¹⁹. Alla fine del 2015, tale organismo non era ancora stato istituito.

I donatori hanno intensificato il coordinamento, in risposta alla debolezza del governo ucraino in tale area

Il governo ucraino ha mostrato una scarsa capacità di coordinare i donatori

23

Il coordinamento dei donatori è stato mal gestito dalle autorità ucraine. La comunicazione tra ministeri è stata limitata, non vi è stato un interlocutore da parte ucraina e le responsabilità non sono state attribuite in modo chiaro. Anche nelle valutazioni sulla spesa pubblica e sulla responsabilità finanziaria del 2006 e del 2011 (cfr. paragrafo 46) sono state espresse critiche riguardo ai flussi di informazioni finanziarie sull'assistenza esterna tra l'amministrazione pubblica ucraina e i donatori. Sebbene il governo ucraino abbia tentato di centralizzare il coordinamento dei donatori nel 2008-2009, non sono stati assegnati chiari mandati e il sostegno politico è mutato rapidamente, il che ha comportato il fallimento dell'iniziativa.

- 17 L'EUAM è una missione civile della politica estera e di sicurezza comune, senza compiti esecutivi, volta a fornire sostegno, consulenza e mentoring agli attori politici e istituzionali dell'Ucraina sulla riforma del settore della sicurezza civile a livello strategico.
- 18 Ad esempio, la soluzione temporanea individuata al fine di limitare le sovrapposizioni consisteva nell'incaricare l'EUAM della creazione di un ente anticorruzione e lo SGUA delle riforme anticorruzione a livello del ministero della Giustizia.
- 19 Nota del 25 giugno 2014 sul sostegno della Commissione europea all'Ucraina, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm

24

Dal 2014, il ministero dello Sviluppo economico e del Commercio ha intrapreso una serie di azioni di coordinamento dei donatori, ma i risultati e la sostenibilità di tali azioni rimangono, ad oggi, incerti²⁰. Il processo di stesura della legge sull'assistenza tecnica internazionale, iniziato nel 2012, è rimasto in sospeso dal 2014.

Dal 2014, la comunità dei donatori ha migliorato il proprio coordinamento interno

25

L'accresciuto coinvolgimento dei donatori in Ucraina pone sfide aggiuntive per quanto riguarda il coordinamento all'interno della comunità dei donatori e mette a dura prova la già debole capacità di assorbimento sul campo. Dal 2014, la Commissione ha tenuto frequenti incontri con altri importanti donatori, insieme ai quali ha elaborato e tenuto aggiornata una carta degli aiuti per l'Ucraina. Gli auditor della Corte hanno constatato che dalla carta degli aiuti sono emerse attività parallele, come i progetti nel settore della giustizia promossi dall'UE e dell'USAID (Agenzia degli Stati Uniti per lo sviluppo internazionale). Sebbene la Commissione non partecipi al fondo multidonatori della BERS, sono posti in essere meccanismi per aiutare la BERS a coordinare le proprie decisioni su progetti e programmi con i dipartimenti competenti della Commissione.

20 Al momento dell'audit, i mandati per il coordinamento dei donatori non erano stati ancora assegnati e non era ancora emersa nel governo ucraino una chiara politica al riguardo. L'8 luglio 2014 si è tenuto a Bruxelles un incontro ad alto livello per coordinare il sostegno internazionale all'Ucraina (con rappresentanti di diversi paesi donatori, dell'UE e di altre istituzioni internazionali e organizzazioni di donatori). Nell'autunno 2014 è stata convocata una conferenza dei donatori e degli investitori al fine di esaminare l'attuazione dell'agenda dell'Ucraina per la ripresa economica e la crescita per il periodo 2014-2016. Detta conferenza è stata sostituita nell'aprile 2015 dalla conferenza internazionale sul sostegno all'Ucraina per la comunità dei donatori/ imprese e la società civile.

Estensione ed approccio dell'audit

26

Per il periodo 2007-2015, gli auditor della Corte hanno verificato se l'assistenza della Commissione²¹ e del SEAE (di seguito: «assistenza UE»)²² sia stata efficace nel sostenere la trasformazione dell'Ucraina in uno Stato ben governato. In particolare, hanno analizzato il settore della gestione delle finanze pubbliche e della lotta alla corruzione, nonché il settore del gas e l'efficienza energetica. Tali settori sono particolarmente importanti per il processo di riforma dell'Ucraina e hanno ricevuto cospicui aiuti da parte dell'UE. L'obiettivo era migliorare la governance promuovendo l'adozione di norme internazionali e di migliori pratiche²³.

27

L'estensione dell'audit comprende tutti i programmi UE di sostegno al bilancio e di assistenza macrofinanziaria dell'ENPI e dell'ENI varati dal 2007, nonché gli strumenti forniti dal pacchetto finanziario della Commissione, avviato nel 2014 in risposta alla situazione di crisi in Ucraina. I programmi esaminati sono elencati nell'*allegato*.

28

Il lavoro di audit è stato svolto tra giugno 2014 e dicembre 2015. L'audit ha esaminato:

- l'efficacia dell'assistenza UE all'Ucraina per il miglioramento della gestione delle finanze pubbliche e il potenziamento della lotta contro la corruzione; e
- l'efficacia dell'assistenza UE all'Ucraina per il miglioramento della governance nel settore del gas e della sicurezza dell'approvvigionamento di gas per l'UE.

29

L'audit è stato basato su colloqui e scambi di corrispondenza con la Commissione, il SEAE e la delegazione dell'UE in Ucraina, le autorità e le agenzie ucraine, le organizzazioni della società civile, gli Stati membri dell'UE²⁴, le istituzioni finanziarie internazionali e l'Agenzia internazionale dell'energia, nonché esami documentali svolti, tra l'altro, sui documenti programmatici e strategici e su altre relazioni pertinenti di gruppi di riflessione indipendenti e di organizzazioni della società civile. L'audit ha inoltre compreso una visita di una settimana a Kiev nel marzo 2015.

- 21 Principalmente le DG responsabili della politica di vicinato e dei negoziati di allargamento, degli affari economici e finanziari e dell'energia.
- 22 Sino alla fine del 2010, la Commissione europea aveva la responsabilità di sviluppare l'approccio della politica europea di vicinato e di programmare e attuare in seguito l'assistenza e il quadro complessivo della cooperazione nell'ambito di detta politica. In seguito all'istituzione del SEAE nel dicembre 2010, questo è divenuto responsabile dello sviluppo delle politiche e del quadro complessivo della cooperazione, mentre per quel che riguarda la programmazione dell'assistenza vi è stata una suddivisione delle responsabilità tra il SEAE e la Commissione. L'attuazione dell'assistenza resta di competenza della Commissione.
- 23 Ad esempio: per quanto riguarda la gestione delle finanze pubbliche, l'adozione dei principi e del metodo INTOSAI, l'armonizzazione con i principi di controllo interno del settore pubblico e il ravvicinamento all'*acquis* dell'UE in materia di appalti pubblici, per quanto concerne la lotta contro la corruzione, la ratifica e l'attuazione della convenzione dell'ONU contro la corruzione e della convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa.
- 24 Francia, Italia, Ungheria, Slovenia e Svezia.

Parte I – Efficacia dell’assistenza UE all’Ucraina per il miglioramento della gestione delle finanze pubbliche e della lotta alla corruzione

30

Gli auditor della Corte hanno verificato se il dialogo UE-Ucraina fosse efficace nell’affrontare questioni relative alla gestione delle finanze pubbliche e la lotta contro la corruzione, se l’assistenza UE fosse concepita e monitorata in modo tale da contribuire in maniera efficace a determinare progressi nella gestione delle finanze pubbliche e nella lotta contro la corruzione, e se avesse prodotto risultati tangibili e sostenibili in tali settori. Le principali prove documentali utilizzate dagli auditor per le proprie constatazioni e discusse con le entità controllate sono fonti interne, come relazioni interne della Commissione sulla gestione (relazioni di monitoraggio, relazioni annuali sui progressi compiuti e di conformità), e fonti esterne, come relazioni sulla responsabilità finanziaria in materia di spesa pubblica e sul sostegno per il miglioramento della governance e della gestione, relazioni dell’OCSE e di organizzazioni della società civile.

Il dialogo UE-Ucraina è sensibilmente migliorato dal 2013 per quanto riguarda la gestione delle finanze pubbliche e dal 2011 per quanto riguarda la lotta alla corruzione

Il dialogo UE-Ucraina in materia di gestione delle finanze pubbliche: un approccio frammentario e nessuna strategia di riforma credibile di detta gestione fino al 2013

31

La gestione delle finanze pubbliche e la lotta alla corruzione sono state formalmente incluse tra le competenze delle strutture di dialogo (cfr. paragrafo 11). Tuttavia, la gestione delle finanze pubbliche ha avuto un ruolo solo marginale nel dialogo UE-Ucraina per gran parte del periodo oggetto di audit. I documenti chiave relativi al dialogo UE-Ucraina riguardavano un numero ristretto di componenti della gestione delle finanze pubbliche²⁵. Sia la gestione delle finanze pubbliche che la lotta alla corruzione sono appena accennate nel documento di strategia nazionale per il periodo 2007-2013 e nei due programmi indicativi nazionali (PIN 2007-2010 e 2011-2013).

32

La valutazione della cooperazione tra Commissione europea e Ucraina del 2010²⁶ criticava fortemente il modo in cui la questione della gestione delle finanze pubbliche veniva affrontata in Ucraina, osservando come non vi fosse un quadro di riferimento per un dialogo politico approfondito con il governo ucraino in proposito. Non vi era un sottocomitato specifico che si occupasse della tematica nel suo complesso. Le componenti della gestione delle finanze pubbliche (ad esempio audit, controllo finanziario e appalti pubblici) erano trattate nei diversi sottocomitati competenti. Né i gruppi di monitoraggio congiunto, creati per valutare i progressi compiuti nell’attuazione dei programmi di sostegno al bilancio settoriale, né il sottocomitato per gli affari economici e sociali, le finanze e la statistica, che si è riunito una sola volta l’anno e si è occupato di un’ampia gamma di tematiche, sono stati giudicati strutture adeguate o sufficienti allo scopo nell’ambito della valutazione²⁷.

- 25 Le componenti della gestione delle finanze pubbliche selezionate erano gli appalti pubblici, la fiscalità e – in misura notevolmente minore – il controllo finanziario interno nel settore pubblico, l’audit esterno e la pianificazione del bilancio.
- 26 *Evaluation of the European Commission’s Cooperation with Ukraine*, valutazione svolta da ADE – *Analysis for Economic Decisions* per conto della Commissione, dicembre 2010.
- 27 *Ibidem*, pag. 87.

33

Un'annosa questione è stata la mancanza di una credibile strategia di riforma della gestione delle finanze pubbliche. Nel 2007, il governo ucraino ha adottato una strategia per la gestione delle finanze pubbliche predisposta con l'assistenza della Banca mondiale. L'UE ha proposto un programma di sostegno al bilancio nell'ambito della gestione delle finanze pubbliche durante il periodo esaminato, nel 2007 e nel 2010. Entrambe le proposte sono state annullate, in quanto si prevedeva che un progetto della Banca mondiale da 50 milioni di dollari USA, varato nel gennaio 2008, avrebbe affrontato tali questioni in maniera sufficientemente approfondita. Invece, il progetto di modernizzazione delle finanze pubbliche della Banca mondiale non ha raggiunto i propri obiettivi²⁸. Dal 2010, diversi studi e valutazioni chiave hanno sottolineato le debolezze della strategia ucraina in materia di gestione delle finanze pubbliche²⁹.

34

In risposta a tali critiche, dal 2011 l'UE ha richiesto una riforma della gestione delle finanze pubbliche in maniera molto più esplicita³⁰. Nel 2012, il ministro delle Finanze ha creato un gruppo di lavoro sulla gestione delle finanze pubbliche allo scopo di redigere una strategia di riforma mirata alla ripresa del sostegno al bilancio che era stato sospeso nel 2011 a causa della lentezza dei progressi sul fronte della gestione delle finanze pubbliche, in particolare per quanto riguarda gli appalti pubblici. La Commissione – in particolare tramite la delegazione dell'UE a Kiev – ha fornito ampio sostegno al ministero delle Finanze nell'elaborazione di una strategia di riforma della gestione delle finanze pubbliche e di un piano d'azione accettabili prima del vertice di Vilnius del 2013.

Il dialogo UE-Ucraina sulla lotta alla corruzione: un avvio lento, progressi limitati nonostante gli sforzi dell'UE per gran parte del periodo esaminato e un nuovo slancio in seguito agli eventi di Maidan

35

La lotta alla corruzione era menzionata nei piani d'azione relativi all'accordo di partenariato e di cooperazione tra UE e Ucraina del 1994 e faceva parte dell'agenda per il dialogo con l'Ucraina. Dopo la rivoluzione arancione del 2004, l'Ucraina ha tentato di rafforzare la lotta contro la corruzione creando un nuovo quadro di riferimento basato sulle analisi e sulle raccomandazioni delle organizzazioni internazionali. L'UE ha sollecitato l'Ucraina ad entrare a far parte del gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa, ad attuare le raccomandazioni di quest'ultimo e a ratificare le convenzioni dell'ONU contro la corruzione. L'Ucraina è entrata a far parte del GRECO nel 2006 e ha ratificato le convenzioni dell'ONU nel 2009. I progressi nell'attuazione delle raccomandazioni internazionali sono stati lenti fino al 2010³¹.

36

Nel dicembre 2010, il neo eletto parlamento ucraino ha abolito il pacchetto legislativo anticorruzione e altre misure adottate nel 2009, ma mai attuate. In risposta a ciò, dal 2011 l'UE ha incluso obiettivi relativi alla legislazione e agli enti anticorruzione nel piano d'azione per la liberalizzazione dei visti.

28 Nella valutazione finale, del 2015, i risultati del progetto sono stati giudicati «insoddisfacenti»: «Risultato: la pertinenza degli obiettivi è classificata come «sostanziale», in considerazione dell'agenda del governo per la riforma della gestione delle finanze pubbliche. La pertinenza della concezione è classificata come «limitata», in quanto non è chiaro se le attività pianificate nell'ambito del progetto mirino al conseguimento dell'obiettivo della trasparenza. Il conseguimento dell'obiettivo di rafforzare la gestione delle finanze pubbliche in termini di efficienza operativa è stato «mediocre». Il conseguimento dell'obiettivo di rafforzare la gestione delle finanze pubbliche in termini di trasparenza è stato «trascurabile». L'efficienza è classificata come «limitata». Tali valutazioni mostrano le gravi carenze nella preparazione e attuazione del progetto e risultano pertanto in un giudizio complessivo dei risultati «insoddisfacente.» (traduzione della Corte) (cfr. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015.12.25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 Nell'analisi del sostegno per il miglioramento della governance e della gestione (*SIGMA review*) pubblicata nel 2011 si osservava che tale strategia era orientata principalmente al conseguimento degli obiettivi del progetto di modernizzazione delle finanze pubbliche della Banca Mondiale, mentre affrontava solo in modo superficiale gli altri settori della gestione delle finanze pubbliche. Il campo di applicazione della strategia è stato criticato anche nello studio sulle questioni di gestione delle finanze pubbliche in paesi selezionati della regione del vicinato europeo, nonché nella valutazione della cooperazione della Commissione europea con l'Ucraina del 2010.

30 In seguito al vertice del 19 dicembre 2011, il commissario per l'allargamento e la politica di vicinato ha fatto pervenire al vice primo ministro dell'Ucraina un documento informale contenente i requisiti di gestione delle finanze pubbliche per il proseguimento del sostegno al bilancio. Tali requisiti comprendevano la creazione di un gruppo di lavoro, la definizione di una strategia di riforma e lo sviluppo di un piano d'azione per la gestione delle finanze pubbliche.

37

In seguito alla rivoluzione di Maidan, l'UE ha adottato ulteriori misure per rafforzare le raccomandazioni in materia di lotta alla corruzione. In seguito alla firma dell'accordo di associazione nel 2014, nel 2015 sono state incluse nell'agenda di associazione UE-Ucraina ulteriori priorità specifiche a breve termine, in particolare volte ad attuare il pacchetto legislativo anticorruzione adottato il 14 ottobre 2014, ad istituire l'ente nazionale anticorruzione e l'agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione e a garantire l'efficace funzionamento di entrambi gli organismi. Le organizzazioni della società civile, considerate un elemento chiave per attenuare il rischio di uno stallo nelle riforme anticorruzione, sono state maggiormente coinvolte nel processo decisionale.

La concezione delle misure di assistenza ha consentito rapide erogazioni, ma non sempre ha tenuto sufficientemente conto delle riforme da attuare

Le condizioni relative alla gestione delle finanze pubbliche e alla lotta contro la corruzione comprese nei programmi di sostegno al bilancio e nell'assistenza macrofinanziaria mostravano numerose carenze

38

La riforma della gestione delle finanze pubbliche fa parte delle condizioni generali per il sostegno al bilancio³² che devono essere giudicate soddisfatte prima che possa avere luogo qualsiasi erogazione. Il rispetto di tali condizioni generali è l'unico requisito richiesto per l'erogazione delle *tranche* fisse. Una valutazione positiva della gestione delle finanze pubbliche dipende dalla realizzazione di progressi soddisfacenti per quanto riguarda l'attuazione di una strategia in tale ambito³³. Tuttavia, gli accordi di finanziamento per i programmi di sostegno al bilancio in Ucraina non hanno sempre definito chiaramente quali misure, basate su tappe o realizzazioni specifiche, corrispondessero al livello richiesto di «progressi soddisfacenti»³⁴.

39

Alcuni programmi includevano, oltre alle condizioni generali relative alla gestione delle finanze pubbliche per l'erogazione di tutte le *tranche* e ai progetti per la gestione delle finanze pubbliche e la lotta alla corruzione, indicatori specifici relativi alla gestione delle finanze pubbliche e alla lotta contro la corruzione per l'erogazione delle *tranche* variabili. Una parte significativa delle *tranche* variabili pertinenti (complessivamente il 10-20 %) era legata a tali indicatori. Il grado di raggiungimento, relativamente modesto, di questi indicatori specifici riflette il modesto valore aggiunto di tale approccio nell'ambito del processo di riforma della gestione delle finanze pubbliche (cfr. paragrafo 50).

31 Cfr. rete anticorruzione dell'OCSE per l'Europa orientale e l'Asia centrale, piano d'azione anticorruzione di Istanbul, *Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report*, dicembre 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).

32 I programmi di sostegno al bilancio settoriale sono solitamente costituiti da un insieme di rate fisse e variabili (*tranche*). Le *tranche* fisse sono legate al rispetto delle condizioni generali, mentre le *tranche* variabili sono legate anche al conseguimento di progressi misurati tramite indicatori specifici. Le condizioni generali si applicano all'erogazione di tutte le *tranche* e comprendono politiche e riforme nazionali/settoriali («politiche pubbliche»), un quadro macroeconomico stabile, la gestione delle finanze pubbliche nonché – dal 2012 – la trasparenza e il controllo del bilancio.

33 Ad esempio, il programma di sostegno al bilancio per la gestione delle frontiere comprende una condizione che richiede unicamente «graduali progressi nello sviluppo di un quadro di bilancio a medio termine»; anche il programma di sostegno al bilancio Energia II, del 2012, comprende una condizione di gestione delle finanze pubbliche molto generale, che si riferisce a programmi non specificati per il miglioramento della gestione delle finanze pubbliche.

34 Cfr. anche relazione speciale della Corte n. 11/2010 «Gestione, da parte della Commissione, del sostegno al bilancio generale nei paesi ACP, dell'America latina e dell'Asia» (<http://eca.europa.eu>).

40

Nel quadro dei programmi di assistenza macrofinanziaria, gli accordi finanziari non consentono alla Commissione di erogare le rate in proporzione al grado di adempimento delle condizioni stipulate nel programma. La Commissione applica pertanto un margine di discrezionalità quanto alla formulazione delle condizioni e alla misura in cui queste debbano essere giudicate soddisfatte. Tale margine si è però rivelato ampio in molti casi (cfr. riquadro 2):

Riquadro 2

Flessibilità nella definizione e nella valutazione del soddisfacimento delle condizioni per l'AMF

- Alcune delle condizioni relative alla gestione delle finanze pubbliche negoziate per il programma AMF I erano formulate in termini generali e consentivano pertanto un margine considerevole per la valutazione del grado di attuazione³⁵ (ciò vale anche per le condizioni del programma AMF I relative all'energia, cfr. paragrafo 70).
- Inoltre, tutti i prestiti all'Ucraina nel quadro dell'AMF comprendono condizioni che riuniscono diverse sottocondizioni in una sola ai fini della valutazione dei progressi; ciò potrebbe complicare il processo di valutazione se è soddisfatta solo una parte della condizione globale principale³⁶.
- Nel caso delle condizioni per l'assistenza macrofinanziaria, i termini utilizzati per descrivere il grado di soddisfacimento variavano da un programma all'altro³⁷ e non vi erano chiari valori soglia per le valutazioni parziali.

35 Esempi di formulazione molto generale nell'AMF I: «continuare a compiere progressi nella creazione di un sistema di appalti pubblici», «adeguato aumento del numero e della qualità degli audit», «compiere progressi significativi verso il rafforzamento del sistema di gestione dell'IVA».

36 AMF I, 2^a tranche – condizioni 1, 2, 4 (gestione delle finanze pubbliche), condizione 11 (energia); AMF II, condizione 4 (gestione delle finanze pubbliche); AMF III, 2^a tranche – condizioni 5 (gestione delle finanze pubbliche), 6 (lotta alla corruzione) e 8 (imprese di proprietà dello Stato); AMF III, 3^a tranche – condizioni 7 (lotta alla corruzione), 13 (energia), 18 (commercio), 19 (giustizia). Complessivamente, vi sono 12 condizioni composte, che rappresentano il 17 % del totale delle condizioni per l'AMF all'Ucraina.

37 Soddisfatte (AMF I e II), attualmente soddisfatte (AMF I), sostanzialmente soddisfatte (AMF I e II), parzialmente soddisfatte – progressi compiuti (AMF II), non soddisfatte ma buoni progressi (AMF II).

Il sostegno al bilancio settoriale è stato generalmente anticipato nonostante gli scarsi risultati ottenuti in passato in materia di riforme strutturali

41

I programmi di sostegno al bilancio sono stati generalmente concepiti per erogare, all'inizio del programma, un'ampia quota dell'importo assegnato. L'anticipazione del sostegno al bilancio, ossia l'erogazione completa e generalmente immediata della *tranche* fissa iniziale, era compresa tra il 31 % e il 49 % dell'importo totale prima del 2012 (cfr. tabella 3).

42

Pur rientrando nei limiti generali suggeriti dagli orientamenti sul sostegno al bilancio³⁸, l'anticipazione dei programmi di sostegno al bilancio concepiti durante il periodo 2007-2010 era in contrasto con gli scarsi risultati ottenuti in passato nell'attuazione delle politiche di riforma in Ucraina³⁹ (cfr. anche **schemi 1 e 2**) e con lo scarso livello di adempimento delle condizioni per le quote variabili. La concezione dei due ultimi programmi (Energia II e Sviluppo regionale), che prevede una *tranche* fissa iniziale più bassa, tiene maggiormente conto del rischio che *tranche* fisse iniziali alte diminuiscano l'incentivo ad attuare le riforme cui è subordinato il pagamento delle successive *tranche* variabili, più basse.

- 38 Ad esempio, gli orientamenti sul sostegno al bilancio raccomandano un rapporto fra *tranche* fisse e variabili per il sostegno al bilancio di 60-40 %, con *tranche* variabili più alte per i paesi a maggior rischio e con un livello di attuazione inferiore.
- 39 In base, per esempio, alle relazioni annuali sullo stato di avanzamento, alle relazioni sulla gestione degli aiuti esterni e all'analisi delle relazioni di valutazione della performance prima del pagamento del sostegno al bilancio.

Tabella 3

Ucraina: anticipazione del sostegno al bilancio settoriale (importi inizialmente assegnati)

Programmi ¹	Totale	Tranche fisse	Tranche variabili	Tranche fisse
	in milioni di euro			in %
Efficienza energetica (2008)	63	31	32	49 %
Energia I (2007)	82	40	42	49 %
Ambiente (2009)	35	15	20	43 %
Gestione delle frontiere (2010)	60	25	35	42 %
Trasporti (2009)	65	27	38	42 %
Commercio (2008)	39	12	27	31 %
Sviluppo regionale (2013)	50	6,5	43,5	13 %
Energia II (2012)	45	5	40	11 %

- 1 Gli importi comprendono solo la componente di sostegno al bilancio ed escludono la componente di sostegno complementare (24 milioni di euro in totale per Energia II, Commercio, Efficienza energetica e Gestione delle frontiere).

Fonte: Commissione europea.

Nel 2014 e nel 2015, la concezione dell'assistenza UE è stata incentrata sulla potenziale rapidità dell'erogazione

43

Per affrontare la situazione critica della bilancia dei pagamenti e della posizione di bilancio dell'Ucraina, l'assistenza finanziaria dell'UE stanziata fino al 2014 consisteva principalmente in sovvenzioni di sostegno al bilancio generale approvate ed erogate rapidamente (Contratto di potenziamento istituzionale (SBC)) e di prestiti concessi a titolo di assistenza macrofinanziaria (cfr. **tabella 4**). Attualmente, i prestiti concessi a titolo dell'AMF (2,21 miliardi di euro erogati) costituiscono la maggior parte degli importi erogati dall'UE all'Ucraina e superano di gran lunga tutte le altre forme di assistenza UE, compreso il sostegno al bilancio cumulato. Questa impennata dei prestiti concessi all'Ucraina a titolo dell'AMF è senza precedenti anche per la DG Affari economici e finanziari ed è di gran lunga superiore agli esborsi cumulati effettuati a titolo dell'AMF nel periodo 2002-2014.

44

L'anticipazione del prestito dell'AMF II all'Ucraina, unita a condizioni meno rigorose di quelle per l'AMF I, ha voluto rispondere al rischio di collasso finanziario e, in definitiva, politico. Analogamente, la Commissione ha erogato 250 milioni di euro, ossia il 70 % dell'SBC, nel giugno 2014, nell'arco di un mese dalla firma⁴⁰, assegnando i rimanenti 105 milioni di euro (il 30 % del totale) sotto forma di *tranche* variabili, subordinate al rispetto di un numero relativamente elevato di condizioni.

40 Fonte: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-676_en.htm

Tabella 4

Ucraina: rapida erogazione di AMF e SBC nel 2014 e nel 2015 (al 31.12.2015)

Sostegno	Programmi (anno di firma)	Totale	Importo erogato nel 2014	Importo erogato nel 2015	Importo non ancora erogato
Prestiti a titolo di assistenza macrofinanziaria	AMF I (2013)	610	360	250	0
	AMF II (2014)	1 000	1 000	N.A.	0
	AMF III (2015)	1 800	N.A.	600	1 200
	Totale AMF	3 410	1 360	850	1 200
Sostegno al bilancio	Contratto di potenziamento istituzionale (2014)	355	250	0	105
Totale generale		3 765	1 610	850	1 305

Fonte: Commissione europea.

Il monitoraggio dell'attuazione dell'assistenza UE è migliorato

L'UE e diverse organizzazioni internazionali hanno valutato periodicamente la situazione relativa alla gestione delle finanze pubbliche e alla lotta contro la corruzione in Ucraina

45

L'UE, nonché diverse organizzazioni e strumenti internazionali, hanno valutato periodicamente i settori della gestione delle finanze pubbliche⁴¹ e della lotta alla corruzione⁴² lungo tutto il periodo esaminato. La situazione nel settore della gestione delle finanze pubbliche e lo stato della lotta alla corruzione erano ben noti anche in ragione dei progetti attuati e delle relazioni annuali di gestione della delegazione dell'UE (EAMR). Anche le relazioni sui progressi della politica europea di vicinato sono state determinanti per la concezione dell'assistenza UE all'Ucraina, pur avendo affrontato esplicitamente la questione della trasparenza di bilancio solo dal 2015.

Il quadro di monitoraggio per il sostegno al bilancio è migliorato, ma non vi è un approccio sistematico alle valutazioni indipendenti sul sostegno al bilancio

46

Le relazioni sulla spesa pubblica e sulla responsabilità finanziaria del 2006 e del 2011 sono state un'importante fonte di riferimento per le valutazioni positive della Commissione sul settore della gestione delle finanze pubbliche. Questo nonostante i modesti risultati dell'Ucraina in materia di spesa pubblica e responsabilità finanziaria⁴³ e alcune tratti ad esse specifici: le valutazioni al riguardo non sono sufficientemente frequenti per monitorare l'utilizzo dei fondi UE e gli indicatori ivi contenuti non riguardano tutte le priorità in materia di gestione delle finanze pubbliche affrontate dalle politiche dell'UE. Gli orientamenti sul sostegno al bilancio⁴⁴ ravvisano ancora nell'esercizio su spesa pubblica e responsabilità finanziaria lo strumento di alto livello privilegiato per la valutazione della gestione delle finanze pubbliche, ma dal 2010 la Commissione ha utilizzato anche la propria relazione annuale sulla gestione delle finanze pubbliche per valutare i progressi compiuti di anno in anno.

47

Dal 2012, la Commissione ha inoltre rafforzato il proprio quadro di monitoraggio per il sostegno al bilancio con la creazione del Comitato direttivo per il sostegno al bilancio e la definizione di un quadro per la gestione dei rischi.

41 I principali documenti di riferimento per quanto riguarda la gestione delle finanze pubbliche erano: due valutazioni operative della DG Affari economici e finanziari (2009 e 2014); le relazioni annuali sulla gestione delle finanze pubbliche della delegazione dell'UE a partire dal 2010, due valutazioni sulla responsabilità finanziaria in materia di spesa pubblica svolte congiuntamente dalla Banca mondiale e dall'UE (2006 e 2011, cfr. paragrafo 46); la valutazione SIGMA (sostegno per il miglioramento della governance e della gestione) pubblicata nel 2011.

42 Le fonti principali per quanto riguarda la lotta alla corruzione erano le relazioni sullo stato di avanzamento del piano d'azione per la liberalizzazione dei visti a partire dal 2011, la relazione del 2013 dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, relazioni del gruppo di Stati contro la corruzione, del Consiglio d'Europa e dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), indagini di Transparency International e il piano d'azione anticorruzione di Istanbul.

43 In entrambe le valutazioni su spesa pubblica e responsabilità finanziaria, il rapporto tra indicatori forti (A e B) da una parte e medi e deboli dall'altra (C e D) era pari a circa il 40-60 %, con un aumento dell'incidenza delle D nella relazione del 2011. Altre questioni fondamentali erano l'entità delle operazioni di governo non dichiarate, il controllo dei rischi di bilancio aggregati degli altri enti del settore pubblico, l'efficacia dei controlli sulle retribuzioni e l'audit esterno. *Fonte:* Banca mondiale, 2012, *Ukraine – Public financial management performance report*. Washington, DC, Banca mondiale. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011.1.16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>

44 Orientamenti sul sostegno al bilancio per il 2007 e il 2012.

48

Gli auditor della Corte hanno riscontrato che il sostegno al bilancio dell'UE in Ucraina non viene valutato in maniera sistematica. Per ogni programma, la Commissione può stabilire il quadro di valutazione nell'accordo di finanziamento. La Commissione ha programmato revisioni intermedie solo per tre programmi di sostegno settoriale al bilancio in Ucraina: Energia I, Efficienza energetica e Gestione delle frontiere. Non è mai stata svolta una valutazione finale ex post, ma nel 2014 è stata infine completata la valutazione dell'insieme delle operazioni di sostegno al bilancio in Ucraina⁴⁵.

La sospensione da parte della Commissione dei pagamenti nell'ambito dell'assistenza UE ha portato a progressi per quanto riguarda le priorità relative alla gestione delle finanze pubbliche

49

La completa sospensione dei pagamenti del sostegno al bilancio è stata efficace come misura di ultima istanza per ottenere progressi per quanto riguarda le priorità dell'UE relative alla gestione delle finanze pubbliche. La Commissione ha fatto ricorso a tale misura due volte nel 2011. Nel 2014 e nel 2015, la posticipazione delle erogazioni a titolo dell'AMF ha contribuito a garantire la corretta attuazione di determinate condizioni legate al programma (cfr. riquadro 3).

45 IBF International Consulting, *Evaluation and Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report*, settembre 2014.

Riquadro 3

Esempi di pagamenti sospesi per favorire le riforme

- Nel febbraio 2011, le erogazioni nell'ambito dei programmi di sostegno al bilancio sono state sospese in risposta agli arretramenti rispetto alla legge del 2010 sugli appalti pubblici, accettabile a livello internazionale. La sospensione è stata annullata nel settembre 2011, solo dopo l'approvazione di una legge sugli appalti pubblici giudicata compatibile con le buone pratiche internazionali da parte del parlamento ucraino, nel luglio 2011.
- In risposta allo stallo nella cooperazione tra UE e Ucraina e all'annosa mancanza di una strategia di riforma credibile nella gestione delle finanze pubbliche, nel dicembre 2011 sono stati sospesi tutti i pagamenti di sostegno al bilancio richiesti nel 2011. I pagamenti di sostegno al bilancio sospesi (9 *tranche* per un totale di 87,9 milioni di euro) sono stati eseguiti il 27 novembre 2013, in seguito all'adozione ufficiale di una strategia accettabile di riforma della gestione delle finanze pubbliche e del relativo piano d'azione.
- Si è rivelato difficile stabilire se fossero stati realizzati sufficienti progressi rispetto alle condizioni stabilite per le *tranche* dell'AMF versate nel 2014 e nel 2015. La Commissione ha sospeso l'erogazione della *tranche* finale dell'AMF I fino ad aprile 2015. Ha inoltre rinviato il pagamento della seconda *tranche* dell'AMF II a dicembre 2014, quando ha potuto riscontrare che la controparte ucraina aveva compiuto sufficienti progressi.

I risultati dell'assistenza UE rimangono fragili

I limitati progressi sulle riforme e la riluttanza delle autorità ucraine hanno inficiato l'adempimento delle condizioni specifiche relative alla gestione delle finanze pubbliche e alla lotta contro la corruzione, nonché ritardato l'attuazione del sostegno al bilancio

50

Per gran parte del periodo esaminato, l'adempimento incompleto delle condizioni specifiche relative alla gestione delle finanze pubbliche e alla lotta contro la corruzione nei programmi di sostegno al bilancio è stato legato soprattutto alla riluttanza delle autorità ucraine ad attuare riforme concrete della governance. Le prime rate sono state rinviate in diverse occasioni, principalmente perché le condizioni generali relative alla gestione delle finanze pubbliche non erano state soddisfatte (cfr. paragrafo 49). Il tasso di esborso per le *tranche* variabili subordinate a condizioni specifiche relative alla gestione delle finanze pubbliche e alla lotta contro la corruzione si è collocato tra il 67 % per il programma Energia I e appena il 25 % per i programmi Efficienza energetica e Gestione delle frontiere. Nei programmi con diverse *tranche* variabili, la seconda *tranche* ha generalmente registrato un tasso di attuazione inferiore rispetto alla prima, il che riflette gli scarsi progressi del processo di riforma.

51

Il ritmo di attuazione delle riforme è più lento anche perché le autorità ucraine fanno confluire i fondi di sostegno al bilancio erogati dall'UE in un fondo fuori bilancio. I fondi di sostegno al bilancio sono considerati come entrate in un fondo speciale ed erogati tramite una lunga procedura che prevede 11 fasi. Per la prima rata di Energia I, il completamento della procedura ha richiesto due anni. Ciò è stato criticato sia nella valutazione intermedia del programma Energia I sia nella valutazione del 2014 dei programmi di sostegno al bilancio in Ucraina. Secondo l'ultima valutazione, a metà 2014 era stata trasferita per l'esecuzione del bilancio solo la metà circa dei fondi di sostegno al bilancio erogati.

La maggior parte delle condizioni relative alla gestione delle finanze pubbliche per l'assistenza macrofinanziaria sono state valutate come sostanzialmente soddisfatte, nonostante le carenze nell'attuazione

52

Nella sezione relativa alla gestione delle finanze pubbliche nell'AMF I e nell'AMF II, la Commissione ha valutato la metà delle condizioni come sostanzialmente soddisfatta e solo una condizione come non soddisfatta. Tuttavia, ai fini dell'esborso, la Commissione ha utilizzato il margine di discrezionalità e ha valutato positivamente diverse condizioni relative alla gestione delle finanze pubbliche, sebbene l'attuazione sul campo fosse inficiata da carenze (cfr. **riquadro 4**).

Esempi di carenze nel rispetto delle condizioni relative alla gestione delle finanze pubbliche per i prestiti a titolo dell'AMF

AMF I, seconda rata:

- Condizione 2: pur essendo divenuto operativo, il comitato antimonopoli è stato confrontato a incertezze di bilancio per il 2015 e rischia ancora gravi limitazioni in termini di risorse.
- Condizione 4: sebbene fosse stata adottata, a tutti i livelli amministrativi, una strategia di formazione per i funzionari incaricati del controllo interno, questa presentava alcune debolezze (elaborazione insufficiente, impostazione scadente, assenza di un calendario specifico, carenza di informazioni sui finanziamenti, assenza di criteri quantitativi, limitate correlazioni con la riforma del settore della gestione delle finanze pubbliche). La certificazione dell'audit interno non era ancora stata introdotta.

AMF II, seconda rata:

- Condizione 1: sebbene un numero significativo di organismi preposti agli appalti e di amministrazioni aggiudicatrici abbiano pubblicato entro i termini i piani per gli appalti, la maggior parte di questi non era sufficientemente elaborata. Inoltre, la correlazione tra le esigenze in materia di appalti e il bilancio dello Stato era discutibile, dati i ritardi nell'adozione del bilancio dello Stato per il 2015 (29 dicembre 2014).

Il governo ucraino ha conseguito alcuni obiettivi legislativi relativi alla gestione delle finanze pubbliche, ma rimangono aperte molte annose questioni

53

In generale, la Commissione ravvisa nella strategia di riforma della gestione delle finanze pubbliche del 2013 e nel relativo piano d'azione risultati chiave nell'ambito della gestione delle finanze pubbliche per il periodo esaminato⁴⁶. Il ministero delle Finanze ha mostrato un livello di impegno relativamente elevato nei confronti della strategia. Tuttavia, la sostenibilità delle riforme realizzate, nonché la visibilità e il perdurare della rilevanza della strategia dipendono direttamente dall'impegno politico continuato dell'Ucraina. Lo **schema 1** offre una visione d'insieme degli sviluppi realizzati nei principali settori della gestione delle finanze pubbliche nel periodo esaminato.

54

Nonostante l'adempimento incompleto delle condizioni legate all'assistenza da parte dell'UE e di altri donatori, tra il 2010 e il 2012 sono state adottate alcune decisioni legislative relative alla gestione delle finanze pubbliche. Il governo ucraino, tuttavia, non ha prestato sufficiente attenzione alla corretta attuazione delle stesse: la legislazione nazionale al riguardo era di scarsa qualità, i fondi stanziati erano insufficienti e sono state apportate modifiche legislative controverse e regressive. Non si è generalmente riusciti, pertanto, a procedere all'attuazione immediata. Realizzare progressi sul fronte delle riforme della gestione delle finanze pubbliche è stato in tale periodo particolarmente difficile in quanto, fino al 2013, non esisteva una strategia di riforma in questo settore (cfr. paragrafo 34).

⁴⁶ In base ai colloqui con il personale della Commissione e alle relazioni annuali sullo stato di avanzamento.

Sviluppi nella gestione delle finanze pubbliche in Ucraina, 2010-2015

Ambiti di gestione delle finanze pubbliche	Sviluppi nella gestione delle finanze pubbliche nel periodo 2010-2013		Sviluppi nella gestione delle finanze pubbliche nel periodo 2014-2015
	Miglioramenti	Sfide/carenze	
Appalti pubblici	<ul style="list-style-type: none"> • 2010/2011 – nuove leggi, relativamente progressiste, in materia di appalti • 2010 – istituzione del comitato antimonopoli 	<ul style="list-style-type: none"> • L'introduzione di modifiche legislative controverse e regressive ha richiesto duri interventi da parte dell'UE. • Il comitato antimonopoli non disponeva di fondi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuova legge sugli appalti pubblici, riduzione del numero di eccezioni e delle aggiudicazioni su base non concorrenziale. • Il comitato antimonopoli è operativo, ma vi sono forti limitazioni e incertezza in termini di bilancio.
Amministrazione fiscale	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – nuovo codice tributario 	<ul style="list-style-type: none"> • Il nuovo codice tributario è stato considerato di scarsa qualità dalla comunità dei donatori e imprenditoriale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuova riforma del sistema fiscale. • Gli arretrati dell'imposta IVA sono diminuiti ma permane il rischio di un aumento. • IVA elettronica attuata nel 2015.
Controllo finanziario interno nel settore pubblico (PIFC)	<ul style="list-style-type: none"> • Disegno di legge disponibile nel 2008 • 2011 – base giuridica per le norme relative al PIFC • 2012 – codice deontologico/ raccomandazioni metodologiche • Dal 2012 – unità di audit interno nei ministeri e in altre organizzazioni governative 	<ul style="list-style-type: none"> • Attuazione della legge sul PIFC ripetutamente rinviata. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le disposizioni sul PIFC sono ulteriormente chiarite, ma non interamente conformi alle relative norme UE. • Nuova strategia per la formazione dei funzionari di Stato responsabili del controllo e dell'audit interni.
Corte dei conti ucraina		<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – Significativa riduzione delle competenze della Corte dei conti ucraina, con l'esclusione delle entrate. 	<ul style="list-style-type: none"> • Competenze della Corte dei conti ucraina estese nuovamente alle entrate. • Nuova legge estende le competenze della Corte dei conti ucraina alle operazioni delle aziende statali con lo Stato. • Riduzione del personale da 550 a 386 unità.
Trasparenza di bilancio			<ul style="list-style-type: none"> • Scadenze non rispettate; mancanza di una consultazione pubblica per il bilancio dello Stato 2015.
Regolamento finanziario	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – nuovo regolamento finanziario 	<ul style="list-style-type: none"> • Si ritiene che sia inficiato da una serie debolezze. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regolamento finanziario modificato: focalizzazione sulla decentralizzazione di bilancio. • Consolidamento di 3 fondi di previdenza sociale fuori bilancio.

Fonte: Corte dei conti europea.

55

Le riforme hanno conosciuto un nuovo slancio nel 2014 e nel 2015, principalmente grazie a una serie di decisioni legislative aggiuntive a seguito delle quali vi sono stati visibili miglioramenti nella gestione degli appalti pubblici, dell'amministrazione delle entrate e delle procedure di bilancio statale. Nel settore degli appalti pubblici, ad esempio, il numero di eccezioni e la quota di contratti d'appalto aggiudicati su base non concorrenziale hanno iniziato a diminuire nel 2014. Il governo ucraino, in cooperazione con l'FMI, ha sviluppato e ha iniziato ad attuare una strategia per la riforma dell'amministrazione delle entrate. Nel 2015, inoltre, sono stati fatti i primi passi verso un'elaborazione del bilancio basata sui risultati e una pianificazione a medio termine.

56

Nel controllo di bilancio sono stati compiuti notevoli progressi con l'adozione di una nuova legge sulla Corte dei conti ucraina (ACU, ossia l'Istituzione superiore di controllo del paese), che è entrata in vigore il 9 agosto 2015. Il mandato dell'ACU è stato ampliato al fine di soddisfare le condizioni stabilite dall'UE, dalla Banca mondiale e da altri donatori. Paradossalmente, la legge sull'ACU richiede anche una riduzione nelle risorse dell'organizzazione⁴⁷.

57

Nonostante i progressi compiuti dal 2014, rimangono aperte varie annose questioni: il rischio di una regressione (ad esempio, per quanto riguarda le esenzioni nell'ambito degli appalti pubblici e la trasparenza di bilancio), la carenza di fondi per il comitato antimonopoli, il rischio di un aumento degli arretrati dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e debolezze nell'approccio al controllo finanziario interno nel settore pubblico.

Solo dopo la rivoluzione di Maidan sono stati compiuti alcuni passi importanti per combattere la corruzione, ma è ancora necessario un ulteriore consolidamento del quadro anticorruzione con risultati tangibili

58

Nello **schema 2** sono elencate le principali azioni intraprese dall'UE lungo l'arco del periodo esaminato per aiutare l'Ucraina a istituire il proprio quadro giuridico e istituzionale anticorruzione.

47 Le risorse dell'ACU sono una delle questioni chiave che la Commissione ha discusso con le autorità ucraine nel gennaio 2015, prima della decisione di erogare la terza *tranche* dell'AMF I. Il disegno di legge sull'ACU prevedeva la riduzione delle risorse dell'organizzazione tramite l'introduzione di un limite massimo di 250 unità di personale. Tale limite è stato notevolmente innalzato (rispetto al disegno di legge iniziale) a 386 unità nella versione finale della legge sull'ACU, a seguito di un intervento della Commissione al momento di esaminare l'attuazione della condizionalità per l'AMF.

Principali sviluppi delle misure anticorruzione in Ucraina, 2006-2015

	Azioni dell'UE	Decisione legislativa e cambiamenti istituzionali	Osservazioni
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Condizionalità per AMF II e III • Contratto di potenziamento istituzionale • Missione consultiva dell'UE per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM) • Assistenza del gruppo di sostegno per l'Ucraina (SGUA) al ministero della Giustizia • Piano d'azione per la liberalizzazione dei visti, in atto 	<ul style="list-style-type: none"> • Istituzione della Procura specializzata anticorruzione (novembre 2015). • Leggi per il rafforzamento del quadro legislativo per il recupero dei beni (novembre 2015). • Leggi per prevenire e contrastare la corruzione politica e sul finanziamento dei partiti politici (ottobre 2015). • Organismo di coordinamento: Consiglio nazionale sulla politica anticorruzione (ottobre 2014). • Pacchetto legislativo anticorruzione (ottobre 2014) che istituisce: 1) la strategia anticorruzione 2014-2017, 2) l'ente nazionale anticorruzione dell'Ucraina (NABU) e 3) l'Agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione. • Legge penale sulla corruzione (giugno 2014). 	<ul style="list-style-type: none"> • Il governo ha bloccato la legge sulla prevenzione della corruzione per 9 mesi. • Realizzazioni in linea con le priorità dell'agenda di associazione del 2015 nell'ambito della lotta contro la corruzione. • L'impatto a lungo termine dipenderà dall'applicazione effettiva della legge.
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Piano d'azione per la liberalizzazione dei visti, in atto 	<ul style="list-style-type: none"> • Diverse modifiche legislative, ad esempio riguardanti i reati legati alla corruzione e la confisca dei proventi della corruzione. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcuni progressi nell'adeguamento della lotta contro la corruzione ai principi internazionali.
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Piano d'azione per la liberalizzazione dei visti • Programma di sostegno al bilancio per la riforma della pubblica amministrazione 	<ul style="list-style-type: none"> • Legge anticorruzione approvata nell'aprile 2011 (che sostituisce in parte il pacchetto anticorruzione revocato nel dicembre 2010). • Programma di sostegno al bilancio per la riforma della pubblica amministrazione non attuato in quanto la legge richiesta sul pubblico impiego non rispettava i principi base dell'UE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le leggi anticorruzione non erano pienamente conformi alle norme internazionali. • Disimpegno del programma di sostegno al bilancio nel 2013.
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Condizionalità per AFM I • Progetto Sostegno alla riforma del settore giudiziario (componente 5 «Indipendenza del potere giudiziario» e componente 6 «Prevenzione e lotta alla corruzione») • Programma di sostegno al bilancio Gestione delle frontiere 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategia anticorruzione 2014-2017. • Sostegno all'istituzione dell'ente nazionale anticorruzione dell'Ucraina (NABU) a partire dal 2014. • Risultati insoddisfacenti del programma Gestione delle frontiere (non sono stati dimostrati progressi per quanto riguarda il livello di corruzione presso il ministero delle Entrate statali e dei dazi). 	<p>Ritardi nell'attuazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> • AMF I avviato nel 2014; • Progetto Sostegno alle riforme nel settore giudiziario, varato nel 2013.
2009-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Progetto TACIS contro la corruzione del 2006 	<p>Realizzazioni relative a</p> <ul style="list-style-type: none"> • creazione di un quadro strategico e istituzionale contro la corruzione; • rafforzamento delle capacità in materia di prevenzione della corruzione; • rafforzamento della legislazione anticorruzione. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impatto limitato a causa dell'abrogazione del pacchetto anticorruzione esistente da parte del nuovo parlamento nel dicembre 2010.

Fonte: Corte dei conti europea.

59

La lotta alla corruzione era prevista nell'ambito del processo di dialogo UE-Ucraina (cfr. paragrafi 35-37), ma fino al 2010 è stata raramente presa in considerazione nei programmi di assistenza. Il troppo ambizioso⁴⁸ progetto TACIS (Assistenza tecnica alla Comunità di Stati indipendenti e alla Georgia) del 2006 contro la corruzione in Ucraina, avviato in seguito alla rivoluzione arancione, ha avuto un impatto minimo in quanto, nel dicembre 2010, il parlamento ucraino ha revocato per ragioni politiche il primo pacchetto legislativo anticorruzione adottato nel 2009⁴⁹.

60

Dal 2011 in poi, l'UE ha promosso le riforme legislative includendo parametri di riferimento nel piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti offerto all'Ucraina nel dicembre 2010. La normativa anticorruzione adottata nell'aprile 2011 e le successive modifiche legislative approvate nel 2012 e nel 2013 hanno rappresentato uno sviluppo positivo, poiché hanno adeguato le leggi anticorruzione dell'Ucraina alle raccomandazioni della Commissione e del GRECO. Tuttavia, nonostante i notevoli progressi realizzati nel 2013, occorrevano ulteriori miglioramenti per completare il quadro anticorruzione⁵⁰. In particolare, la Commissione ha attirato l'attenzione sulla scarsa qualità dell'iter legislativo dell'Ucraina e sull'assenza di un approccio strategico globale alle riforme⁵¹. Le istituzioni anticorruzione esistenti fino al 2014, ossia il comitato nazionale anticorruzione e l'agente governativo per la politica anticorruzione, non funzionavano correttamente e non erano in grado di assolvere al proprio mandato.

61

Nel 2014, l'Ucraina ha iniziato a collaborare strettamente con la società civile sulla normativa anticorruzione. Nel 2014 e nel 2015 sono state approvate leggi importanti. Vi sono stati ulteriori progressi legislativi e istituzionali nel dicembre 2015⁵², anche con la creazione, nel 2014 e nel 2015, di nuove istituzioni, ossia l'ente anticorruzione (NABU)⁵³, la procura specializzata anticorruzione incaricata della supervisione delle indagini del NABU, l'Agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione e il Consiglio nazionale sulla politica anticorruzione.

62

Nel 2015, la Commissione e l'OCSE consideravano il quadro anticorruzione dell'Ucraina strettamente in linea con le norme internazionali e i parametri dell'UE. Allo stesso tempo, rimanevano da conseguire alcuni risultati aggiuntivi per rendere efficace il quadro, tra cui⁵⁴:

- lo stanziamento di risorse di bilancio adeguate per assicurare il corretto funzionamento delle istituzioni anticorruzione, nonché l'attuazione della strategia anticorruzione e del relativo piano d'azione;

48 In base alle relazioni di monitoraggio.

49 OCSE, *Anti-corruption reforms in Ukraine – Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan*, marzo 2015, pag. 17. Il primo pacchetto legislativo anticorruzione conteneva 1) la legge sui principi volti a prevenire e a contrastare la corruzione, 2) la legge sulla responsabilità delle persone giuridiche per i reati di corruzione e 3) la legge sulle modifiche a determinati atti legislativi dell'Ucraina riguardanti la responsabilità per i reati di corruzione.

50 *Third progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*, COM(2013) 809 final del 15 novembre 2013, pag. 11.

51 Ibidem, pag. 14.

52 *Third progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation*, SWD(2015) 705 final del 18 dicembre 2015, pag. 6.

53 La NABU è un'agenzia investigativa che svolge indagini sulla corruzione di alti funzionari pubblici, nonché sulla corruzione tramite cospicue tangenti, anche nei casi in cui non sono coinvolti funzionari pubblici ad alto livello. La NABU è formalmente un'autorità statale incaricata dell'applicazione della legge e non è sottoposta al controllo del governo.

54 Cfr. SWD(2015) 705 final e OCSE, *Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan, progress updates*, 7-9 ottobre 2015.

- ulteriori miglioramenti nel quadro normativo per assicurare la piena indipendenza e integrità della procura specializzata anticorruzione;
- il miglioramento delle disposizioni giuridiche riguardanti l'Ufficio nazionale per il recupero dei beni e l'Ufficio per la gestione delle attività;
- il chiarimento e il coordinamento dei compiti specifici di istituzioni come il servizio di sicurezza e la corte dei conti dell'Ucraina nell'ambito della lotta alla corruzione;
- un efficace monitoraggio e coordinamento da parte del Consiglio nazionale sulla politica anticorruzione.

63

Oltre alla creazione di strutture adeguate, le principali sfide sono l'effettiva applicazione della legge e l'indipendenza del settore giudiziario. Alla fine del 2015, la volontà politica di combattere la corruzione proclamata dal governo insediatosi dopo gli eventi di Maidan non aveva ancora prodotto risultati convincenti in termini di indagini e di sanzioni per i casi di grande corruzione. Gli esperti sottolineano che la lotta alla corruzione in Ucraina si trovava in una fase di stallo perché le istituzioni preposte all'applicazione della legge non erano sufficientemente indipendenti dal governo e gli oligarchi esercitavano un'influenza sui partiti politici⁵⁵. Gli scarsi risultati ottenuti dall'Ucraina in materia di grande corruzione stanno mettendo a rischio il pacchetto di salvataggio internazionale⁵⁶.

55 Cfr. ad esempio la relazione di valutazione del sistema nazionale di integrità di Transparency International sull'Ucraina, redatta nel 2015 nell'ambito del progetto *National Integrity System Assessment in the European Neighbourhood East region*, finanziato dall'UE.

56 Cfr. ad esempio Dichiarazione di Christine Lagarde, direttrice generale del Fondo monetario internazionale (FMI), Comunicato stampa n. 16/50, 10 febbraio 2016.

Parte II – Efficacia dell'assistenza UE volta a migliorare la governance nel settore del gas e la sicurezza dell'approvvigionamento di gas dell'UE attraverso l'Ucraina

64

Gli auditor della Corte hanno verificato se il dialogo UE-Ucraina affrontasse le questioni del gas e dell'efficienza energetica in maniera efficace, se l'assistenza UE per migliorare la governance nel settore del gas e la sicurezza dell'approvvigionamento di gas dell'UE fosse stata concepita e monitorata adeguatamente, nonché se tale assistenza avesse prodotto risultati concreti e sostenibili. Hanno valutato aspetti di governance nel settore del gas, tenendo conto dell'obiettivo dell'UE di sviluppare un mercato del gas competitivo, trasparente e non discriminatorio, in linea con le disposizioni e norme UE⁵⁷. Tale obiettivo comprendeva l'informazione e la tutela dei consumatori, la trasparenza dei prezzi, la responsabilità degli enti erogatori, una rendicontazione trasparente sul mercato del gas e la promozione dell'efficienza energetica. Le principali prove documentali utilizzate dall'auditor della Corte per le proprie constatazioni e discusse con le entità sottoposte ad audit sono le relazioni congiunte UE-Ucraina relative all'attuazione del memorandum d'intesa sulla cooperazione in materia di energia, le conclusioni del Consiglio, le relazioni del Parlamento europeo, i documenti di strategia e programmazione della Commissione, nonché le relazioni sulla gestione stilate dalla Commissione. Sono state utilizzate anche relazioni provenienti da fonti esterne come l'Agenzia internazionale dell'energia, l'Istituto per gli studi sull'energia di Oxford (*Oxford Institute for Energy Studies*), la Banca mondiale, l'FMI e organizzazioni della società civile.

L'impegno incerto e l'approccio incoerente nei confronti della riforma hanno ostacolato fino a tempi recenti il dialogo UE-Ucraina

Il dialogo sul settore del gas è stato ampio ma di limitata efficacia

65

Il memorandum d'intesa sulla cooperazione energetica stipulato dall'UE e dall'Ucraina nel 2005 definisce le tabelle di marcia e affronta le principali questioni energetiche⁵⁸ in Ucraina. Il fatto che l'Ucraina sia divenuta parte contraente del trattato della Comunità dell'energia⁵⁹ nel febbraio 2011 è, a giudizio della Corte, un importante risultato. Inoltre, dal 2014 il paese ha compiuto sforzi per adempiere ai propri impegni nell'ambito del trattato, in particolare attuando il 3° pacchetto legislativo dell'UE sull'energia⁶⁰, una priorità fondamentale nel quadro della cooperazione energetica tra UE e Ucraina.

- 57 In base al capo I del titolo V dell'accordo di associazione.
- 58 Tra le quali, per quanto riguarda il settore del gas, le riforme dei prezzi, le reti di previdenza sociale, l'efficienza energetica, la diversificazione dell'approvvigionamento e la modernizzazione delle infrastrutture.
- 59 Il trattato che istituisce la Comunità dell'energia è stato stipulato nel 2006. Le parti contraenti si impegnano a liberalizzare il proprio mercato dell'energia e ad attuare gli atti giuridici fondamentali dell'UE nei settori dell'elettricità, del gas, dell'ambiente e dell'energia rinnovabile.
- 60 L'ultimo insieme di atti legislativi dell'UE sul mercato dell'energia, noto come terzo pacchetto, è stata promulgato nell'Unione nel 2009 per migliorare il funzionamento del mercato interno dell'energia e per risolvere problemi strutturali.

66

Fino al 2014, il dialogo ad alto livello UE-Ucraina è stato di efficacia limitata per quanto riguarda la ristrutturazione del settore del gas, in quanto non vi è stato un reale impegno da parte dei partner ucraini. Molte delle stesse questioni fondamentali sono emerse nel periodo 2007-2015 e vi sono stati solo limitati progressi per quanto riguarda la modernizzazione del sistema di transito del gas. Gli sforzi della Commissione per portare i prezzi dell'energia in Ucraina a livelli economicamente giustificati o ridurre il disavanzo della Naftogaz non hanno avuto esito positivo nel periodo 2007-2013. La Commissione è riuscita, tuttavia, ad impedire gravi perturbazioni delle forniture di gas all'UE nel 2014 e nel 2015, nonostante la crisi tra Ucraina e Russia (cfr. paragrafo 68).

Il dialogo sul settore del gas è stato inficiato da divergenze d'opinione tra i portatori d'interesse dell'UE e dall'impegno incerto dell'Ucraina**67**

Vi sono state divergenze d'opinione tra gli Stati membri, nonché tra questi e la Commissione, relativamente alle priorità per la sicurezza dell'approvvigionamento di gas all'UE attraverso l'Ucraina e alla necessità d'intervenire con urgenza. «Parlare con una sola voce» riguardo a tali priorità è quindi rimasta una sfida, nonostante gli sforzi della Commissione. La comunicazione ad alto livello dell'UE sosteneva chiaramente la natura strategica del transito del gas in Ucraina. Al contempo, la comunicazione non affermava esplicitamente come la fragile situazione economica e finanziaria sia del paese che della società energetica statale Naftogaz, aggravata dalla corruzione sistemica nel settore del gas, potesse compromettere l'affidabilità dell'Ucraina come paese di transito del gas.

68

Il transito di gas attraverso l'Ucraina è d'importanza fondamentale per la sicurezza dell'approvvigionamento nell'Europa centrale, meridionale e orientale e ha anche conseguenze economiche, finanziarie e sociali per la stessa Ucraina. Nel 2014, l'UE ha reagito rapidamente quando la Gazprom ha interrotto l'approvvigionamento di gas all'Ucraina ed è emersa una potenziale minaccia alla sicurezza del transito di gas attraverso il paese: l'UE ha offerto soluzioni alternative per l'approvvigionamento di gas all'Ucraina, facilitando l'inversione dei flussi e promuovendo nuove interconnessioni al fine di garantire la continuazione del transito attraverso il paese.

69

La perdurante assenza di una strategia ucraina per l'energia sufficientemente stabile (salvo per quanto riguarda il ruolo dell'Ucraina come paese di transito del gas) e la volontà politica incerta hanno reso più difficile l'adozione, da parte della Commissione, di un approccio coerente al dialogo UE-Ucraina sul gas in un contesto geopolitico complesso.

Nella fase iniziale, le condizioni per l'assistenza UE erano generiche

70

Alcune condizioni previste dal programma di sostegno al bilancio Energia I del 2007 non erano sufficientemente precise da impedire conflitti di interpretazione con le autorità ucraine⁶¹. Data la mancanza di precisione e poiché il programma consentiva solo tre tassi di completamento per il soddisfacimento delle condizioni (0-50-100 %), la Commissione ha dovuto, talvolta, essere accomodante nella propria valutazione⁶². Inoltre, alla luce delle urgenti considerazioni macroeconomiche e politiche, numerose condizioni relative all'energia concordate dalla Commissione e dalle autorità ucraine nell'AMF I sono state anch'esse definite in termini generali⁶³.

Fino al 2014, vi è stata una carenza di dati di alta qualità nell'ambito dell'assistenza UE

71

Perché il processo decisionale sia ben fondato e basato su riscontri empirici, sono essenziali dati pronti per l'utilizzo e attendibili, anche in condizioni sfavorevoli. Fino al 2014, la disponibilità di dati simili è stata problematica, ad esempio per quanto riguarda:

- i flussi di gas che transitano giornalmente attraverso l'Ucraina;
- dati regolari sulle tariffe per il transito del gas effettivamente riscosse dall'Ucraina⁶⁴;
- dati statistici riepilogativi esaurienti sull'effettivo rincaro delle tariffe per il gas e il riscaldamento.

Sono stati registrati alcuni miglioramenti nel 2014 relativamente all'accesso da parte della Commissione ai dati sul transito di gas attraverso l'Ucraina e, dal 2015, il gestore del sistema di trasmissione ucraino mette a disposizione online le informazioni sui flussi giornalieri di gas in transito.

72

Le relazioni annuali congiunte UE-Ucraina sui progressi compiuti rispetto all'attuazione del memorandum d'intesa del 2005 sull'energia hanno fornito un'occasione utile per un dialogo politico regolare sulle sfide fondamentali in materia di energia. Gli auditor della Corte hanno tuttavia riscontrato che tali relazioni non erano sufficientemente critiche e non rispecchiavano pienamente la prospettiva della Commissione.

Fino al 2014, l'assistenza UE ha avuto un impatto limitato sul settore del gas

73

Fino agli inizi del 2015 l'assistenza UE non è riuscita a imprimere una svolta nel settore del gas dell'Ucraina⁶⁵, ma dal 2015 sono stati conseguiti importanti traguardi/progressi (cfr. anche **schema 3**), di seguito illustrati.

- 61 Cfr. ad esempio la condizione «Nessun aumento del disavanzo para-pubblico nel settore energetico rispetto al 2006» (*traduzione della Corte*). La Commissione e i partner ucraini hanno interpretato tale condizione in modi diversi e hanno proposto un tasso di attuazione rispettivamente dello 0 % e del 100 %.
- 62 Ad esempio per gli indicatori 6 (Finalizzazione con le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) dell'accordo di finanziamento per i progetti infrastrutturali prioritari), 5.3 (Presentazione per l'avviamento della linea per la misurazione del gas presso il centro regionale di metrologia a Boyarka) e 8 (Progettazione e costruzione di una stazione di misurazione del gas presso un punto di entrata nel sistema di transito del gas dell'Ucraina).
- 63 Ad esempio, «aumentare in maniera significativa il tasso di riscossione di Naftogaz», «compiere significativi progressi nell'attuazione degli obblighi nell'ambito del trattato della Comunità dell'energia», «compiere significativi progressi verso il conseguimento della conformità all'iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (*Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI), «rafforzare in maniera mirata la rete di sicurezza sociale» ed «aumentare in maniera significativa l'utilizzo dei contatori del gas singoli» (*traduzione della Corte*).
- 64 La riscossione delle tasse per il transito del gas può essere calcolata, ma solo a livello teorico, utilizzando una formula consolidata basata sui contratti per il transito del gas.
- 65 A titolo illustrativo, le relative condizioni per il sostegno al bilancio dell'UE nel settore energetico (Energia I ed Efficienza energetica) sono state solo parzialmente soddisfatte, con un tasso del 59 %. La Commissione e le autorità ucraine si sono trovate in disaccordo in molti casi sul tasso effettivo di adempimento.

Sviluppi nel settore dell'energia e del gas in Ucraina, 2007-2015

Settori / sottosettori		Sviluppi nel periodo 2007-2013	Sviluppi nel periodo 2014-2015	Osservazioni
a) Riforma del settore del gas	Normativa sul gas	<ul style="list-style-type: none"> Progressi graduali senza svolte L'adesione dell'Ucraina al trattato della Comunità dell'energia stimola una migliore integrazione dell'Ucraina nel mercato UE dell'energia. 	<ul style="list-style-type: none"> Adozione di un piano d'azione globale per il settore del gas (marzo 2015) e della legge ucraina sul gas dell'aprile 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> Il 2015 ha rappresentato un punto di svolta positivo per quanto riguarda la riforma del settore del gas. Dopo la legge sul gas dell'aprile 2015, sono iniziati i preparativi per l'unbundling di Naftogaz in linea con il terzo pacchetto dell'UE sull'energia.
	Prezzi del gas e del riscaldamento	<ul style="list-style-type: none"> Aumenti insufficienti tra il 2007 e il 2013 (nonostante le richieste di UE e FMI). 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento significativo dei prezzi delle utenze. 	<ul style="list-style-type: none"> Ulteriore aumento dei prezzi del gas nell'aprile 2016.
		<ul style="list-style-type: none"> Nessuna riduzione del disavanzo di Naftogaz. 	<ul style="list-style-type: none"> Riduzione significativa del disavanzo di Naftogaz. 	<ul style="list-style-type: none"> Il disavanzo di Naftogaz dovrebbe azzerarsi entro il 2017.
	Rete di sicurezza sociale	<ul style="list-style-type: none"> Tentativi senza successo di istituire un sistema solido volto a compensare l'aumento dei prezzi del gas per i membri più poveri della società. 	<ul style="list-style-type: none"> Il sistema di compensazione è stato migliorato per controbilanciare il forte aumento dei prezzi nel 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> Resta da verificare la solidità del sistema di compensazione.
Misurazione lungo l'intera filiera del gas	<ul style="list-style-type: none"> Significativi progressi nell'installazione di contatori del gas singoli nelle singole abitazioni. 	<ul style="list-style-type: none"> Il piano d'azione del 2015 per la riforma del settore del gas mira a migliorare la misurazione lungo tutta la filiera del gas. 	<ul style="list-style-type: none"> L'installazione di contatori del gas per tutte le abitazioni che non ne sono ancora provviste, nonché di almeno un calorimetro per edificio, dovrebbe essere completata entro aprile 2017. 	
b) Efficienza energetica		<ul style="list-style-type: none"> Non rappresenta una priorità nel programma di riforma del settore energetico ucraino (nonostante gli sforzi della Commissione). 	<ul style="list-style-type: none"> Alcuni sviluppi positivi recenti (nuovi progetti UE e programmi con il sostegno finanziario dall'UE). 	<ul style="list-style-type: none"> Maggiori sforzi nel settore dal 2015.
c) Modernizzazione del sistema di transito del gas		<ul style="list-style-type: none"> Nessuna modernizzazione avviata grazie agli aiuti UE (i partner ucraini non soddisfano le condizioni di prestito). 	<ul style="list-style-type: none"> Inizio dei lavori per la modernizzazione del gasdotto previsto per il 2016 (finanziamento parzialmente garantito dall'UE). 	<ul style="list-style-type: none"> La Gazprom minaccia di terminare il transito di gas proveniente dalla Russia attraverso l'Ucraina nel 2019.
d) Sicurezza dell'approvvigionamento di gas attraverso l'Ucraina		<ul style="list-style-type: none"> Situazione di crisi nel periodo 2005-2006 e nel 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> Difficoltà nel periodo 2014-2015, ma transito del gas e forniture mantenute grazie agli sforzi dell'UE (attraverso interconnessioni, flussi invertiti e la mediazione con Gazprom e Naftogaz). 	<ul style="list-style-type: none"> Altri progetti rivali di transito provano ad aggirare l'Ucraina. Miglioramenti per quanto riguarda la governance nel settore nel gas e l'integrazione nel mercato dell'energia dell'UE.

- a) Riforma del settore nel gas: nonostante gli sforzi dell'UE, i progressi compiuti tra il 2007 e il 2013 sono stati lenti. Tuttavia, dal 2014, l'attuazione delle condizioni di assistenza poste dall'UE e dai suoi partner ha dato nuovo slancio alla riforma del settore del gas (cfr. **riquadro 5**):

Riquadro 5

Sviluppi nel settore del gas a partire dal 2014

- Sono stati adottati un piano d'azione globale per la riforma nel settore del gas, che stabilisce azioni specifiche da intraprendere entro scadenze precise, e una nuova legge sul gas.
- In seguito a tentativi insufficienti durante un periodo di crisi economica e ad un aumento dei prezzi del gas russo, all'inizio del 2015 le utenze sono aumentate approssimativamente del 300-600 % per il gas ad uso domestico e del 70 % circa per il teleriscaldamento. Si prevede che tali aumenti proseguiranno fino al 2017 finché i prezzi non raggiungeranno la parità di mercato. Il disavanzo della Naftogaz si è ridotto notevolmente nel 2015 e dovrebbe azzerarsi entro il 2017⁶⁶.
- Nel 2015, un sistema di compensazione già in essere è stato prorogato al fine di compensare i forti aumenti dei prezzi imposti agli strati più poveri della società. Sono necessari, tuttavia, ulteriori graduali miglioramenti – o una riforma – per gestire i futuri aumenti dei prezzi e per creare incentivi più efficaci all'efficienza energetica.
- Il piano d'azione del 2015 per la riforma del settore del gas mira a migliorare la misurazione lungo tutta la filiera del gas.

66 Un obiettivo dell'FMI.

- b) Efficienza energetica: le autorità ucraine non hanno considerato l'efficienza energetica come una priorità nel proprio programma per la riforma del settore dell'energia, nonostante il peso dato a tale tematica nel memorandum d'intesa UE-Ucraina sulla cooperazione in materia di energia. Dal 2015, le autorità ucraine hanno prestato maggiore attenzione all'efficienza energetica.
- c) Modernizzazione del sistema di transito del gas: dal 2006 in poi, la Commissione ha cercato di generare risorse finanziarie tramite prestiti da parte di istituzioni finanziarie internazionali (IFI), al fine di modernizzare il sistema di transito del gas. Nel 2012, la Commissione ha finanziato uno studio preliminare, il quale ha concluso che la modernizzazione avrebbe richiesto 2,5-5,3 miliardi di euro, a seconda degli scenari ipotizzati per i flussi di gas. La BEI e la BERS hanno potuto stipulare i primi accordi di prestito con l'Ukrtransgaz⁶⁷ - del valore di 150 milioni di euro per ciascuna di queste due IFI⁶⁸ - solo nel dicembre 2014, quando si è ritenuto che l'Ucraina avesse compiuto sufficienti progressi su alcune condizioni cruciali convenute nella dichiarazione congiunta del 2009. I lavori di costruzione inizieranno nel 2016 e finiranno, secondo le previsioni, nel 2018, nell'ambito della prima fase di un progetto su larga scala per modernizzare il gasdotto di transito Urengoy-Pomary-Uzhgorod.

67 Società affiliata di Naftogaz, incaricata della trasmissione e dello stoccaggio del gas.

68 Il prestito della BEI fruisce di una garanzia globale dell'UE.

d) Sicurezza dell'approvvigionamento di gas attraverso l'Ucraina.

- i) Durante il periodo esaminato, la sicurezza dell'approvvigionamento di gas attraverso l'Ucraina era ancora a rischio, a causa dell'instabilità politica, amministrativa ed economica del paese. Ciò ha ulteriormente aggravato le situazioni di crisi del 2005-2006 e del 2009, con ulteriori difficoltà nel 2014-2015. È inoltre incerto se il gas per i paesi dell'UE continuerà a transitare attraverso il territorio ucraino: la Gazprom minaccia di interrompere il transito del gas russo attraverso l'Ucraina nel 2019, alla scadenza dell'attuale contratto tra Gazprom e Naftogaz. Vi sono inoltre progetti alternativi per il transito del gas (ad esempio Nord Stream II, Turkstream, Southstream) che hanno tentato o stanno tentando di aggirare il paese. L'obiettivo dell'UE, tuttavia, è di mantenere il transito del gas attraverso l'Ucraina.
- ii) I recenti sforzi della Commissione per mantenere il transito del gas attraverso l'Ucraina nel 2014-2015 hanno avuto successo, rafforzando la sicurezza dell'approvvigionamento di gas dell'UE e dell'Ucraina tramite interconnessioni e flussi invertiti, nonché mediando tra Naftogaz e Gazprom nell'ambito dei negoziati per il pacchetto del 2014-2015 noto come «pacchetto invernale». Il riempimento delle strutture di stoccaggio ucraine, indispensabili per la sicurezza dell'approvvigionamento di gas dei paesi orientali dell'UE, è andato a buon fine nell'ambito del pacchetto invernale del 2015-2016 grazie alle risorse proprie di Naftogaz e anche a uno strumento di prestito di istituzioni finanziarie internazionali⁶⁹.
- iii) Si prevede che la riforma del settore del gas ne migliori la governance, contenendo quindi l'elemento del rischio di governance per quanto riguarda la sicurezza del transito di gas attraverso l'Ucraina. Un altro successo per la Commissione è stata l'adesione dell'Ucraina al trattato della Comunità dell'energia nel 2011, che mira ad integrare più pienamente il paese nel mercato dell'energia dell'UE, contribuendo in tal modo a stabilizzare a lungo termine il settore del gas dell'Ucraina.

⁶⁹ 300 milioni di dollari USA forniti dalla BERS, corredati da una garanzia sovrana da parte dell'Ucraina, cui seguirà uno strumento della Banca mondiale per un valore massimo di 520 milioni di dollari USA, garantito dalla BEI e quindi dall'UE.

Conclusioni e raccomandazioni

74

Sulla base del lavoro di audit svolto, la Corte conclude che, complessivamente, l'assistenza dell'UE all'Ucraina è stata parzialmente efficace nel sostenere la trasformazione del paese in uno Stato ben governato nei settori della gestione delle finanze pubbliche, della lotta alla corruzione e del funzionamento del settore del gas.

Efficacia dell'assistenza UE all'Ucraina per il miglioramento della gestione delle finanze pubbliche e della lotta alla corruzione

75

L'assistenza UE all'Ucraina è stata parzialmente efficace nel migliorare la gestione delle finanze pubbliche e la lotta alla corruzione.

76

Per gran parte del periodo esaminato, la gestione delle finanze pubbliche ha avuto un ruolo marginale nel dialogo UE-Ucraina. Tuttavia, dal 2011 l'UE è divenuta più esigente per quanto riguarda la riforma della gestione delle finanze pubbliche e ha aiutato l'Ucraina a sviluppare la strategia di riforma del 2013 in questo ambito e il relativo piano d'azione (cfr. paragrafi 31-34). La lotta alla corruzione è stata regolarmente parte dell'agenda di dialogo UE-Ucraina. È stata rafforzata dal piano d'azione per la liberalizzazione dei visti del 2011 e ulteriormente intensificata con il miglioramento della cooperazione dopo gli eventi di Maidan (cfr. paragrafi 35-37).

Raccomandazione 1 – Porre maggiormente l'accento sulla gestione delle finanze pubbliche nell'ambito del processo di dialogo con l'Ucraina

Per mantenere lo slancio dato alla riforma della gestione delle finanze pubbliche dall'adozione della strategia del 2013 in tale ambito, la Commissione e il SEAE dovrebbero consolidare il dialogo politico sulle questioni relative alla gestione delle finanze pubbliche. La Commissione dovrebbe inoltre valutare la possibilità di avviare un programma specifico per assicurare un'attuazione efficace e più rapida possibile della riforma della gestione delle finanze pubbliche.

Conclusioni e raccomandazioni

77

La concezione dell'assistenza UE è stata parzialmente efficace nel contribuire a migliorare la gestione delle finanze pubbliche e la lotta alla corruzione. La Commissione ha integrato la necessità di rafforzare la gestione delle finanze pubbliche e la lotta alla corruzione nella definizione dei programmi di sostegno al bilancio e nell'AMF in favore dell'Ucraina, seppure talvolta con carenze nelle modalità di stipulazione delle condizioni o nel metodo di verifica del rispetto delle stesse (cfr. paragrafi 38-40). Per la maggior parte, i programmi di sostegno al bilancio in Ucraina sono stati concepiti per erogare una quota significativa dell'importo assegnato nella fase iniziale, una volta soddisfatte le condizioni generali. Tale approccio potrebbe limitare l'incentivo ad attuare le riforme cui sono subordinati i successivi pagamenti, di più modesta entità. Per fronteggiare la situazione critica dell'Ucraina nel 2014, la Commissione ha concentrato i propri sforzi per una rapida erogazione dei fondi di assistenza (cfr. paragrafi 41-44).

Raccomandazione 2 – Migliorare la definizione delle condizioni per l'assistenza finanziaria e l'erogazione della stessa

La Commissione dovrebbe fare tesoro dell'esperienza maturata in Ucraina per migliorare l'impostazione dei futuri aiuti:

- a) per quanto riguarda le condizioni di prestito a titolo di sostegno al bilancio e dell'assistenza macrofinanziaria, tutti gli indicatori selezionati dovrebbero essere definiti in modo chiaro al fine di evitare controversie durante il processo di valutazione;
- b) le condizioni dei prestiti e delle sovvenzioni futuri dovrebbero essere complementari e rafforzarsi a vicenda;
- c) nei negoziati e nel fissare le condizioni, la Commissione dovrebbe cooperare strettamente con gli altri donatori, in particolare con le istituzioni finanziarie internazionali, al fine di aumentare gli incentivi alla riforma;
- d) i programmi dovrebbero perseguire un ragionevole equilibrio tra gli aspetti legati all'effetto moltiplicatore delle politiche e la necessità di erogare rapidamente gli aiuti. Inoltre, per quanto concerne il sostegno al bilancio, gli importi legati a condizioni, per le rate variabili, relative alla gestione delle finanze pubbliche e alla lotta contro la corruzione dovrebbero essere sufficientemente consistenti da garantirne il rispetto.

78

Il monitoraggio dell'attuazione dell'assistenza fornita dall'UE è risultato ampiamente efficace ed è migliorato nel corso del periodo esaminato. L'UE e le organizzazioni internazionali valutano regolarmente la situazione della gestione delle finanze pubbliche e della lotta alla corruzione in Ucraina e, dal 2012, la Commissione ha rafforzato il proprio quadro di monitoraggio del sostegno al bilancio. Non vi è, tuttavia, un approccio sistematico alla valutazione dei programmi di sostegno al bilancio (cfr. paragrafi 45-48). Nel periodo 2011-2013, la sospensione dei pagamenti del sostegno al bilancio ha indotto progressi per quanto riguarda le priorità relative alla gestione delle finanze pubbliche (cfr. paragrafo 49):

Conclusioni e raccomandazioni

Raccomandazione 3 – Rafforzare il monitoraggio delle modalità di attuazione dell'assistenza UE

Al fine di approfondire e accelerare le riforme nel campo della gestione delle finanze pubbliche e della lotta alla corruzione, la Commissione dovrebbe rafforzare il monitoraggio in determinati ambiti e porre maggiormente l'accento sull'obbligo di rendiconto dei beneficiari.

- a) L'approccio della Commissione nel valutare i programmi di sostegno al bilancio attuati in Ucraina andrebbe semplificato.
- b) Visti i risultati ottenuti sospendendo i pagamenti, la Commissione dovrebbe, laddove sia debitamente giustificato, ricorrere alla sospensione dei pagamenti per il sostegno al bilancio.

79

L'assistenza dell'UE è stata parzialmente efficace nell'ottenere risultati concreti e sostenibili nel campo della gestione delle finanze pubbliche e della lotta alla corruzione. Fino al 2014, il limitato impegno del governo ucraino nei confronti del processo di riforma ha portato al conseguimento incompleto e tardivo dei risultati attesi (cfr. paragrafi 50-51). Nonostante il nuovo impulso impresso alle riforme a partire dal 2014, i risultati finora ottenuti rimangono fragili. Nei programmi AMF, la Commissione si è servita del margine di discrezionalità per concludere che le condizioni di gestione delle finanze pubbliche, per la maggior parte, erano state sostanzialmente soddisfatte, nonostante alcune carenze nell'attuazione (cfr. paragrafo 52). Per quanto riguarda la gestione delle finanze pubbliche e la lotta alla corruzione, gran parte dei risultati ottenuti consistono in modifiche legislative e istituzionali (cfr. paragrafi 53-63). Per quanto riguarda la politica per la lotta alla corruzione, restano ancora da appurare i risultati di una sua efficace attuazione.

Raccomandazione 4 – Porre maggiormente l'accento sull'efficacia dell'attuazione e sulla sostenibilità delle riforme

Oltre a sollecitare modifiche legislative, la Commissione dovrebbe, in collaborazione con le organizzazioni della società civile, subordinare l'erogazione di ulteriori aiuti UE all'efficace attuazione delle riforme essenziali in materia di gestione delle finanze pubbliche e di lotta alla corruzione. Ciò riguarda in particolare la strategia di riforma della gestione delle finanze pubbliche e il relativo piano d'azione, nonché la sostenibilità finanziaria di organismi operativi imparziali impegnati nella lotta alla corruzione. Le condizioni di erogazione dovrebbero essere valutate in maniera rigorosa.

L'assistenza UE volta a migliorare la governance nel settore del gas e la sicurezza dell'approvvigionamento di gas dell'UE attraverso l'Ucraina

80

Nel complesso, l'assistenza dell'UE all'Ucraina è stata parzialmente efficace nel migliorare la governance nel settore del gas e la sicurezza dell'approvvigionamento di gas attraverso l'Ucraina.

81

Il dialogo UE-Ucraina sulle questioni energetiche è stato inficiato dall'impegno incerto mostrato fino a poco tempo fa dall'Ucraina, nonché da divergenze d'opinione tra i portatori d'interesse dell'UE riguardo alla sicurezza dell'approvvigionamento di gas dell'UE attraverso l'Ucraina. Nel periodo 2007-2015 sono emerse le stesse questioni fondamentali (cfr. paragrafi 65-69).

82

Nella fase iniziale, la revisione dell'assistenza UE per quanto riguarda il settore del gas e la sicurezza dell'approvvigionamento di gas dell'UE attraverso l'Ucraina ha portato all'introduzione di alcune condizioni vaghe e difficili da valutare (cfr. paragrafo 70).

83

Fino al 2014 vi è stata una carenza di dati di alta qualità nel monitoraggio dell'attuazione dell'assistenza UE, mentre la comunicazione congiunta UE-Ucraina, talvolta, non ha illustrato il contesto completo alla base delle difficoltà osservate nel settore del gas (cfr. paragrafi 71-72).

84

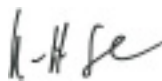
Fino al 2014, l'assistenza UE ha avuto un impatto limitato sul funzionamento del settore del gas ucraino e ha prodotto risultati contrastanti per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento di gas all'UE attraverso l'Ucraina. Dal 2014 sono state conseguite importanti tappe intermedie (cfr. paragrafo 73).

Raccomandazione 5 – Adottare misure volte a migliorare l'efficacia dell'assistenza dell'UE all'Ucraina nel settore del gas

La Commissione dovrebbe adottare tempestivamente misure volte a migliorare il monitoraggio della cooperazione strategica con l'Ucraina nel settore del gas e renderla più efficace. In particolare, si dovrebbe porre maggiormente l'accento su raccolta, verifica e analisi dei dati. La Commissione dovrebbe sistematicamente raccogliere informazioni più accurate e verificabili, anche in condizioni sfavorevoli. Ciò è di vitale importanza per far sì che il processo decisionale sia ben fondato e basato su riscontri empirici.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione dell'8 novembre 2016.

Per la Corte dei conti europea



Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Programmi esaminati

Tabella 1 – Ucraina: programmi di sostegno al bilancio, 2007-2015

Programmi di sostegno settoriale al bilancio ¹ (abbreviazione, anno della decisione)	Assegnati	Erogati
	<i>(in milioni di euro)</i>	
	588	259
Sostegno all'attuazione della politica energetica dell'Ucraina (Energia I, 2007)	87	73
Sostegno all'attuazione della strategia dell'Ucraina nel settore dell'efficienza energetica e delle fonti energetiche rinnovabili (Efficienza energetica, 2008)	70	52
Promozione degli scambi reciproci tramite la rimozione degli ostacoli tecnici al commercio tra Ucraina e l'UE (Commercio, 2008)	45	29
Sostegno all'attuazione di una strategia ambientale in Ucraina (Ambiente, 2009)	35	24
Sostegno all'attuazione della strategia dell'Ucraina per i trasporti (Trasporti, 2009)	65	27
Sostegno alla politica settoriale di gestione delle frontiere in Ucraina (Gestione delle frontiere, 2010)	66	49
Sostegno continuato all'attuazione della strategia energetica dell'Ucraina (Energia II, 2012)	45	5
Programma di sostegno alle politica regionale – sostegno alla politica regionale dell'Ucraina (Regionale, 2013)	55	0
Riforma del quadro normativo amministrativo e del pubblico impiego dell'Ucraina (2011)	70	annullato
Sostegno al bilancio in favore della politica di sviluppo regionale dell'Ucraina (2012)	50	annullato
Contratto di potenziamento istituzionale²	355	250

- 1 Tale importo comprende la componente di sostegno complementare (assistenza tecnica, revisione contabile, valutazione e revisione del programma).
- 2 Dei 355 milioni di euro per l'SBC, 232 milioni di euro erano costituiti da nuovi fondi e 123 milioni sono stati assorbiti attingendo alle assegnazioni del piano d'azione annuale del 2013 (tramite due nuovi programmi di sostegno alle politiche settoriali per l'eliminazione degli ostacoli al commercio e per l'attuazione di una strategia ambientale in Ucraina (55 milioni di euro ciascuno), mentre 13 milioni tramite un aumento della dotazione, inizialmente destinato al settore ambientale).

Fonte: CRIS al 31.12.2015.

Tabella 2 – Ucraina: panoramica dell'assistenza macrofinanziaria dell'UE, 2007- 2015

Anno della decisione	Abbreviazione usata per il presente audit	Assegnati	Erogati
		<i>(in milioni di euro)</i>	
2002	AMF I	110	610
2010		500	
2014	AMF II	1 000	1 000
2015	AMF III	1 800	600
Totale		3 410	2 210

Fonte: DG Affari economici e finanziari al 31.12.2015, http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm

Tabella 3 – Ucraina: progetti esaminati per il periodo 2007-2015

Titolo (anno contrattuale)	Assegnati	Erogati
	<i>(in milioni di euro)</i>	
Gestione delle finanze pubbliche		
Gemellaggio «Rafforzamento dell'applicazione del diritto e della politica della concorrenza in Ucraina (2007)»	1	0,9
Gemellaggio «Assistenza all'Ufficio centrale per il controllo e l'audit (Servizio statale di audit o KRU) nell'applicazione del nuovo sistema di controllo finanziario interno del settore pubblico» (2007)	1,1	1,1
Armonizzazione del regime di concorrenza e del sistema degli appalti pubblici in Ucraina con le norme UE (2008)	4,4	4,4
Rafforzamento del potenziale della Banca nazionale dell'Ucraina tramite un avvicinamento agli standard dell'UE per l'attività di banca centrale (2009)	1,1	0,6
Sostegno al Ministero delle Finanze dell'Ucraina nei settori della gestione del debito pubblico e della previsione di bilancio (2010)	1,7	1,5
Sviluppo della scheda per il progetto di gemellaggio sulla vigilanza basata sul rischio delle istituzioni finanziarie non bancarie (2011)	0,1	0,1
Fornitura di attrezzature informatiche per integrare la rete regionale del comitato antimonopoli, a sostegno del piano d'azione UE-Ucraina del 2006 «Armonizzazione del regime di concorrenza e del sistema degli appalti pubblici in Ucraina con le norme UE» (2010)	0,2	0,2
Proroga del contratto 147-509 «Armonizzazione del regime di concorrenza e del sistema degli appalti pubblici in Ucraina con le norme UE» (2011)	1,1	1,1
Sviluppo di tre progetti di gemellaggio nel settore della gestione delle finanze pubbliche in Ucraina (2013)	0,1	0,1
Armonizzazione del sistema degli appalti pubblici dell'Ucraina con le norme UE (2013)	4	2,7
I costi dello Stato: promuovere il controllo pubblico sull'elaborazione del bilancio statale (2013)	0,3	0,2
La società civile e i media per bilanci locali trasparenti	0,3	0,1
Creazione e applicazione del sistema «bilancio aperto» per monitorare l'utilizzo dei fondi pubblici (2013)	0,3	0,2
Monitoraggio indipendente dei flussi di risorse e finanziari derivanti dallo sviluppo di idrocarburi convenzionali e non convenzionali in Ucraina nel quadro dell'accordo di produzione condivisa (2013)	0,2	0,2
Totale per la gestione delle finanze pubbliche	15,9	13,4
Lotta alla corruzione		
Sostegno al buon governo: progetto contro la corruzione in Ucraina (2006)	1,5	1,4
Progetto di sostegno alle riforme giudiziarie in Ucraina (2013)	8,6	2,4
Totale lotta alla corruzione	10,1	3,8

Fonte: CRIS al 31.12.2015.

Sintesi

III

I drammatici eventi registrati in Ucraina alla fine di febbraio 2014, ovvero la destituzione dell'ex presidente ucraino Yanukovich il 28 febbraio 2014 e l'annessione illegale della Crimea da parte della Russia nei giorni successivi, hanno imposto di adottare provvedimenti rapidi e decisi per alleviare nella misura del possibile gli effetti di una situazione difficile e inattesa.

Benché in questo modo la Commissione non abbia avuto il tempo sufficiente per elaborare una strategia predefinita e di lungo termine prima di annunciare, nel marzo del 2014, un consistente pacchetto di misure di aiuto all'Ucraina, la pianificazione di lungo termine ha avuto inizio nel periodo immediatamente successivo e da allora si sono tenute ampie discussioni di tipo strategico con la partecipazione anche dei partner internazionali.

V

La Commissione ritiene che, per quanto l'assistenza UE sia stata solo parzialmente efficace, sono state avviate o sostenute dai programmi UE importanti riforme strutturali in quasi tutti gli ambiti descritti alla sezione IV.

VI

La Commissione è stata costretta a negoziare e valutare l'assistenza macrofinanziaria e le condizioni di sostegno al bilancio in Ucraina in condizioni eccezionali sul piano politico, economico e finanziario.

La maggior parte dei programmi di sostegno al bilancio comprende una componente a quota fissa che viene versata all'inizio del programma, a condizione che siano soddisfatte le condizioni generali standard per le operazioni di sostegno al bilancio.

VII

Negli ultimi 10 anni la cooperazione con l'Ucraina nel settore dell'energia ha avuto come base il pertinente memorandum d'intesa del 2005 e come obiettivo precipuo garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas all'Europa attraverso il sistema dei gasdotti ucraini e attuare una serie di riforme di ampia portata nel settore dell'energia. Lo stesso obiettivo aveva anche la dichiarazione congiunta sulla modernizzazione del sistema di transito del gas in Ucraina del marzo 2009. La crisi del gas del 2009 ha ulteriormente incrementato l'importanza e la tempestività di questa iniziativa, benché la sua attuazione sia stata difficile a causa della complessa situazione politica nel paese e delle continue tensioni geopolitiche.

I progressi compiuti hanno consentito alla BEI e alla BERS di firmare nel dicembre 2014 una prima serie di prestiti per la modernizzazione del sistema di transito del gas. Gli interventi per migliorare la governance nel settore del gas in Ucraina, come pure la sicurezza generale dell'approvvigionamento, sono stati ostacolati fino al 2014 dalla dipendenza dell'Ucraina dalle forniture energetiche russe. Da allora i progressi significativi realizzati nelle riforme del mercato del gas in Ucraina sono ampiamente riconosciuti.

Dal marzo 2015 è in corso di attuazione un piano di riforme di ampia portata del settore del gas. Oltre all'adozione della nuova legge sul gas, il governo ha adottato nel luglio 2016 il piano per la separazione di Naftogaz dal gestore del sistema di trasmissione, che dovrebbe essere attuato entro il 2017.

La Commissione, di concerto con il segretariato della Comunità dell'Energia e altri partner, continuerà a insistere affinché vengano completate le riforme del settore del gas, al fine di migliorare la trasparenza e garantire piene condizioni di concorrenza, oltre a consentire l'ingresso di nuovi operatori nel mercato, migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e l'affidabilità del sistema di transito ucraino.

Introduzione

04

Dalla metà del 2015 l'economia ucraina ha mostrato segni di stabilizzazione dopo un periodo di recessione particolarmente acuta provocata in larga parte dalla perdita di fiducia e dai danni subiti dalla capacità di produzione a seguito del conflitto armato nell'est del paese. La stabilizzazione è dovuta a una serie di fattori, quali una forte intervento di politica macroeconomica messo in atto per affrontare gli squilibri di lungo periodo e un sostegno tecnico-finanziario internazionale di ampia portata che si è rivelato fondamentale per arginare la crisi di fiducia.

Dopo una contrazione del 6,6% nel 2014 e del 9,9% nel 2015, ci si aspetta che l'economia torni a crescere nel 2016 (si prevede un aumento dell'1-2%) grazie a un graduale miglioramento della fiducia di consumatori e investitori. Il PIL è aumentato in termini reali dello 0,1% nel primo trimestre e dell'1,3% nel secondo trimestre del 2016.

08

Data la situazione in Ucraina, a partire dal 2014 l'assistenza dell'ENI è stata effettivamente erogata sotto forma di «misure speciali» annuali. Sono tuttavia già iniziati i preparativi per il ritorno a una normale programmazione pluriennale in forma di quadro di sostegno unico a decorrere dal 2018.

13

La Commissione concorda sul fatto che l'impegno delle autorità ucraine nel processo di riforma ha registrato notevoli miglioramenti a partire dal 2014. In particolare l'attuale amministrazione ucraina sta dimostrando un forte impegno nella realizzazione della riforma della pubblica amministrazione.

La Commissione incoraggia le autorità a proseguire su questa strada. Interventi sono in corso in questo ambito per mettere a punto un programma UE di assistenza di grande portata a sostegno del processo di riforma. Anche il terzo programma AMF contiene impegni di rilievo in materia di riforma della pubblica amministrazione (di tipo sia legislativo sia esecutivo).

15

L'AMF non costituisce una replica, bensì un'integrazione, delle condizioni dell'FMI. L'AMF può essere concessa soltanto se è stato avviato il programma complementare dell'FMI e gli esami dell'FMI continuano e sono via via conclusi. Ciò implica che i beneficiari devono continuare a rispettare le condizioni dell'FMI per poter beneficiare dei versamenti a titolo dell'AMF.

Riquadro 1 – Avvio della campagna delle autorità ucraine contro l'oligarchia

La Commissione ritiene che il ruolo e l'importanza dell'Agenzia per la modernizzazione siano sopravvalutati e che non sussista il rischio di confonderne le attività con l'assistenza ufficiale dell'UE all'Ucraina.

17

I drammatici eventi registrati in Ucraina alla fine di febbraio 2014, ovvero la destituzione dell'ex presidente ucraino Yanukovich il 28 febbraio 2014 e l'annessione illegale della Crimea da parte della Russia nei giorni successivi, hanno richiesto l'adozione di provvedimenti rapidi e decisi per alleviare nella misura del possibile gli effetti di una situazione difficile e inattesa.

Benché in questo modo la Commissione non abbia avuto il tempo sufficiente per elaborare una strategia predefinita e di lungo termine prima di annunciare, nel marzo del 2014, un consistente pacchetto di misure di aiuto all'Ucraina, la pianificazione di lungo termine ha avuto inizio nel periodo immediatamente successivo e da allora si sono tenute ampie discussioni di tipo strategico con la partecipazione anche dei partner internazionali.

Inoltre, dopo l'annuncio del pacchetto di sostegno, che ha avuto una rilevanza politica notevole, i programmi specifici di sostegno dell'UE sono stati accuratamente messi a punto tenendo conto dei rischi finanziari come pure delle attività di altri donatori e fornendo la pertinente documentazione.

18

Il pacchetto finanziario del marzo 2014 aveva come obiettivo mandare un forte segnale di sostegno politico e, allo stesso tempo, mobilitare un sostegno di bilancio e fiscale nel breve termine e un supporto nel campo della consulenza e degli investimenti nel lungo termine. Per questo il pacchetto prendeva in considerazione esigenze di medio e lungo termine - e nel secondo caso le subordinava a un forte impegno da parte delle autorità ucraine a realizzare le riforme.

Va sottolineato che soltanto 1,61 miliardi di EUR dell'AMF rientravano nel pacchetto finanziario del marzo 2014 (volume combinato di AMF I e AMF II). La proposta di un terzo pacchetto AMF per l'Ucraina (con una dotazione di 1,8 miliardi di EUR) è stata adottata dalla Commissione nel gennaio 2015 ed era finalizzata a integrare il pacchetto del marzo 2014, basandosi su una valutazione organica dell'assistenza fornita fino a quel momento, del suo impatto sulla stabilità economica e finanziaria in Ucraina dall'inizio della crisi e tenendo conto del deterioramento della situazione finanziaria in Ucraina all'inizio del 2015.

20

Il ritorno a una normale programmazione pluriennale in forma di quadro di sostegno unico è previsto a decorrere dal 2018. I lavori preparatori sono già cominciati.

21

Nonostante alcuni problemi di coordinamento nella fase iniziale, attualmente le attività della delegazione UE di Kiev, del gruppo di sostegno per l'Ucraina e della Missione consultiva dell'UE sono strettamente coordinate e pienamente complementari, come dimostrato, ad esempio, dall'elaborazione congiunta di un nuovo programma di sostegno alla lotta contro la corruzione adottato qualche mese fa (giugno 2016).

22

L'iniziativa in questione non è stata ulteriormente perseguita. La Commissione continua a sostenere l'Ucraina nella lotta contro la corruzione e le frodi tramite altre iniziative quali il sostegno ai nuovi organismi ucraini di lotta alla corruzione mediante il programma anticorruzione menzionato nella risposta al paragrafo 21 e il sostegno alla riforma del sistema giudiziario.

24

Il coordinamento dei donatori da parte del governo ucraino è stato in effetti piuttosto carente per la maggior parte del periodo oggetto di audit. L'attuale governo Ucraino, tuttavia, sta adottando misure per affrontare e migliorare la situazione e i primi risultati positivi già si vedono.

25

La Commissione si è coordinata fin dall'inizio con il fondo multidonatori della BERS e ha ora adottato (luglio 2016) la decisione di contribuire al fondo.

Osservazioni

34

L'UE è stata effettivamente molto attiva nel sostenere l'elaborazione di una strategia di gestione delle finanze pubbliche (GFP) nel 2012 e 2013, sfociata poi nell'adozione di un documento di buona qualità prima del vertice di Vilnius. Interventi sono in corso - di nuovo con il contributo dell'UE e di esperti dell'OCSE/SIGMA - per aggiornare e migliorare ulteriormente la strategia GFP.

38

Le condizioni in materia di gestione delle finanze pubbliche e di lotta alla corruzione hanno rivestito un ruolo fondamentale in una serie di programmi di sostegno dell'UE, come ad esempio il contratto di potenziamento istituzionale (State Building Contract). La Commissione continuerà a migliorare le modalità e i criteri di valutazione per monitorare i progressi nel campo della GFP.

40

La Commissione ritiene di aver utilizzato il proprio margine di discrezionalità in modo appropriato date le eccezionali circostanze politico-finanziarie in Ucraina.

Riquadro 2 – Flessibilità nella definizione e nella valutazione del soddisfacimento delle condizioni per l'AMF

Il memorandum di intesa per l'AMF I è stato negoziato principalmente nel periodo 2010-2012 con un governo ucraino molto meno incline a realizzare le riforme ed è stato ratificato soltanto nel 2014 dal parlamento ucraino. Nonostante le difficoltà incontrate nei negoziati, la Commissione è riuscita a inserire nel memorandum di intesa alcune condizioni generali di GFP.

L'approccio mirante a includere più di un risultato in una condizione rende possibile la fissazione di un obiettivo più generale in uno specifico settore di riforma al fine di fornire un orientamento strategico, garantendo al contempo chiarezza e specificità per quanto riguarda le misure attese.

Risposte congiunte ai paragrafi 41 e 42

La Commissione ritiene che in percentuale l'anticipazione delle quote fisse dei programmi di sostegno al bilancio sia rimasta all'interno dei margini raccomandati dagli orientamenti sul sostegno al bilancio e che fosse giustificata dalla situazione in Ucraina.

43

La Commissione ritiene che nel 2014 l'Ucraina fosse sull'orlo del collasso finanziario e, di conseguenza, politico. Di concerto con l'FMI e altri donatori internazionali, l'UE ha reagito rapidamente alla crisi finanziaria in Ucraina, in particolare nel 2014 e nella prima metà del 2015. Tenuto conto della portata della crisi economica in Ucraina e delle dimensioni del paese (di gran lunga il più grande dei vicini orientali dell'UE) è stato necessario erogare importi significativi a titolo dell'assistenza macrofinanziaria.

46

Le erogazioni di sostegno al bilancio sono effettivamente basate (dal 2010) su una valutazione organica della GFP che tiene conto di tutti i pertinenti materiali di analisi, comprese le valutazioni sulle spese pubbliche e sulla responsabilità finanziaria (PEFA).

48

La Commissione ritiene che l'esame del 2014 sulle operazioni di sostegno al bilancio in Ucraina abbia fornito una panoramica e una valutazione organica e comparativa.

51

La Commissione è al corrente di questo problema, segnalato anche nella valutazione del sostegno al bilancio, e ha fatto presente al ministero delle finanze che è necessario migliorare le modalità di assegnazione delle risorse dell'UE.

52

La Commissione ritiene che la sua valutazione («generalmente soddisfatte») in relazione alle condizioni AMF vada interpretata nel senso che, per quanto non tutte le condizioni siano state attuate, l'obiettivo riformatore delle condizioni in parola è stato conseguito in misura tale da rendere ingiustificato un ritardo nel relativo versamento a titolo dell'AMF.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 67-69.

Durante tutto il periodo oggetto dell'audit la Commissione ha perseguito una politica coerente visto il ruolo strategico del sistema ucraino di transito del gas e la necessità correlata di riformare a fondo il settore del gas.

Gli Stati membri hanno ampiamente sostenuto gli sforzi della Commissione. La Commissione riconosce tuttavia che le priorità di alcuni Stati membri per quanto riguarda la cooperazione nel settore del gas non erano sempre del tutto allineate a quelle della Commissione.

A seguito delle crisi del 2006 e del 2009 la Commissione ha condotto una valutazione del rischio interno e ha analizzato gli insegnamenti tratti dagli episodi di interruzione delle forniture di gas in un documento di lavoro dei servizi della Commissione [SEC(2009) 977].

La Commissione ritiene che le interruzioni del transito del gas avvenute nel 2006 e 2009 siano state il risultato diretto di una disputa commerciale tra Gazprom e Naftogaz, influenzata ed esacerbata dalle tensioni politiche tra Ucraina e Russia.

La Commissione ha dovuto tenere conto del carattere sensibile delle relative informazioni e ritiene che, date le circostanze, non avrebbe potuto essere più esplicita.

70

La Commissione riconosce che, in alcuni casi, la messa a punto dei programmi di assistenza al settore del gas avrebbe potuto essere migliore ma fa presente anche la scarsa capacità amministrativa dei ministeri ucraini competenti nella formulazione dei programmi di assistenza.

71

La Commissione ritiene che l'accesso ai dati sia gradualmente migliorato nel periodo oggetto dell'audit. Dal 2015 i dati relativi ai flussi di transito del gas, come pure le informazioni di mercato relative al settore ucraino del gas, sono resi pubblici grazie alla cooperazione tra le autorità ucraine, la Commissione e ENTSO-G (la rete europea di gestori del sistema di trasporto del gas).

73

La Commissione ritiene che progressi fossero già stati compiuti nel 2014 – a titolo di esempio il progetto di legge sul gas messo a punto dal governo che ha consentito di firmare i primi prestiti BEI/BERS per la modernizzazione del sistema di transito del gas nel dicembre 2014.

c)

L'impegno della Commissione per aiutare l'Ucraina a modernizzare il sistema di transito del gas ha determinato una serie di importanti decisioni di investimento soltanto verso la fine del 2014, soprattutto perché i precedenti governi non erano propensi ad attuare le riforme fondamentali concordate nella dichiarazione congiunta del 2009.

d) i)

La Commissione e il SEAE ritengono che la sicurezza dell'approvvigionamento di gas dell'UE fosse a rischio anche a causa di soggetti esterni (Russia).

Conclusioni e raccomandazioni

74

La Commissione e il SEAE ritengono che l'assistenza dell'UE abbia svolto un ruolo cruciale nel promuovere l'associazione politica e l'integrazione dell'Ucraina con l'Unione europea. Dall'inizio della crisi nel 2014 l'assistenza dell'UE ha svolto inoltre un ruolo fondamentale per stabilizzare la situazione in Ucraina e promuovere l'adozione di importanti riforme strutturali in un'ampia serie di ambiti e settori.

76

La Commissione ritiene che la lotta alla corruzione e la gestione delle finanze pubbliche siano aspetti fondamentali del dialogo dell'UE con l'Ucraina. Di conseguenza, negli ultimi anni sono state avviate una serie di riforme di grande portata con risultati altrettanto significativi.

Raccomandazione 1 – Porre maggiormente l'accento sulla gestione delle finanze pubbliche nell'ambito del processo di dialogo con l'Ucraina

La Commissione e il SEAE accettano la raccomandazione.

Un programma specifico di sostegno alla gestione delle finanze pubbliche è attualmente allo studio in forma di misura speciale per il 2017. Le questioni di GFP costituiscono già elementi fondamentali di tutti i progetti di sostegno al bilancio attualmente in corso e l'aggiornamento della strategia di GFP è già in atto con l'aiuto di esperti dell'UE e dell'OCSE-SIGMA.

77

La Commissione ritiene che nel 2014 e 2015 una mobilitazione e un esborso rapidi dell'assistenza fossero essenziali vista la situazione critica dell'Ucraina. Tutti pagamenti del sostegno al bilancio sono stati preceduti da una valutazione accurata per accertare che fossero rispettate le condizioni generali per tale sostegno.

La maggior parte dei programmi di sostegno al bilancio comprende una componente a quota fissa che viene versata all'inizio del programma, a condizione che siano soddisfatte le condizioni generali standard per le operazioni di sostegno al bilancio.

Raccomandazione 2 – Migliorare la determinazione delle condizioni per l'assistenza finanziaria e l'erogazione della stessa

La Commissione accetta la raccomandazione.

a)

La Commissione ha già iniziato a definire gli obiettivi strategici in modo più preciso e mirato, come si può desumere dall'evoluzione dei memorandum di intesa con l'Ucraina, in particolare tra MFA II e III. In futuro la Commissione si prodigherà per conseguire una maggiore chiarezza e precisione.

Tuttavia, le condizioni per l'AMF sono sempre il risultato di un negoziato con il paese beneficiario. In particolare, quando i negoziati hanno luogo in un contesto geopolitico e finanziario eccezionale, la Commissione può, e potrà in futuro, essere costretta a trovare un punto di equilibrio tra l'urgenza della situazione e la durata estesa dell'assistenza, da un lato, e la precisione e la chiarezza dall'altro.

c)

Come ha sempre fatto in passato, la Commissione continuerà a operare in stretto coordinamento con il FMI e altri donatori nell'ambito dei programmi di AMF.

d)

La Commissione continuerà inoltre a cercare un ragionevole equilibrio tra effetto leva e rapidità dell'erogazione. Nel 2014 l'eccezionale contesto geopolitico e finanziario in Ucraina ha giustificato, in alcune occasioni, la decisione di procedere a una rapida erogazione dell'AMF. Con il consolidarsi della stabilizzazione economica in Ucraina, verso la fine del 2015, la Commissione ha cominciato a essere più rigorosa nel chiedere il rispetto delle condizioni per l'AMF, come dimostra il fatto che la seconda quota dell'AMF III non è stata ancora erogata (doveva esserlo nell'ottobre 2015) a causa di un'attuazione tuttora incompleta.

La Commissione continuerà a monitorare da vicino l'attuazione con l'obiettivo di utilizzare nel modo migliore la funzione di leva della sua assistenza. Allo stesso tempo non si può escludere che in futuro le quote dell'AMF siano erogate in presenza di un buon livello generale di attuazione anche qualora non sia soddisfatto un numero ridotto di condizioni.

78

La Commissione ritiene che l'esame del 2014 sulle operazioni di sostegno al bilancio in Ucraina abbia fornito una valutazione organica e comparativa.

Raccomandazione 3 – Rafforzare il monitoraggio del modo in cui l’assistenza UE viene attuata

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione continuerà a lavorare per rafforzare il monitoraggio delle modalità di attuazione dell’assistenza dell’UE e utilizzerà tutti gli strumenti di cui dispone per accelerare il processo di riforma.

79

La Commissione ritiene che la sua valutazione («generalmente soddisfatte») in relazione alle condizioni AMF vada interpretata nel senso che, per quanto non siano state attuate tutte le condizioni dettagliate sottostanti dell’AMF, l’obiettivo riformatore delle condizioni in parola è stato conseguito in misura tale da rendere ingiustificato un ritardo nel relativo versamento a titolo dell’AMF.

Raccomandazione 4 – Porre maggiormente l’accento sull’efficacia dell’attuazione e sulla sostenibilità delle riforme

La Commissione e il SEAE accettano la raccomandazione.

Nella valutazione delle condizioni per l’erogazione dell’AMF la Commissione si limiterà alle categorie «soddisfatte», «generalmente soddisfatte» e «non soddisfatte».

80

La cooperazione con l’Ucraina nel settore dell’energia negli ultimi 10 anni è stata finalizzata a garantire la sicurezza dell’approvvigionamento di gas (e petrolio) all’Europa attraverso il sistema di gasdotti ucraino. Gli interventi per migliorare la governance nel settore del gas in Ucraina, come pure la sicurezza generale dell’approvvigionamento, sono stati ostacolati dalla situazione politica e dalla dipendenza dell’Ucraina dalle forniture energetiche russe. Il dialogo di alto livello sulle questioni energetiche svoltosi nel contesto del memorandum d’intesa del 2005 ha garantito al riguardo un forum utile ed essenziale.

81

Durante tutto questo periodo la Commissione ha perseguito una politica coerente visto il ruolo strategico del sistema ucraino di transito del gas e la necessità di riformare a fondo il settore del gas, come riconosciuto anche dal Consiglio in una serie di conclusioni in materia. Benché gli Stati membri abbiano in larga parte sostenuto l’operato della Commissione, le priorità di alcuni Stati membri per quanto riguarda la cooperazione nel settore del gas non erano sempre allineate a quelle della Commissione.

82

Nonostante diverse lacune la Commissione ritiene che sia i programmi di sostegno al bilancio sia i relativi progetti di assistenza tecnica abbiano consentito di mettere a segno alcuni progressi nel difficile programma di riforme del settore del gas come pure di migliorare la sicurezza dell’approvvigionamento nonostante condizioni politiche spesso sfavorevoli. Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 70.

83

La Commissione ritiene che la comunicazione e l’accesso ai dati siano gradualmente migliorati di pari passo con l’evoluzione del dialogo in ambito energetico (si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 71). La Commissione ha affrontato i principali programmi riscontrati nel settore del gas nell’ambito del dialogo periodico in materia energetica, anche se la comunicazione congiunta non sempre ha fornito un quadro completo.

Raccomandazione 5 – Adottare misure volte a migliorare l'efficacia dell'assistenza dell'UE all'Ucraina nel settore del gas

La Commissione accetta questa raccomandazione e ha già iniziato ad attuarla.

Sono già state adottate misure significative per rendere più efficace l'assistenza dell'UE, tra cui la costituzione di un gruppo di esperti in seno al gruppo di sostegno per l'Ucraina, un migliore e più attento coordinamento dell'assistenza di concerto con il segretariato della Comunità dell'energia e con altri portatori di interesse (donatori, ENTSO-G ecc.).

La Commissione sta lavorando all'aggiornamento del memorandum di intesa sulla cooperazione con l'Ucraina nel settore dell'energia e, entro il 2016, intende firmare un partenariato strategico nel settore dell'energia con l'obiettivo di intensificare ulteriormente il dialogo con l'Ucraina nel settore energetico e di rendere più efficace la cooperazione in tale settore.

La Commissione continua a svolgere un ruolo di mediazione nella disputa sul gas che oppone la Russia e all'Ucraina, anche mediante un attento monitoraggio dei flussi di transito del gas. Nell'ambito dell'accordo di associazione con l'Ucraina è attivo un sistema di allerta precoce.

Ulteriori misure saranno adottate per migliorare la qualità dei dati statistici raccolti sull'Ucraina, in particolare mediante la componente statistica del progetto EU4Energy avviato nel giugno 2016 con l'Agenzia internazionale dell'energia e la Comunità dell'energia.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	7.10.2014
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	20.7.2016
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	8.11.2016
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	24.11.2016

Nella presente relazione la Corte valuta se, nel periodo 2007-2015, l'assistenza della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna sia stata efficace nel sostenere la trasformazione dell'Ucraina in uno Stato ben governato nei settori della gestione delle finanze pubbliche e della lotta alla corruzione, nonché nel comparto del gas.

Nel complesso, l'assistenza UE all'Ucraina è stata parzialmente efficace in questi tre ambiti e, fino al 2014, ha avuto un impatto limitato. Nonostante il nuovo impulso impresso alle riforme a partire da tale anno, i risultati finora ottenuti rimangono fragili. La presente relazione formula cinque raccomandazioni volte a migliorare l'assistenza UE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni