

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA E DEL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"RIDUZIONE DELLA GRANDE CORRUZIONE IN UCRAINA: DIVERSE INIZIATIVE UE, MA RISULTATI ANCORA INSUFFICIENTI"

SINTESI

I. Dopo la rivoluzione della dignità, l'UE ha destinato ingenti risorse e capitale politico al programma anticorruzione con l'Ucraina. In alcuni settori l'Ucraina ha registrato notevoli progressi, mentre in altri si fanno ancora attendere risultati significativi.

II. Non esiste né una definizione universale di corruzione né sottocategorie chiaramente definite. Nella sua collaborazione con l'Ucraina in materia di lotta alla corruzione, l'UE non ha utilizzato nei propri documenti l'espressione "grande corruzione", bensì quella più comune di "corruzione ad alto livello".

III. Il complesso fenomeno sociale della corruzione non può essere affrontato in modo lineare, mediante una strategia unica, bensì in modo multidimensionale. Infatti nella lotta alla corruzione un approccio olistico e trasversale costituisce una pratica universalmente riconosciuta¹.

L'UE ha impostato l'eliminazione della corruzione attraverso quattro assi principali.

In primo luogo, in termini preventivi, attraverso i suoi programmi di assistenza macrofinanziaria (AMF), il sostegno al bilancio e il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti, l'UE ha richiesto l'introduzione della concorrenza in vari settori. Ciò, a sua volta, ha limitato sensibilmente le opportunità per la corruzione ad alto livello riducendone lo spazio d'azione, ad esempio nei settori del gas e delle banche, per quanto riguarda il tasso di cambio, la sanità, la politica di concorrenza, gli appalti pubblici e la governance delle imprese statali (*State Owned Enterprises – SOE*).

In secondo luogo, l'UE ha svolto un ruolo importante, insieme ai propri partner internazionali, per incentivare e costituire la base giuridica e istituzionale della lotta alla (grande) corruzione ad alto livello: l'Ucraina ha introdotto uno dei sistemi più completi di dichiarazione della situazione patrimoniale a livello mondiale e ha creato istituzioni anticorruzione specializzate. Si tratta dell'ente nazionale anticorruzione dell'Ucraina, della procura specializzata nella lotta alla corruzione, dell'Alta Corte anticorruzione e dell'agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione. L'UE ha fornito il sostegno di esperti e ha promosso il potenziamento delle capacità di tali istituzioni attraverso i suoi programmi in corso, che possono già vantare una casistica credibile in cause complesse di corruzione ad alto livello, nonostante le complicazioni procedurali dovute alla pandemia di COVID-19.

In terzo luogo, l'UE ha destinato ingenti investimenti al rafforzamento del ruolo di una società civile dinamica, dei media e del giornalismo d'inchiesta, nonché delle imprese che promuovono una cultura dell'integrità, a livello sia centrale che regionale.

¹ Cfr. ad esempio la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e le relative guide tecniche; le norme sulle autorità anticorruzione dei partner europei contro la corruzione (2011); il rapporto annuale di attività 2019 del Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa; OCSE, *Strategic Approach to Combatting Corruption* (2018).

In quarto luogo, l'UE ha fortemente appoggiato le riforme delle procure, anche attraverso la verifica qualitativa dei procuratori a tutti i livelli, nonché la più ampia riforma giudiziaria in corso. Tutti questi elementi sono tasselli fondamentali dell'approccio multidimensionale dell'UE nella lotta contro la (grande) corruzione ad alto livello.

IV. I più importanti documenti dell'UE relativi all'Ucraina evidenziano costantemente la lotta contro la corruzione come un settore prioritario di impegno in tre dimensioni importanti: in primo luogo mediante un costante *dialogo strategico*, che concretizza la lotta alla corruzione in impegni ad alto livello (ad esempio, dichiarazioni dei vertici, visite ad alto livello), in riunioni tecniche e in documenti chiave quali l'accordo di associazione e il quadro di sostegno unico dell'UE 2018-2020. In secondo luogo, dal punto di vista della condizionalità, in *strumenti strategici* come le AMF, nei programmi di sostegno al bilancio dello Stato e tramite il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti. In terzo luogo, nel quadro della *programmazione* che ha promosso le riforme giudiziarie e anticorruzione.

In concreto, diversi programmi di AMF dell'UE hanno incluso condizioni relative alla creazione di istituzioni anticorruzione, tra cui l'Alta Corte anticorruzione; la verifica delle dichiarazioni della situazione patrimoniale degli alti funzionari; l'introduzione della concorrenza nel settore bancario e in quello dell'energia, in particolare nel settore del gas; la razionalizzazione della tutela giurisdizionale; la selezione dei responsabili delle agenzie anticorruzione; e la messa in opera del sistema di gestione elettronica dei fascicoli per l'ente nazionale anticorruzione e la procura specializzata nella lotta alla corruzione. Le relazioni sul meccanismo di sospensione dell'esenzione dal visto menzionano regolarmente la lotta alla corruzione ad alto livello e la necessità di garantire l'indipendenza e l'efficacia delle istituzioni incaricate di combattere questo particolare tipo di corruzione.

Analogamente, i documenti di programmazione dell'iniziativa anticorruzione dell'UE, fase 1 e fase 2, contengono molteplici riferimenti alla lotta alla corruzione ad alto livello, che è anche stata esplicitamente menzionata nel contratto di potenziamento istituzionale (il primo risultato atteso era: "Compiere seri progressi nella lotta alla corruzione istituendo e garantendo il funzionamento efficace di un'agenzia investigativa anticorruzione specializzata per i reati di corruzione ad alto livello...") e nell'agenda di associazione 2015.

V. Un aumento significativo della trasparenza e delle attività di giornalismo d'inchiesta dopo la rivoluzione della dignità ha contribuito al diffondersi delle percezioni negative dei cittadini riguardo ai mali della società. Ciò, a sua volta, incide sull'affidabilità degli indici di percezione della corruzione, come l'indice di *Transparency International*.

VII. L'UE ha fortemente appoggiato gli sforzi tesi a introdurre una riforma giudiziaria più ampia nonché lo sviluppo dell'intera architettura anticorruzione. La fiducia nelle istituzioni anticorruzione di cui sopra è relativamente elevata; tali istituzioni possono già vantare una casistica, spesso sfociata in condanne. Tale fiducia è però condizionata dalla presenza di aziende medialie nazionali e regionali di proprietà di gruppi che rappresentano interessi costituiti, molte delle quali sono spesso esse stesse oggetto di indagini anticorruzione.

L'obiettivo della creazione delle istituzioni anticorruzione era quello di definire un percorso istituzionale specializzato operante in parallelo alla normale filiera della giustizia penale, che non ha voluto o potuto gestire i casi di corruzione. L'esempio più chiaro in tal senso è rappresentato dal noto tribunale amministrativo distrettuale di Kiev, che ha ripetutamente pronunciato sentenze che hanno minato la lotta alle pratiche di corruzione. Attualmente il presidente Zelensky ha firmato una legge che mira ad abolire tale tribunale e a trasferire la sua competenza a un altro organo giudiziario.

Non si può escludere che le parti non riformate del sistema giudiziario e degli organi di governo della magistratura esercitino una certa influenza sulle istituzioni specializzate anticorruzione, tuttavia

esistono molteplici garanzie che attenuano tali rischi. Benché le istituzioni indipendenti anticorruzione siano già pienamente operative e producano risultati, l'UE sostiene parallelamente le riforme generali nel settore della sicurezza giudiziaria e civile.

VIII. Il parlamento ucraino ha adottato la base giuridica per il varo del sistema di gestione elettronica dei fascicoli per l'ente nazionale anticorruzione e la procura specializzata nella lotta alla corruzione (una delle condizioni AMF V dell'UE). Tale provvedimento apre la strada alla digitalizzazione dell'intera filiera della giustizia penale, il che migliorerà la trasparenza e l'efficienza.

Il progetto PRAVO-Justice (componente 4) si sta occupando della questione dell'interoperabilità delle banche dati e dell'affidabilità dei registri.

IX. Il livello di coordinamento, compresa la condizionalità incrociata, tra i partner internazionali dell'Ucraina è stato esemplare. È stato questo il caso dell'architettura anticorruzione, delle riforme settoriali anticorruzione e della riforma della procura e del sistema giudiziario.

X. È ampiamente riconosciuto che gli operatori e gli studiosi del settore debbano ancora far fronte a limitazioni e sfide persistenti nel misurare i cambiamenti nei livelli di corruzione e nel verificare se gli sforzi anticorruzione progrediscono e stiano avendo un impatto. La rete anticorruzione dell'OCSE, attraverso il programma UE per l'integrità volto a combattere la corruzione, sta sperimentando in diversi paesi, tra cui l'Ucraina, indicatori di prestazione molto dettagliati in materia di lotta alla corruzione. A causa della difficoltà di misurare direttamente la corruzione, però, questo rimane un settore complesso in cui si registrano lenti progressi. La tendenza attuale è quella di fare spesso affidamento sulla misurazione indiretta attraverso indicatori indiretti che, seppur specificamente legati al contesto, sono più osservabili e attuabili.

XI. Si vedano qui di seguito le risposte della Commissione alle raccomandazioni della Corte dei conti europea.

INTRODUZIONE

05. Non esiste né una definizione universale di corruzione né sottocategorie chiaramente definite. Nella sua collaborazione con l'Ucraina in materia di lotta alla corruzione, l'UE non ha utilizzato nei propri documenti l'espressione "grande corruzione", bensì quella più comune di "corruzione ad alto livello".

12. L'approccio dell'UE all'eliminazione della corruzione è stato sviluppato su misura per l'Ucraina e oggi viene ripreso anche in altri paesi. Esso comprende l'incentivazione della concorrenza in vari settori dell'economia, limitando in tal modo le possibilità di corruzione.

OSSERVAZIONI

22. Le cause di fondo della grande corruzione sono generalmente note: un organo giurisdizionale le considererebbe un "fatto notorio" che non richiede prove. Numerosi studi hanno analizzato le cause di fondo della grande corruzione. Prima di programmare l'assistenza tecnica all'Ucraina, i servizi dell'UE hanno commissionato studi e si sono avvalsi di una serie di fonti attendibili, tra cui riunioni, informazioni pubbliche/mediatiche/ufficiali e statistiche.

24. I più importanti documenti dell'UE relativi all'Ucraina evidenziano costantemente la lotta contro la corruzione come un settore prioritario di impegno in tre dimensioni importanti: in primo luogo mediante un costante dialogo strategico, che concretizza la lotta alla corruzione in impegni ad alto livello (ad esempio, dichiarazioni dei vertici, visite ad alto livello), in riunioni tecniche e in documenti

chiave quali l'accordo di associazione e il quadro di sostegno unico dell'UE 2018-2020. In secondo luogo, dal punto di vista della condizionalità, in strumenti strategici come le AMF, nei programmi di sostegno al bilancio dello Stato e tramite il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti. In terzo luogo, nel quadro della programmazione che ha promosso le riforme giudiziarie e anticorruzione.

In concreto, diversi programmi di AMF dell'UE hanno incluso condizioni relative alla creazione di istituzioni anticorruzione, tra cui l'Alta Corte anticorruzione; la verifica delle dichiarazioni della situazione patrimoniale degli alti funzionari; l'introduzione della concorrenza nel settore bancario e in quello dell'energia, in particolare nel settore del gas; la razionalizzazione della tutela giurisdizionale; la selezione dei responsabili delle agenzie anticorruzione; e la messa in opera del sistema di gestione elettronica dei fascicoli per l'ente nazionale anticorruzione e la procura specializzata nella lotta alla corruzione. Le relazioni sul meccanismo di sospensione dell'esenzione dal visto menzionano regolarmente la lotta alla corruzione ad alto livello e la necessità di garantire l'indipendenza e l'efficacia delle istituzioni incaricate di combattere questo particolare tipo di corruzione.

26. La Commissione ha effettivamente adottato un approccio multidimensionale nella lotta alla corruzione. Di conseguenza l'UE ha impostato l'eliminazione della corruzione attraverso quattro assi principali: l'eliminazione delle opportunità per la corruzione tramite la condizionalità e il dialogo strategico, la creazione e il potenziamento della capacità delle istituzioni indipendenti anticorruzione, il sostegno alla società civile e al giornalismo d'inchiesta, nonché la riforma del sistema giudiziario e delle procure.

27. Il complesso fenomeno sociale della corruzione deve essere affrontato in modo multidimensionale. Infatti nella lotta alla corruzione un approccio olistico e trasversale costituisce una pratica universalmente riconosciuta.

L'UE ha impostato l'eliminazione della corruzione attraverso quattro assi principali.

In primo luogo, in termini preventivi, attraverso i suoi programmi di assistenza macrofinanziaria (AMF), il sostegno al bilancio e il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti, l'UE ha richiesto l'introduzione della concorrenza in vari settori. Ciò, a sua volta, ha limitato sensibilmente le opportunità per la corruzione riducendone lo spazio d'azione, ad esempio nei settori del gas e delle banche, per quanto riguarda il tasso di cambio, la sanità, la politica di concorrenza, gli appalti pubblici e la governance delle SOE.

In secondo luogo, l'UE ha svolto un ruolo importante, insieme ai propri partner internazionali, per incentivare e costituire la base giuridica e istituzionale della lotta alla (grande) corruzione ad alto livello: l'Ucraina ha introdotto uno dei sistemi più completi di dichiarazione della situazione patrimoniale a livello mondiale e ha creato istituzioni anticorruzione specializzate. Si tratta dell'ente nazionale anticorruzione dell'Ucraina, della procura specializzata nella lotta alla corruzione, dell'Alta Corte anticorruzione e dell'agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione. L'UE ha fornito sostegno alle istituzioni, potenziandone le capacità, attraverso i suoi programmi in corso, che possono già vantare una casistica credibile in cause complesse di corruzione ad alto livello, nonostante le complicazioni procedurali dovute alla pandemia di COVID-19.

In terzo luogo, l'UE ha destinato ingenti investimenti al rafforzamento del ruolo di una società civile dinamica, dei media e del giornalismo d'inchiesta, nonché delle imprese che promuovono una cultura dell'integrità, a livello sia centrale che regionale.

In quarto luogo, l'UE ha fortemente appoggiato le riforme delle procure, anche attraverso la verifica qualitativa dei procuratori a tutti i livelli, nonché la più ampia riforma giudiziaria in corso. Tutti questi

elementi sono tasselli fondamentali dell'approccio multidimensionale dell'UE nella lotta contro la (grande) corruzione ad alto livello.

29. Il progetto 12, con un bilancio di 14,5 milioni di euro, è di fatto il più grande progetto della Commissione nel settore della lotta alla corruzione.

32. L'UE ha affrontato la questione dell'eliminazione dello spazio per la corruzione e l'influenza economica delle strutture oligarchiche anche attraverso la condizionalità dell'AMF: ad esempio insistendo per lo scorporo di Naftogaz, eliminando l'arbitraggio nel tasso di cambio fisso e risanando il settore bancario. Inoltre, il sistema di dichiarazione della situazione patrimoniale promosso dall'UE ha svolto un ruolo importante nell'esporre i funzionari corrotti utilizzati dagli oligarchi per promuovere i loro interessi.

34. Spetta effettivamente al Consiglio adottare atti giuridici in materia di sanzioni. Le decisioni di politica estera dell'UE richiedono l'unanimità tra gli Stati membri.

Il Consiglio sta compiendo ogni sforzo per far sì che gli elenchi soddisfino tutti i requisiti giuridici definiti dagli organi giurisdizionali dell'UE, tenendo conto dell'evoluzione della giurisprudenza, per evitare che le designazioni siano impuginate con successo dinanzi ai tribunali dell'UE.

Spetta al Consiglio adottare atti giuridici che introducano il blocco dei beni e altre misure restrittive e spetta agli Stati membri dell'UE attuarle. Tale regime mira ad agevolare il recupero dei beni da parte dello Stato ucraino mediante il blocco dei beni nonché a impedire trasferimenti di denaro verso altri paesi. I divieti di concessione del visto perseguono invece una finalità diversa, che esula dal campo del regime sanzionatorio per appropriazione indebita.

36. Il progetto non è incentrato sulla grande corruzione, bensì sulla riforma del settore della sicurezza civile. Di recente il progetto è stato in grado di operare a pieno ritmo. L'EUAM Ucraina ha svolto varie attività di formazione e ha fornito attrezzature di progetto operando in combinazione con le attività di potenziamento delle capacità della polizia di Pravo.

Nel dicembre 2020 la polizia nazionale ucraina ha ricevuto due centri dati modulari all'avanguardia finanziati dall'UE, collegati in rete con le esistenti infrastrutture di telecomunicazione della polizia nazionale ucraina. I nuovi centri dati forniranno supporto alle operazioni nonché a più di 45 000 agenti di polizia in tutta l'Ucraina, a livello nazionale e comunitario, comprese 102 linee di emergenza della polizia.

38. L'UE ha sostenuto con forza le riforme della governance societaria nelle SOE e la ristrutturazione/lo scorporo di NAFTOGAZ, entrambe attraverso la condizionalità dell'AMF. L'Unione ha inoltre sostenuto i miglioramenti della ristrutturazione e della governance per una serie di imprese e banche statali, attraverso il contributo di gran lunga più consistente a un fondo multidonatori della BERS.

40. In primo luogo l'UE ha introdotto condizioni relative alla riforma delle autorità di contrasto nel proprio programma AMF V. In secondo luogo la Commissione ha attuato il progetto 17 (Pravo Justice), che ha analizzato approfonditamente le sfide connesse alla politica di applicazione delle norme e alle moratorie e fornisce un'ampia consulenza strategica per il proseguimento delle riforme. Le sfide in questo settore sono complesse e multiformi e richiedono una strategia di risposta a più lungo termine, unitamente alla volontà politica.

41. Per quanto riguarda l'aggiornamento fattuale sul comitato di vigilanza di Naftogaz:

il 19 maggio 2021 il Consiglio dei ministri ha rinominato per un anno cinque degli attuali membri del comitato di vigilanza della società fino al completamento della procedura di selezione competitiva di un nuovo comitato di vigilanza indipendente, ha destituito Robert Bensch dal comitato di vigilanza di Naftogaz e ha annunciato l'avvio di una procedura di selezione competitiva per quattro membri indipendenti del comitato di vigilanza.

42. Tra le riforme della governance societaria delle SOE promosse dall'UE figurano numerose misure anticorruzione direttamente connesse alla buona governance societaria, alla sana gestione finanziaria, alla trasparenza e alla rendicontabilità. Gli sforzi dell'Unione sono stati convogliati attraverso le condizioni relative alla riforma delle SOE in vari programmi di assistenza macrofinanziaria dell'UE nonché riunioni e dialoghi strategici ad alto livello, interventi nell'ambito del fondo multidonatori della BERS, la partecipazione al gruppo di lavoro sulle privatizzazioni, l'osservazione dei processi di selezione per i membri del comitato di vigilanza delle SOE e il finanziamento dei gruppi di sostegno alle riforme presso il ministero dell'Economia e altri enti governativi.

43. Gli aiuti di Stato e la concorrenza sono settori in cui l'introduzione di riforme è complessa. Nei paesi dell'UE, ci sono voluti molti anni per portare a termine le riforme in questi settori. Anche in Ucraina la realizzazione di questo programma di riforme richiederà molto tempo. Negli ultimi anni l'Ucraina ha compiuto alcuni progressi, anche per quanto riguarda il rafforzamento dell'indipendenza istituzionale del comitato antimonopoli dell'Ucraina (AMCU) e il miglioramento del quadro legislativo e di applicazione per allinearsi alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato e concorrenza. L'UE ha fornito sostegno sia al quadro legislativo che alla capacità di applicazione delle norme. I progetti dell'UE, ossia i progetti 10 e 19 esaminati dalla Corte, hanno promosso la capacità istituzionale, concentrandosi sulla capacità di applicazione delle norme.

Per quanto riguarda l'indipendenza dell'AMCU, benché permangano alcune sfide e rischi, negli ultimi anni sono stati compiuti progressi significativi per rafforzarne l'indipendenza, come illustrato nella relazione *SME Policy Index* dell'OCSE. Il riferimento all'indipendenza dell'AMCU nella relazione sull'attuazione dell'associazione riguarda una questione specifica relativa al processo di selezione del responsabile dell'organismo di appello per gli appalti pubblici (che in Ucraina è uno dei commissari dell'AMCU).

44. Risposta comune al paragrafo 44 e al riquadro 1.

Poiché è ampiamente riconosciuto che gli operatori e gli studiosi del settore debbano ancora far fronte a limitazioni e sfide persistenti nel misurare i cambiamenti nei livelli di corruzione e nel verificare se gli sforzi anticorruzione progrediscono e stiano avendo un impatto, la rete anticorruzione dell'OCSE, attraverso il programma UE per l'integrità volto a combattere la corruzione, svilupperà indicatori di prestazione molto dettagliati in materia di lotta alla corruzione, dotati di parametri chiari e personalizzati, che attualmente sono in corso di sperimentazione in diversi paesi, tra cui l'Ucraina. A causa della difficoltà di misurare direttamente la corruzione, però, questo rimane un settore complesso in cui generalmente si registrano lenti progressi. La tendenza attuale è quella di fare spesso affidamento sulla misurazione indiretta attraverso indicatori indiretti che, seppur specificamente legati al contesto, sono più osservabili e attuabili.

46. Non è chiaro quale debba essere il valore aggiunto di un'ulteriore relazione specifica. Il quadro di sostegno unico ha priorità e obiettivi specifici, con indicatori chiaramente definiti. In quanto missione PESC, l'EUAM Ucraina è uno strumento approvato dal Consiglio, che dispone di un proprio sistema di monitoraggio e valutazione. L'analisi comparativa è stata introdotta come mezzo per rafforzare il rigore e la rendicontabilità nell'attuazione del mandato della missione. Durante la fase di pianificazione vengono individuati parametri di riferimento mirati per consentire alle missioni e alla CPCC di effettuare il monitoraggio e la valutazione delle attività svolte. L'EUAM Ucraina segue gli

orientamenti in materia di rendicontazione concordati dagli Stati membri dell'UE. L'impatto e i traguardi raggiunti dalla missione sono comunicati ogni sei mesi al SEAE/alla CPCC e approvati dagli Stati membri dell'UE mediante relazioni formali basate su parametri di riferimento e sul mandato della missione.

47. La relazione annuale sulla gestione delle azioni esterne comprende i progressi compiuti nei settori prioritari menzionati nel quadro di sostegno unico 2018-2020. La relazione è un importante strumento di gestione per monitorare l'attuazione dei programmi e gli indicatori chiave di prestazione. Tuttavia, non fa sistematicamente riferimento agli indicatori inclusi nel quadro di sostegno unico 2018-2020.

49. In quanto missione civile PESC, l'EUAM Ucraina segue gli orientamenti in materia di rendicontazione concordati dagli Stati membri dell'UE. L'impatto e i traguardi raggiunti dalla missione sono comunicati ogni sei mesi al SEAE/alla CPCC e approvati dagli Stati membri dell'UE mediante relazioni formali basate su parametri di riferimento e sul mandato della missione. Inoltre, prima della proroga di ciascun mandato si effettuano una valutazione operativa completa e un riesame strategico. Tali processi fungono da base per la proroga del mandato. Attualmente il SEAE sta lavorando a una metodologia di valutazione d'impatto sugli effetti a medio e lungo termine delle attività delle missioni PESC.

53. Un altro risultato fondamentale è stato il sostegno alla selezione altamente trasparente e meritocratica dei giudici dell'Alta Corte anticorruzione con la partecipazione di esperti internazionali, e il successivo sostegno alla piena operatività della Corte.

56. La Commissione ritiene di aver subordinato l'assistenza tecnica a determinate condizioni. La Commissione, ad esempio, ha temporaneamente sospeso il sostegno dell'EUACI (progetto 12) a una delle sue istituzioni chiave (l'agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione) quando l'integrità della leadership di quest'ultima è stata compromessa. Per ragioni analoghe, è stato ridotto notevolmente anche il sostegno al Consiglio superiore di giustizia nell'ambito del programma dell'UE Pravo Justice (progetto 17).

58. L'EUAM ha contribuito con la sua consulenza strategica alla legge firmata nel settembre 2019 per la riforma della procura. La missione ha inoltre partecipato attivamente alla successiva valutazione qualitativa della procura, al termine della quale due terzi dei candidati hanno superato i test di conoscenza, competenza e integrità.

Riquadro 4 - I contributi della Commissione e dell'EUAM all'ulteriore valutazione e alla selezione dei procuratori

Ad oggi, su circa 12 000 procuratori, solo 7 700 hanno superato la valutazione qualitativa. Circa 1 800 casi di impugnazione delle valutazioni sono pendenti in tribunale. La riforma della valutazione qualitativa si è basata sulla legge dell'ottobre 2019 che ha introdotto un periodo transitorio di due anni durante il quale gli organi ordinari della magistratura inquirente, compresa la Commissione per le qualifiche e la disciplina dei procuratori, hanno dovuto essere sospesi per poter così riavviare l'intero sistema della magistratura inquirente.

Inoltre, nel maggio 2021 il procuratore generale ha adottato un nuovo regolamento per la nomina a posizioni amministrative (condizione AMF V), che si applicherà per il periodo transitorio della riforma, e si sta lavorando per migliorare la procedura per il periodo permanente che inizierà nell'autunno 2021.

59. In Ucraina la fiducia nelle autorità di contrasto e nel sistema della magistratura inquirente è difficile da raggiungere rapidamente. Trattasi inoltre di un fattore difficile da misurare, in quanto

dipende dalla qualità dei sondaggi ed è influenzato da molteplici fattori, non ultimo i media. La fiducia nelle autorità di contrasto rimane scarsa, ma è cresciuta nel corso degli anni, con alcune eccezioni e un calo nel 2020. Oltre ai sondaggi commissionati dall'EUAM, è importante considerare le tendenze che emergono da altri sondaggi ampiamente riconosciuti, come quelli condotti dal centro Razumkov² sulla fiducia nelle autorità di contrasto e nelle procure¹. L'EUAM confronta sempre molteplici fonti e, nel valutare l'evoluzione delle opinioni dei cittadini sulle autorità di contrasto in Ucraina, comprende anche dati sull'esperienza e l'efficienza delle autorità di contrasto.

61. Il pacchetto di riforme del 2016 (che ha costituito la base di valutazione per la conformità al contratto di potenziamento istituzionale) è stato positivo e sufficiente. Infatti, la Commissione di Venezia ha valutato positivamente le modifiche costituzionali e le norme legislative complementari. Le analisi critiche cui fa riferimento la Corte sono state effettuate solo successivamente e quindi non potevano servire da base di valutazione *ratione temporis*. Il contratto di potenziamento istituzionale prevedeva soltanto l'adozione di modifiche giuridiche, ma non la loro piena attuazione. Infatti, dato il tempo necessario per un cambiamento così radicale del sistema giudiziario, l'imposizione di una piena attuazione avrebbe vanificato l'intera finalità del contratto di potenziamento istituzionale, che consisteva nel fornire un sostegno rapido nel periodo iniziale del dopo Maidan.

62. Il 29 giugno 2021 il parlamento ucraino ha adottato la legge per ripristinare la commissione superiore per le qualifiche dei giudici. La legge introduce una nuova procedura di selezione trasparente e meritocratica per i membri della commissione, incluso un modello di votazione che conferisce un ruolo decisivo a esperti indipendenti nominati internamente, in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia. Per motivi tecnici, la legge dovrà essere votata nuovamente a metà luglio. Nello stesso periodo è prevista l'adozione di un progetto di legge che prevede l'esame/il controllo dell'integrità dei membri attuali e futuri del Consiglio superiore di giustizia.

Riquadro 5 - Sostegno della Commissione al sistema di gestione elettronica dei fascicoli

Nel giugno 2021 il parlamento ucraino ha adottato la legge che ha creato la base giuridica per il sistema di gestione elettronica dei fascicoli nelle agenzie anticorruzione e in tutte le altre autorità di contrasto in Ucraina. Il sistema di gestione elettronica dei fascicoli aumenterà la trasparenza e l'efficienza delle indagini penali e ridurrà i rischi di corruzione.

71. Le istituzioni anticorruzione dispongono di giudici, procuratori e investigatori selezionati in base a una procedura rigida, comprendente il controllo dell'integrità. Hanno inoltre competenza esclusiva per giudicare i casi di corruzione ad alto livello e sono dotate di strumenti investigativi speciali. Grazie a ciò nonché al forte potenziamento delle capacità e al sostegno informatico, queste agenzie sono diventate operative e possono già vantare una casistica credibile.

Dall'inizio dell'attività dell'Alta Corte anticorruzione alla fine del 2019 sono già state pronunciate più di 34 sentenze, tra cui pene detentive effettive. Molte altre cause sono in via di conclusione e le sentenze sono attese a breve.

La creazione di una casistica nelle cause complesse di corruzione richiede tempo. Inoltre la COVID-19 ha ritardato molti procedimenti.

² Fonte del sondaggio Razumkov 2019-20 (disponibile soltanto in ucraino):

<https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r>

Va inoltre riconosciuto che, grazie alla raggiunta operatività del sistema di dichiarazione della situazione patrimoniale (che fa parte della condizionalità UE nell'ambito dell'AMF e del contratto di potenziamento istituzionale), centinaia di giudici hanno deciso di dimettersi dalle loro funzioni nel periodo 2016-2018 piuttosto che sottoporsi alla valutazione delle proprie qualifiche o presentare dichiarazioni della situazione patrimoniale (ad esempio https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2016.pdf).

73. La decisione è stata presa sulla base sia dei progressi esistenti che dell'impegno assunto dalle autorità ucraine. Grazie ai parametri di riferimento anticorruzione, il sostegno dell'UE alla lotta alla corruzione in Ucraina è stato oggetto di maggiore attenzione da parte delle autorità ucraine e di un più vivo impegno.

Riquadro 6 - Esempi di condizioni/parametri di riferimento anticorruzione che presentano problemi di valutazione

La valutazione si è basata su una combinazione dei progressi compiuti e dei fermi impegni assunti dall'Ucraina. Al momento della valutazione, si registrava un bilancio positivo per quanto riguarda l'attuazione della legislazione anticorruzione adottata: in particolare era stato istituito l'ente nazionale anticorruzione, ne era stato nominato il responsabile, l'agenzia era stata dotata di personale e formazione, era stato eletto il consiglio di amministrazione dell'agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione ed era stato nominato il responsabile della procura specializzata nella lotta alla corruzione. Con queste basi, l'attuazione era imminente.

In effetti, la sesta relazione sui progressi compiuti dall'Ucraina nell'attuazione del piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti menziona una serie di sviluppi positivi per quanto riguarda la lotta alla corruzione. La relazione afferma chiaramente che "I progressi osservati nella quinta relazione sulle politiche anticorruzione, in particolare a livello legislativo e istituzionale, sono continuati". Per maggiori dettagli si veda anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione SWD(2015) 705 final, pagine 14-16. La relazione menziona gli impegni assunti dall'Ucraina. Nella sesta relazione si legge: "Sulla base di questi impegni, si ritiene soddisfatto il parametro di riferimento per la lotta alla corruzione", con l'obiettivo di incoraggiare l'Ucraina a rispettare tali impegni. La conclusione che il parametro di riferimento è soddisfatto si basa però anche sui progressi compiuti menzionati alle pagine 5-6 (e descritti in dettaglio alle pagine 14-16 del documento di lavoro dei servizi della Commissione).

Il punto fondamentale concernente il rispetto di tale condizione era se nel novembre 2016 (*e non nel 2018, quando è stata adottata la decisione sull'AMF III*), il sistema fosse "efficace". Data la complessità del sistema, la questione se il sistema nel suo complesso fosse efficace non ha potuto essere risolta in modo netto e con precisione matematica, bensì ha richiesto un apprezzamento soggettivo. In altre parole, ha comportato un certo margine di discrezionalità. Dal momento che il sistema elettronico è stato varato il 1° settembre 2016 e che il 30 ottobre dello stesso anno erano già state introdotte nel sistema 103 268 dichiarazioni annuali e che tali dichiarazioni erano pubblicamente disponibili sul sito web dell'Agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione, la Commissione, senza esulare dall'ambito della sua discrezione, ha concluso che il sistema fosse efficace. Tale valutazione non è stata compiuta con leggerezza bensì si è basata, oltre che sui fatti citati, sul giudizio di esperti esterni. Nel novembre 2016 nessun elemento di fatto portava a concludere che la Commissione o qualsiasi altro soggetto coinvolto nel processo decisionale avessero ecceduto il proprio margine di discrezione.

La condizione si concentra in particolare sull'istituzione e sul funzionamento indipendente dell'ente nazionale anticorruzione, della procura specializzata nella lotta alla corruzione e dell'Agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione. Al momento della valutazione della conformità, tutte e

tre le istituzioni erano già state create e godevano di indipendenza funzionale. Non era possibile valutare la loro indipendenza da interferenze politiche in un determinato momento; è invece necessario valutare tale indipendenza su base continuativa.

76. La Commissione ritiene che non venga dato credito sufficiente al sistema di dichiarazione della situazione patrimoniale. Le dichiarazioni della situazione patrimoniale costituiscono un potente strumento di prevenzione della corruzione. Non fungono solo da base per eventuali indagini penali. Pertanto, la valutazione della Corte dei conti sottovaluta l'impatto indiretto e l'effetto positivo esercitato dal sistema di dichiarazione della situazione patrimoniale in quanto strumento preventivo: ad esempio le dichiarazioni della situazione patrimoniale pubblicamente disponibili sono state la principale fonte di lavoro delle commissioni di selezione (internazionalizzate) nel valutare l'integrità dei candidati (Consiglio pubblico di esperti internazionali/giudici dell'Alta Corte anticorruzione 2018; selezione del responsabile dell'agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione nel 2019 e selezione, ancora in corso, del responsabile della procura specializzata nella lotta alla corruzione nel 2020/2021). Inoltre, già nel 2016 e negli anni successivi l'obbligo di depositare pubblicamente la dichiarazione della situazione patrimoniale ha portato centinaia di giudici a dimettersi dalle proprie funzioni. Oltre a ciò, la società civile e i giornalisti d'inchiesta utilizzano spesso le dichiarazioni della situazione patrimoniale nel proprio lavoro per smascherare la corruzione e i metodi della criminalità organizzata.

Per quanto riguarda l'efficacia del sistema di dichiarazione della situazione patrimoniale, sono intervenuti recentemente alcuni aggiornamenti del sistema e delle norme di verifica che ne hanno aumentato l'efficacia. Inoltre la dirigenza dell'agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione è stata selezionata con la partecipazione di esperti internazionali, garantendo in tal modo l'indipendenza e la proattività dell'agenzia nel recente periodo, anche per quanto riguarda le verifiche delle dichiarazioni della situazione patrimoniale.

77. Per quanto riguarda la strategia anticorruzione 2018-20, tale strategia, nonostante alcune carenze, avrebbe fatto registrare dei progressi, motivo per cui ha incontrato forti resistenze da parte di interessi costituiti. In tali circostanze l'UE ha deciso di sostenerla, benché la strategia sia stata considerata lungi dall'essere perfetta. La valutazione complessiva di una strategia può essere positiva anche se non sono applicate tutte le raccomandazioni.

Il sostegno e l'insistenza dell'Unione non sono stati però sufficientemente forti da garantirne l'adozione.

Vi sono limiti all'influenza che l'UE può esercitare sulle strategie di un paese terzo sovrano.

78. L'Unione ha temporaneamente sospeso il sostegno dell'EUACI a una delle proprie istituzioni chiave (l'agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione) quando il rischio (anche reputazionale) è diventato troppo alto.

79. Infatti, il progetto 12 (EUACI) sosteneva direttamente il processo di ristrutturazione dell'agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione mediante una consulenza legislativa sulla legge adottata, oltre che mediante la nomina di esperti internazionali e un vero e proprio supporto di segreteria per la commissione di selezione.

80. Il 29 giugno 2021 il parlamento ucraino ha adottato la legge che ripristina un regime di sanzioni deterrenti per l'omessa presentazione della dichiarazione della situazione patrimoniale nonché per false dichiarazioni.

82. L'ente nazionale anticorruzione fa affidamento sull'attività analitica del servizio statale di monitoraggio finanziario; la cooperazione inter agenzie tra i due enti è stata rafforzata con il sostegno dell'EUACI (cfr. la relazione sui risultati finali dell'EUACI, pagina 38).

Per quanto riguarda il servizio di sicurezza nazionale dell'Ucraina, un progetto di legge fortemente sostenuto dall'UE e che riforma radicalmente tale istituzione è attualmente al vaglio del parlamento ucraino.

83. La procura specializzata nella lotta alla corruzione è giuridicamente e operativamente indipendente dalla procura generale. Essa ha il potere di svolgere autonomamente il proprio mandato. Al momento, tuttavia, a causa dell'assenza di un responsabile della procura specializzata nella lotta alla corruzione, un limitato numero di funzioni spettanti allo stesso viene svolto dal procuratore generale.

La Commissione sostiene il processo di selezione in corso per la designazione di un nuovo responsabile della procura specializzata nella lotta alla corruzione, tramite la nomina di esperti internazionali per la commissione di selezione e il servizio di segreteria fornito dall'EUACI agli esperti della commissione.

84. L'Alta Corte anticorruzione è stata infine istituita principalmente grazie alla tenace pressione politica esercitata dall'UE e da altri partner internazionali, in particolare l'FMI e il G7.

Finora l'Alta corte anticorruzione ha pronunciato 38 sentenze (33 condanne e cinque assoluzioni) e oltre 200 cause sono pendenti. Si tratta di un notevole aumento delle sentenze ad alto livello rispetto alla situazione anteriore all'entrata in funzione dell'Alta Corte anticorruzione.

86. Al giugno 2021 l'Alta Corte anticorruzione aveva pronunciato 38 sentenze, di cui 33 condanne e cinque assoluzioni.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

89. Negli ultimi cinque anni l'UE ha assolto un'importante funzione nell'istituzione del quadro giuridico e istituzionale necessario per la lotta alla (grande) corruzione ad alto livello, rendendo operativo tale quadro nella pratica, migliorando e rendendo più trasparente il sistema degli appalti pubblici, rafforzando una società civile dinamica e la comunità del giornalismo d'inchiesta. Tutti questi elementi sono tasselli fondamentali della lotta alla (grande) corruzione ad alto livello. Le istituzioni anticorruzione specializzate possono già vantare una casistica credibile nelle cause complesse di corruzione ad alto livello, benché la filiera giudiziaria specializzata sia stata completata soltanto alla fine del 2019 e la COVID-19 abbia avuto un impatto negativo sui procedimenti.

90. Si vedano le risposte della Commissione al paragrafo IV e ad altri paragrafi nella precedente sezione della sintesi, nonché ai paragrafi 22-37. Per quanto riguarda "un modello per limitare l'ingresso", nel 2014 l'Unione ha introdotto misure restrittive per l'Ucraina in materia di appropriazione indebita allo scopo di agevolare il recupero dei beni bloccando i capitali delle persone soggette a procedimenti penali in Ucraina per appropriazione indebita di fondi statali ucraini. L'ambito di applicazione di questo regime è mirato e riguarda i casi di appropriazione indebita di risorse o fondi pubblici che abbiano causato allo Stato un danno quantificabile in termini finanziari.

Le misure non contemplano un divieto di viaggio poiché questo esula dall'ambito del regime sanzionatorio per appropriazione indebita.

91. L'EUACI si è incentrata principalmente sulla lotta alla grande corruzione e gran parte delle istituzioni anticorruzione che essa ha sostenuto si occupa esclusivamente di grande corruzione. Si vedano anche le risposte precedenti (ad esempio 29).

Raccomandazione 1 – Definire e attuare azioni specifiche mirate alla grande corruzione

- a) Il SEAE e la Commissione accettano la raccomandazione.
- b) Il SEAE e la Commissione accettano la raccomandazione.
- c) Il SEAE e la Commissione accettano la raccomandazione.

Raccomandazione 2 – Valutare e adeguare la portata del sostegno per le organizzazioni della società civile e il giornalismo d'inchiesta

- a) La Commissione accetta la raccomandazione.
- b) La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 3 – Contribuire a rimuovere gli ostacoli a una concorrenza libera e leale

- a) La Commissione accetta la raccomandazione.
- b) La Commissione accetta la raccomandazione.
- c) La Commissione accetta la raccomandazione.

94. È ampiamente riconosciuto che gli operatori e gli studiosi del settore debbano ancora far fronte a limitazioni e sfide persistenti nel misurare i cambiamenti nei livelli di corruzione e nel verificare se gli sforzi anticorruzione progrediscono e stiano avendo un impatto. La rete anticorruzione dell'OCSE, attraverso il programma UE per l'integrità volto a combattere la corruzione, sta sperimentando in diversi paesi, tra cui l'Ucraina, indicatori di prestazione molto dettagliati in materia di lotta alla corruzione. A causa della difficoltà di misurare direttamente la corruzione, però, questo rimane un settore complesso in cui si registrano lenti progressi. La tendenza attuale è quella di fare spesso affidamento sulla misurazione indiretta attraverso indicatori indiretti che, seppur specificamente legati al contesto, sono più osservabili e attuabili.

L'EUAM Ucraina segue gli orientamenti in materia di rendicontazione concordati dagli Stati membri dell'UE. L'impatto e i traguardi raggiunti dalla missione sono comunicati ogni sei mesi al SEAE/alla CPCC e approvati dagli Stati membri dell'UE. Inoltre, prima della proroga di ciascun mandato si effettuano una valutazione operativa completa e un riesame strategico. Attualmente il SEAE sta lavorando a una metodologia di valutazione d'impatto sugli effetti a medio e lungo termine delle attività delle missioni PESC.

Raccomandazione 4 – Migliorare il monitoraggio e la rendicontazione in modo da disporre di maggiori informazioni e adottare le azioni correttive, ove necessario

- a) La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione: gli obiettivi predefiniti (quantificabili) e gli indicatori suggeriti possono essere inclusi nella rendicontazione soltanto quando ciò sia fattibile.

Infatti, le attività di rendicontazione e monitoraggio sono già intense e richiedono ingenti risorse amministrative. La rendicontazione e il monitoraggio (ad esempio le relazioni sull'attuazione

dell'associazione o altre relazioni nell'ambito della governance concordata dell'accordo di associazione, ad esempio nel quadro del sottocomitato Giustizia e affari interni) seguono norme e metodologie concordate per i paesi del vicinato (e oltre) che coprono dettagliatamente tutti i settori interessati dalle riforme, compresi quelli rilevanti per la lotta alla corruzione ad alto livello. Non vi è flessibilità sufficiente per introdurre in tali casi un sistema di monitoraggio specifico per l'Ucraina, né ciò arrecherebbe un valore aggiunto.

Per quanto riguarda il monitoraggio nell'ambito del meccanismo di sospensione dell'esenzione dal visto, la quarta relazione sul meccanismo di sospensione dei visti, la cui adozione è prevista per il 2021, utilizzerà una metodologia differente, comprendente i contributi degli Stati membri, e moltiplicherà gli sforzi per valutare più dettagliatamente il costante rispetto dei parametri di riferimento relativi alla liberalizzazione dei visti per i paesi del partenariato orientale.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

97. La commissione superiore per le qualifiche dei giudici sarà prevedibilmente istituita mediante un provvedimento legislativo che attualmente è al vaglio del parlamento ucraino in seconda lettura. Tale organo avrà il compito di selezionare i giudici rimanenti.

98. Il fatto che sia in corso una battaglia costante per preservare il quadro istituzionale in materia di anticorruzione ad alto livello dimostra che tale quadro è efficace ed è in grado di sfidare gli interessi costituiti.

Raccomandazione 5 – Sostenere l'integrità e l'impegno a favore delle riforme nel fornire sostegno allo sviluppo delle capacità delle istituzioni

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

99. Come si è rilevato in precedenza nella risposta al riquadro 5, nel giugno 2021 il parlamento ucraino ha adottato la legge che ha istituito una chiara base giuridica per il varo del sistema di gestione elettronica dei fascicoli nelle agenzie anticorruzione e in tutte le altre autorità di contrasto in Ucraina. Il sistema di gestione elettronica dei fascicoli aumenterà la trasparenza e l'efficienza delle indagini penali e ridurrà i rischi di corruzione.

Raccomandazione 6 – Sostenere la digitalizzazione dei registri

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 7 – Prevedere condizioni più rigorose per il sostegno della Commissione

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

La riforma del sistema giudiziario, la riforma delle procure e la governance delle istituzioni anticorruzione hanno formato parte integrante della condizionalità strategica strutturale connessa ai programmi di assistenza macrofinanziaria all'Ucraina. In considerazione delle sfide che ancora si profilano, è prevedibile che tali elementi di riforma continueranno a far parte di qualsiasi condizionalità futura legata all'AMF.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.
