

CORTE DEI CONTI  
EUROPEA

Relazione speciale n. 9  
2008

L'EFFICACIA DEL SOSTEGNO COMUNITARIO  
CONCERNENTE LA LIBERTÀ, LA SICUREZZA E LA GIUSTIZIA  
IN BIELORUSSIA, IN MOLDOVA E IN UCRAINA



IT





Relazione speciale n. 9 // 2008

# L'EFFICACIA DEL SOSTEGNO COMUNITARIO CONCERNENTE LA LIBERTÀ, LA SICUREZZA E LA GIUSTIZIA IN BIELORUSSIA, IN MOLDOVA E IN UCRAINA

(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Lussemburgo

Telefono [+352 4398-45410](tel:+352439845410)  
Telefax [+352 4398-46430](tel:+352439846430)  
E-mail: [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Relazione speciale n. 9 // 2008

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

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.  
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2009

ISBN 978-92-9207-142-4  
DOI 10.2865/43668

© Comunità europee, 2009  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Belgium*

# INDICE

## Paragrafi

### ABBREVIAZIONI

I-V SINTESI

1-7 INTRODUZIONE

8-10 ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

11-62 OSSERVAZIONI

11-52 **IN QUALE MISURA IL SOSTEGNO COMUNITARIO A PROGETTI CONCERNENTI LA LIBERTÀ, LA SICUREZZA E LA GIUSTIZIA IN BIELORUSSIA, MOLDOVA E UCRAINA HA PRODOTTO RISULTATI POSITIVI?**

11-19 GESTIONE DELLE FRONTIERE: RISULTATI SODDISFACENTI

20-27 MIGRAZIONE E ASILO: SCARSI PROGRESSI IN UN CONTESTO DIFFICILE

28-44 LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: RISULTATI CONTRADDITTORI

45-52 SETTORE GIUDIZIARIO E BUON GOVERNO: RISULTATI CONTRADDITTORI

53-57 **QUALI SONO I MOTIVI PRINCIPALI ALL'ORIGINE DEI RISULTATI INSODDISFACENTI?**

54 IL CONSEGUIMENTO DI RISULTATI LIMITATI È DOVUTO, IN GENERE, A UNA COMBINAZIONE DI FATTORI CHE COINVOLGONO TUTTE LE PRINCIPALI PARTI IN CAUSA

55-56 CARENZE NELLA GESTIONE DEI PROGETTI DA PARTE DELLA COMMISSIONE

57 CARENZE NELLA GESTIONE DEI PROGETTI DA PARTE DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

58-62 **IN CHE MISURA LA COMMISSIONE HA POSTO IN ESSERE UN PROCESSO DI APPRENDIMENTO CHE LE CONSENTA DI TRARRE INSEGNAMENTO DALL'ESPERIENZA ACQUISITA, PER CONTINUARE A FORNIRE ASSISTENZA NELL'AMBITO DELLA LIBERTÀ, DELLA SICUREZZA E DELLA GIUSTIZIA?**

60-61 NON VENGONO SFRUTTATE TUTTE LE POSSIBILITÀ PER LA RACCOLTA DI INFORMAZIONI

62 I NUOVI PROGETTI NON SEMPRE TENGONO CONTO DELL'ESPERIENZA ACQUISITA

63-73 **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

**ALLEGATO I – CARTINA**

**ALLEGATO II – GAI – PANORAMICA DEI PROGETTI (IMPEGNATI NEL QUADRO DEI PROGRAMMI 2000-2005)**

**ALLEGATO III – PROSPETTO DEI CONTRATTI CONTROLLATI NEL QUADRO DELL'AUDIT**

**ALLEGATO IV – AREA OPERATIVA DELLA MISSIONE EU BAM**

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE**



# ABBREVIAZIONI

**Aeneas:** Programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo

**BUMAD:** Assistenza multisettoriale per il controllo antidroga e il rafforzamento istituzionale in Ucraina, Moldova e Bielorussia

**DG:** Direzione generale

**DG JLS:** Direzione generale della Giustizia, della libertà e della sicurezza

**PEV:** Politica europea di vicinato

**EU BAM:** Missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere tra Moldova e Ucraina

**Europe Aid:** Ufficio di cooperazione EuropeAid

**UIF:** Unità di intelligence finanziaria

**ONG:** Organizzazioni non governative

**Tacis:** *Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States* (Assistenza tecnica per la Comunità degli Stati indipendenti)

# SINTESI

## I

A seguito degli allargamenti avvenuti nel 2004 e 2007, l'Unione europea si trova ora a confinare direttamente con la Bielorussia, la Moldova e l'Ucraina. La Commissione ha messo a disposizione di questi paesi fondi comunitari cospicui (166 milioni di euro nel periodo 2000-2005) per migliorarne le capacità nei seguenti settori: controllo delle frontiere, gestione dei flussi migratori e dell'asilo, lotta alla criminalità organizzata, sistema giudiziario e buon governo. La Commissione ha limitato l'assistenza fornita alla Bielorussia per la mancanza di rispetto dei principi democratici e dei diritti umani. L'UE ha posto in essere diversi strumenti, il più significativo dei quali è il programma Tacis, e la maggior parte dell'assistenza è stata fornita attraverso organizzazioni internazionali (cfr. paragrafi 1-7).

## II

L'audit della Corte aveva lo scopo di valutare il successo conseguito dall'aiuto comunitario, di stabilire le ragioni alla base di eventuali insufficienze in termini di performance e di appurare in quale misura la Commissione abbia posto in atto un processo che le consente di trarre insegnamento dalle esperienze precedenti, per il proseguimento dell'assistenza nei settori della libertà, della sicurezza e della giustizia. L'audit ha preso in esame 40 contratti per un totale di 100 milioni di euro (cfr. paragrafi 8-10 nell'*allegato III*).

## III

La maggior parte dell'aiuto controllato ha ottenuto risultati soddisfacenti, in particolare nell'ambito della «Gestione delle frontiere». Nel settore «Migrazione e asilo» i progressi sono stati decisamente insoddisfacenti. Per quanto concerne i settori «Lotta alla criminalità organizzata» e «Sistema giudiziario e buon governo» i risultati sono stati contrastanti (cfr. paragrafi 11-52).

## IV

I risultati limitati sono dovuti, in generale, a una combinazione di fattori che interessano la Commissione, le istituzioni internazionali e varie autorità dei tre paesi interessati. Hanno inciso negativamente sui risultati dei progetti anche fattori esterni, come la continua instabilità politica in Ucraina. Nonostante la presenza di personale molto competente, la delegazione di Kiev ha dovuto gestire un carico di lavoro eccessivo e occuparsi di un settore politico in rapida crescita, con progetti non solo in Ucraina ma anche in Bielorussia e Moldova. La delegazione sita in Moldova, aperta nell'ottobre 2005, ha impiegato quasi due anni per avviare la gestione operativa dei progetti. La coesistenza di diversi strumenti finanziari con finalità identiche e la mancanza di coerenza tra di essi hanno inciso negativamente sulla qualità dell'approccio. Sono state riscontrate anche alcune carenze nella gestione congiunta con le istituzioni internazionali. In genere, il coordinamento del sostegno comunitario con quello di altri donatori non è stato sufficientemente sviluppato. Infine, la Commissione non ha sfruttato appieno le possibilità di trarre insegnamento dall'esperienza acquisita e quest'ultima non sempre si rifletteva nei progetti appena avviati (cfr. paragrafi 53-62).

## V

Sulla base delle osservazioni sopra esposte, la Corte formula raccomandazioni dettagliate che potrebbero aiutare la Commissione a migliorare l'efficacia del sostegno fornito a Bielorussia, Moldova e Ucraina a favore della libertà, della sicurezza e della giustizia (cfr. paragrafi 63-73).



# INTRODUZIONE

**1** Uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea (UE) è quello di offrire ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>1</sup>. Tale obiettivo presenta un'importante dimensione esterna. All'indomani degli allargamenti del 2004 e del 2007, l'Unione europea si è trovata a confinare direttamente con la Bielorussia, la Moldova e l'Ucraina, condividendo una frontiera comune con questi paesi e affrontando sfide comuni nella lotta alla criminalità organizzata, al terrorismo e ad altre attività illecite (cfr. cartina nell'**allegato I**).

<sup>1</sup> La vecchia denominazione utilizzata dalla Commissione per questo settore politico era «Giustizia e affari interni» (GAI).

<sup>2</sup> Già nel 2003, era stato pubblicato un piano d'azione comunitario sulla giustizia e gli affari interni per l'Ucraina (GU C 77 del 29.3.2003). Tale piano è stato rivisto nel 2007.

**2** L'UE si è sforzata in modo particolare di fornire assistenza a questi tre paesi per potenziarne le capacità nei settori dei controlli di frontiera, della gestione dei flussi migratori e dell'asilo, della lotta contro la criminalità organizzata nonché del sistema giudiziario e del buon governo<sup>2</sup>. Nel periodo 2000-2005, la Commissione ha finanziato 89 progetti con un contributo comunitario globale di 165,7 milioni di euro (cfr. **allegato II**).

<sup>3</sup> *Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States* (Assistenza tecnica per la Comunità degli Stati indipendenti). 12 paesi hanno beneficiato del programma Tacis: Bielorussia, Moldova, Federazione russa e Ucraina nell'Europa dell'Est; Armenia, Azerbaigian e Georgia nel Caucaso; Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan in Asia centrale.

**3** Il canale principale per il sostegno comunitario è stato il programma Tacis<sup>3</sup>. I progetti sono stati finanziati attraverso le sue varie branche: programmi d'azione nazionali, programmi d'azione regionali, programmi di cooperazione transfrontaliera. Tacis è stato creato nel 1991 con l'obiettivo globale di facilitare la transizione verso un'economia di mercato e di rafforzare la democrazia e lo Stato di diritto nei paesi partner. Il programma è stato chiuso gradualmente nel 2006, ma i pagamenti continueranno a venire erogati fino, almeno, al 2010. Dal 2007 l'assistenza a Bielorussia, Moldova e Ucraina è stata programmata a titolo del nuovo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> 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).

**4** Oltre al programma Tacis, l'UE ha utilizzato altri strumenti per assistere questi tre paesi nei settori della libertà, della sicurezza e della giustizia:

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n. 491/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 80 del 18.3.2004, pag. 1).

a) l'azione preparatoria alla cooperazione sulla migrazione (finanziata da una linea di bilancio specifica);

<sup>6</sup> Regolamento (CE) n. 381/2001 del Consiglio (GU L 57 del 27.2.2001, pag. 5).

b) il programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo (Aeneas)<sup>5</sup>;

c) il meccanismo di reazione rapida<sup>6</sup>;

<sup>7</sup> Regolamento (CE) n. 2242/2004 del Consiglio (GU L 390 del 31.12.2004, pag. 21).

d) l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani<sup>7</sup>.

**5** Nel 2003, a seguito del processo di deconcentrazione<sup>8</sup>, la responsabilità globale per l'attuazione dell'assistenza comunitaria nei tre paesi è stata conferita alla delegazione della Commissione di Kiev. Nell'ottobre 2005 è stata aperta in Moldova una nuova delegazione, divenuta responsabile per l'attuazione dei progetti nell'estate del 2007. I progetti «non-Tacis» vengono generalmente gestiti dai servizi centrali della Commissione (EuropeAid e DG Giustizia, libertà e sicurezza).

<sup>8</sup> Processo che trasferisce le responsabilità di gestione alle delegazioni della Commissione in situ.

**6** La maggior parte dell'assistenza nei settori della libertà, della sicurezza e della giustizia viene veicolata attraverso organizzazioni internazionali: il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e il Consiglio d'Europa (CoE). Queste organizzazioni internazionali si occupano di determinati aspetti dell'attuazione dei progetti, ivi incluse le procedure di aggiudicazione degli appalti e di pagamento (secondo la cosiddetta modalità di gestione congiunta) e lo fanno sulla base di accordi di contributo standard, stipulati con la Commissione.

**7** In Bielorussia, la situazione era particolare: sebbene nel 1996 fosse stato stipulato un accordo di partenariato e cooperazione tra Bielorussia e UE, la sua ratifica era stata congelata per il mancato rispetto dei principi democratici e dei diritti umani. Di conseguenza, nel periodo oggetto dell'audit, l'assistenza alla Bielorussia era limitata a progetti umanitari, transfrontalieri e di cooperazione regionale, oltre che al sostegno ai bisogni della popolazione e a progetti che agevolavano, direttamente o indirettamente, il processo di democratizzazione e le forze democratiche (ad esempio: sostegno ai mezzi di informazione indipendenti, borse di studio per i giovani). In genere, in Bielorussia, i progetti nei settori della libertà, della sicurezza e della giustizia vedono coinvolti diversi paesi, inclusi la Moldova e l'Ucraina.

# ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

**8** Obiettivo dell'audit era la valutazione dell'efficacia del supporto comunitario a favore della libertà, della sicurezza e della giustizia, in Bielorussia, Moldova e Ucraina. L'audit ha inteso rispondere ai seguenti quesiti:

- a) In quale misura il sostegno comunitario a progetti concernenti la libertà, la sicurezza e la giustizia in Bielorussia, Moldova e Ucraina ha prodotto risultati positivi?
- b) Quali sono i motivi principali all'origine dei risultati insufficienti?
- c) In che misura la Commissione ha posto in atto un processo di apprendimento che le consente di trarre insegnamento dall'esperienza acquisita, per continuare a fornire assistenza nell'ambito della libertà, della sicurezza e della giustizia?

<sup>9</sup> Un progetto viene attuato attraverso uno o più contratti.

<sup>10</sup> La Commissione stipula un contratto con un consorzio incaricato di monitorare regolarmente i progetti.

**9** La Corte ha controllato un campione di 40 contratti, selezionati in modo ragionato, per un totale di contributi comunitari pari a 99,3 milioni di euro (a fronte di un totale di 89 progetti<sup>9</sup> per un valore di 165,7 milioni di euro nel periodo 2000-2005) e comprendenti 24 contratti completati e 16 ancora in corso (*allegato III*). La maggior parte dei contratti ancora in corso rappresentavano la continuazione di precedenti progetti finanziati dall'Unione europea; ciò ha consentito alla Corte di valutare se la Commissione abbia saputo trarre insegnamento dalle esperienze precedenti [cfr. il quesito c), sopra indicato]. L'audit ha comportato un esame dei seguenti punti: i risultati dei progetti e il confronto con gli obiettivi stabiliti; i fattori che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi; gli insegnamenti tratti e la loro presa in considerazione nel seguito dato ai progetti o ai programmi.

**10** I 40 contratti esaminati rientravano in quattro sottosectori:

- a) gestione delle frontiere,
- b) migrazione e asilo,
- c) lotta alla criminalità organizzata,
- d) settore giudiziario e buon governo

L'équipe di audit ha esaminato i progetti in loco nel periodo da novembre 2006 a luglio 2007, effettuando anche visite presso gli organismi attuatori internazionali e gli organismi nazionali, nonché presso le unità incaricate del monitoraggio<sup>10</sup>.

# OSSERVAZIONI

## IN QUALE MISURA IL SOSTEGNO COMUNITARIO A PROGETTI CONCERNENTI LA LIBERTÀ, LA SICUREZZA E LA GIUSTIZIA IN BIELORUSSIA, MOLDOVA E UCRAINA HA PRODOTTO RISULTATI POSITIVI?

### GESTIONE DELLE FRONTIERE: RISULTATI SODDISFACENTI

- 11 La Bielorussia e l'Ucraina devono affrontare problemi rilevanti per quanto riguarda la gestione delle frontiere a causa della lunghezza complessiva delle loro frontiere esterne (pari, rispettivamente, a 3 000 km e 7 000 km) e dell'assenza di una demarcazione ufficiale delle stesse, in particolare con la Russia. Alla frontiera tra Russia e Bielorussia non viene espletato quasi nessun controllo. Tale permeabilità incoraggia sia le attività criminali transfrontaliere che l'immigrazione clandestina.
  
- 12 La gestione della frontiera tra Moldova e Ucraina è complicata dall'esistenza dell'autoproclamata Repubblica di Transnistria, non riconosciuta a livello internazionale. Il confine di Stato tra Moldova e Ucraina si estende su 1 222 km dei quali 472 km, appartenenti alla sponda moldova, sono controllati dalle autorità della Transnistria che controllano la regione a est del fiume Nistru e, de facto, agiscono indipendentemente dal resto della Moldova (cfr riquadro 1).

#### RIQUADRO 1

### CONTESTUALIZZAZIONE DEL CONFLITTO IN TRANSNISTRIA

Parallelamente al processo di emancipazione dall'Unione Sovietica, condotto dalla Moldova a partire dal 1989, alcuni movimenti di protesta, sorti nelle regioni abitate da popolazioni in prevalenza non-moldove, cominciarono a opporre resistenza agli sforzi indipendentisti moldovi. In risposta alla dichiarazione di sovranità proclamata dalla Moldova, venne proclamata nel 1990 una Repubblica moldova di Transnistria. Gli scontri che ne seguirono raggiunsero l'apice nel 1992, causando diverse centinaia di morti e circa 100 000 rifugiati.

Dal 1995, la Moldova e la Transnistria, con l'assistenza dell'OSCE, della Russia e dell'Ucraina in qualità di mediatori internazionali, discutono un'eventuale risoluzione del cosiddetto «conflitto congelato». L'ascesa al potere dell'amministrazione guidata dal presidente Yushchenko, in Ucraina, ha fornito l'opportunità di progredire in tal senso. Dal settembre 2005, l'Unione europea e gli Stati Uniti hanno partecipato in qualità di osservatori al processo negoziale. Dal marzo 2005, l'UE viene rappresentata da un rappresentante speciale per la Moldova.

**13** La Commissione ha contribuito in modo significativo al miglioramento delle capacità della Bielorussia, della Moldova e dell'Ucraina in materia di gestione delle frontiere. La gestione delle frontiere è il settore finanziariamente più importante per i progetti a favore della libertà, della sicurezza e della giustizia. Il 63,2 % del sostegno comunitario (pari a 104,7 milioni di euro) a titolo dei programmi 2000-2005 è stato destinato a questo settore. La Corte ha controllato 10 contratti per un totale di 51,8 milioni di euro.

<sup>11</sup> Il valico di frontiera internazionale di Kozlovichi (situato nelle vicinanze di Brest, nella Repubblica di Bielorussia) è il principale punto di accesso stradale per i trasporti di merce su ruota tra la Repubblica di Bielorussia e la Polonia (corridoio transeuropeo di trasporto II).

**14** La maggior parte dei progetti controllati ha ottenuto risultati soddisfacenti (cfr *allegato III*). L'uso di strumenti moderni e di una migliore tecnologia, nonché la formazione della quale hanno beneficiato le guardie di confine, hanno condotto a un miglioramento dei controlli e della sorveglianza delle frontiere (cfr gli esempi forniti al riquadro 2). Il comitato delle guardie di frontiera statali della Bielorussia, in particolare, ha dimostrato un forte impegno utilizzando la struttura militare per attuare rigorosamente tutte le disposizioni contrattuali. Sono stati tuttavia rilevati seri problemi nell'appalto dei lavori di costruzione del valico di frontiera Kozlovichi II<sup>11</sup> (cfr riquadro 3).

## RIQUADRO 2

### ESEMPIO DI RISULTATI SODDISFACENTI: L'USO DI STRUMENTI MODERNI RAFFORZA IL CONTROLLO ALLE FRONTIERE

I progetti «Miglioramento della gestione delle frontiere, Ucraina» (contributo comunitario: 4,0 milioni di euro) e «Rafforzamento della gestione delle frontiere nella Repubblica di Bielorussia» (contributo comunitario: 13,3 milioni di euro) includevano la consegna (fra l'altro) di macchine fotografiche, microscopi, dispositivi per la verifica dei documenti, veicoli, materiale informatico, incluse centraline telefoniche automatizzate per le unità di frontiera e hardware per operare controlli online, ad esempio, sulle persone segnalate e sui veicoli rubati. Tutti gli strumenti finanziati controllati si trovavano in loco, come risultava dal registro inventario, ed erano correttamente etichettati, funzionanti e utilizzati per i fini previsti.

**15** Il progetto finanziariamente più significativo nei settori della libertà, della sicurezza e della giustizia, cioè la Missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere tra Moldova e Ucraina<sup>12</sup> (*European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine EU BAM*; contributo comunitario totale: 19,1 milioni di euro) ha contribuito in modo significativo a sviluppare le capacità delle guardie di frontiera e dei servizi doganali in Moldova e Ucraina (cfr cartina all'**allegato IV**). A titolo d'esempio, l'EU BAM ha contribuito all'efficace attuazione e al monitoraggio di un nuovo regime doganale tra Moldova e Ucraina, sostenendo così la lotta al contrabbando e alle attività transfrontaliere illegali. È stato possibile, pertanto, individuare un importante traffico di contrabbando che coinvolgeva la Transnistria. L'illecito costituito da evasione fiscale ed evasione dei dazi doganali riguardava, ad esempio, veicoli, frutta e verdura e carni avicole. Solo per queste ultime, l'EU BAM calcola perdite pari a fino 43 milioni di euro per il bilancio dello Stato ucraino e a 18 milioni di euro per il bilancio dello Stato moldovo (periodo: ottobre 2005 - maggio 2006).

<sup>12</sup> L'EU BAM è attivo dal 1° dicembre 2005. Le operazioni a suo titolo si basano su un protocollo d'intesa stipulato tra la Commissione europea e i governi dell'Ucraina e della Repubblica moldova. All'origine del progetto vi sono in particolare le minacce alla sicurezza provenienti dalla regione della Transnistria per la presunta presenza crescente di attività criminali transfrontaliere. EU BAM è attuato dal programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP). 16 Stati membri comunitari contribuiscono in natura, attraverso l'invio di professionisti distaccati presso la missione (circa 100 guardie di confine e funzionari doganali). L'EU BAM ha stabilito il suo quartier generale operativo a Odessa (in Ucraina) e ha creato un'antenna a Chisinau (Moldova), altre cinque antenne lungo il confine ucraino / moldovo / transnistriano e infine un'antenna / base logistica nei porti marittimi di Odessa e Illichevsk.

### RIQUADRO 3

#### ESEMPIO DI RISULTATO INSODDISFACENTE: PORTATA DEI LAVORI RIDOTTA E RITARDI

Alla fine del 2006, scadenza prevista in origine per il suo completamento, il valico di frontiera Kozlovichi II (contributo comunitario: 14,0 milioni di euro) appariva ancora come un enorme cantiere, dove la maggior parte degli edifici erano solo parzialmente ultimati mentre strade, parcheggi e marciapiedi dovevano ancora essere costruiti. Problemi legati a esenzioni d'imposta e alla sottoprezatura in fase di offerta hanno costretto alla stesura di un addendum al contratto che riduceva sostanzialmente la portata dei lavori (ad esempio, alcuni edifici saranno solo parzialmente ultimati o saranno solo involucri vuoti). Sono necessari ingenti finanziamenti supplementari per completare il valico di frontiera internazionale come originariamente pianificato e come da contratto.

- 16** L'EU BAM ha riscontrato la presenza di grosse difficoltà nel promuovere azioni penali per contrabbando<sup>13</sup> (legislazione insufficiente, interazione inefficiente / ruoli non definiti per i servizi doganali statali, le guardie di frontiera statali, la polizia tributaria e i servizi di sicurezza, delimitazione insufficientemente chiara della frontiera verde) La maggior parte dei casi non sono stati trattati come infrazioni penali, bensì come infrazioni amministrative, senza l'obbligo di confisca dei beni in oggetto<sup>14</sup> L'EU BAM ha inoltre riportato che, a causa del livello di corruzione esistente tra i pubblici ministeri e in ambito giudiziario, i contrabbandieri sono stati rilasciati e le merci di contrabbando sono state loro restituite
- 17** Quando l'EU BAM ha iniziato ad operare, nel novembre 2005, per i primi sei mesi è stata finanziata dal meccanismo di reazione rapida<sup>15</sup> Il meccanismo è stato applicato per poter rispondere in modo rapido e flessibile all'opportunità, presentatasi nel 2005, di progredire verso la soluzione del conflitto in Transnistria (cfr riquadro 1) Il progetto si basa sull'ipotesi che il rafforzamento dei controlli di frontiera e doganali, nonché una sorveglianza lungo tutta la frontiera, rappresentino elementi cruciali per una risoluzione pacifica La validità di tale ipotesi potrà essere verificata solo a lunghissimo termine
- 18** Successivamente, il finanziamento dell'EU BAM è stato caratterizzato dall'uso di diversi contratti a breve termine finanziati a titolo di vari programmi d'azione regionali Tacis Ne consegue che i contratti per il personale o di affitto dovevano essere rinnovati regolarmente a distanza di pochi mesi La Commissione, nel programmare le attività nella regione interessata, non aveva previsto un progetto a lungo termine di portata così ampia (circa un milione di euro al mese)
- 19** Per completare il supporto fornito dall'EU BAM, l'UE sta finanziando l'acquisto di attrezzature per il controllo delle frontiere, grazie al progetto «Miglioramento dei controlli di frontiera presso la frontiera tra Moldavia e Ucraina» (progetto Bommoluk; contributo comunitario: 9,9 milioni di euro) Questa ulteriore attività comporta nuove sfide che dovranno essere affrontate in futuro, quali: procedure d'appalto complesse<sup>16</sup>, scelta della migliore collocazione per le attrezzature, vista l'estensione delle frontiere, e necessità di garantire la compatibilità di tali attrezzature con quelle finanziate da altri donatori<sup>17</sup> Inoltre, i governi dovranno fornire sufficienti finanziamenti nazionali per coprire i costi d'esercizio e di manutenzione
- <sup>13</sup> Indicazioni che si basano, ad esempio, su un caso di contrabbando di prodotti alcolici di valore elevato tra la regione transnistriana e l'Ucraina.
- <sup>14</sup> *Burden of Proof, the difficulty of securing criminal prosecutions for smuggling cases in Ukraine* (L'onere della prova: la difficoltà di intentare procedimenti penali per casi di contrabbando in Ucraina), Relazione speciale dell'EU BAM.
- <sup>15</sup> Tale meccanismo può essere attivato «nei paesi beneficiari interessati in situazioni di crisi reali o potenziali, quando sono minacciati l'ordine pubblico, la sicurezza e l'incolumità delle persone, in una situazione che rischia di degenerare in conflitto armato o minacci di destabilizzare il paese...».
- <sup>16</sup> In Ucraina, per un precedente progetto che comprendeva attrezzature radar da campo e una rete di comunicazione via radio (valore totale: 5,0 milioni di euro) non è stato possibile acquistare e far consegnare tale attrezzature a causa di procedure di gara infruttuose.
- <sup>17</sup> Il governo statunitense ha destinato 28 milioni di dollari per rafforzare la lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa al confine di Stato tra Ucraina e Moldavia.

**MIGRAZIONE E ASILO: SCARSI PROGRESSI IN UN CONTESTO DIFFICILE**

- 20** La politica comunitaria mira ad assistere i paesi terzi negli sforzi intrapresi per migliorare le capacità di gestione dei flussi migratori e la protezione dei rifugiati, per prevenire e combattere l'immigrazione clandestina, fornire informazioni sui canali legali per la migrazione e risolvere situazioni in cui vengono a trovarsi i rifugiati, attraverso un più semplice accesso a soluzioni durature
- 21** La Bielorussia, la Moldova e l'Ucraina sono situate al confine orientale dell'Unione europea allargata. Tutti e tre gli Stati sono percepiti come paesi di transito per flussi migratori clandestini, su vasta scala, verso occidente. L'Ucraina, in particolare, si trova a fronteggiare un sempre maggior flusso migratorio (sia legale che clandestino) di persone che entrano e attraversano il suo territorio. Ogni anno migliaia di emigrati clandestini attraversano l'Ucraina, soprattutto utilizzando il confine con la Russia
- 22** In Ucraina la penuria di alloggi, in particolare per gli immigrati clandestini a lungo termine, è cronica. Il rimpatrio richiede l'identificazione delle persone da parte delle autorità ucraine, nonché la cooperazione da parte delle ambasciate o dei consolati interessati, che non sono sempre disponibili. Un'altra soluzione sarebbe rappresentata dalla riammissione, cioè l'accettazione delle persone detenute da parte degli stessi paesi dai quali esse sono entrate illegalmente in Ucraina. Tuttavia, nessun accordo di riammissione è stato firmato tra Ucraina e Russia, paese, quest'ultimo, che rappresenta la prima fonte di immigrazione clandestina in Ucraina
- 23** La necessità di trovare alloggi adeguati per gli immigrati clandestini è recentemente diventata più pressante, dopo l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, di un accordo di riammissione con la Comunità europea. Nel 2010, dopo un periodo transitorio di due anni, l'Ucraina dovrà affrontare l'obbligo di dare accoglienza a centinaia o addirittura migliaia di immigrati clandestini provenienti da paesi terzi, che attualmente sono detenuti nei paesi membri vicini (Ungheria, Slovacchia e Polonia) e che hanno raggiunto l'UE clandestinamente, attraverso l'Ucraina



- 24** I progetti nel sottosettore della migrazione e dell'asilo hanno ricevuto un totale di contributi europei pari a 16,8 milioni di euro (10,2 % del sostegno globale) a titolo dei programmi per il periodo 2000-2005. La Corte ha controllato 10 contratti per un importo totale di 13,8 milioni di euro di contributi comunitari.
- 25** I risultati raggiunti dai progetti in questo particolare settore della migrazione e dell'asilo si sono rivelati insoddisfacenti, principalmente riguardo alle infrastrutture (cfr *allegato III*). Uno degli obiettivi principali dell'UE è di contribuire a fornire centri di accoglienza che rispondano alle norme umanitarie internazionali sia per gli immigrati clandestini che per i richiedenti asilo. In Ucraina, nonostante il sostegno comunitario, tale obiettivo è lungi dall'essere raggiunto:
- le condizioni di detenzione e alloggio per gli immigrati clandestini in centri già esistenti erano spesso gravemente inaccettabili. In generale, gli immigrati clandestini in Ucraina si trovano in una situazione di grave disagio a causa delle condizioni di sovraffollamento in cui vivono, dei servizi igienici insufficienti e di un'alimentazione carente (cfr riquadro 4);
  - la costruzione / ristrutturazione di nuovi edifici per immigrati clandestini non avanzava come previsto (cfr riquadro 5);
  - alcuni centri di accoglienza temporanea per i richiedenti asilo, costruiti ex-novo, erano ancora sottoutilizzati o addirittura non utilizzati del tutto (cfr riquadro 6)

## RIQUADRO 4

**NONOSTANTE I MIGLIORAMENTI RECATI DAL SOSTEGNO COMUNITARIO, LE CONDIZIONI DI VITA PER GLI IMMIGRATI CLANDESTINI PRESSO I CENTRI DI ACCOGLIENZA GIÀ ESISTENTI PERMANGONO INACCETTABILI**

Il progetto «Istituzione di un sistema di gestione dei flussi migratori a Zakarpattya, Ucraina»<sup>18</sup> (contributo comunitario: 2 milioni di euro per due contratti) forniva essenzialmente un aiuto di base agli immigrati: distribuzione di razioni alimentari e kit igienici, assistenza medica, distribuzioni di vestiario, fornitura di effetti lettereschi e consulenza giuridica. Inoltre, sono stati finanziati interventi edilizi, riparazioni urgenti e costi di gestione di ogni tipo. Il progetto è prima di tutto un'azione di aiuto umanitario e non di rafforzamento istituzionale, come potrebbe invece suggerire il titolo.

Dopo circa un anno dall'inizio delle operazioni, la delegazione ha provveduto a monitorare il progetto in loco (aprile 2005). Essa ha segnalato che le condizioni nei centri di detenzione di Pavchino e Chop (nella parte più vecchia dell'edificio) erano inumane e degradanti, e non rispondevano agli standard minimi stabiliti dal Consiglio d'Europa, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dal Comitato per la prevenzione della tortura e dei trattamenti disumani. Inoltre, la delegazione ha reperito elementi che dimostrano come l'aiuto umanitario fornito dal progetto non sempre abbia raggiunto gli immigrati cui era destinato. Ciò ha portato al dispiego di misure correttive da parte delle autorità ucraine.

<sup>18</sup> La regione di frontiera di Zakarpattya, che confina con Ungheria, Polonia, Romania e Slovacchia, è un corridoio di transito per gli immigrati diretti verso l'Europa occidentale.

- 26** La sostenibilità dei centri di detenzione e di alloggio in Ucraina è compromessa dalla mancanza di finanziamenti statali che coprano i costi di esercizio e manutenzione e, inoltre, dall'assenza di una chiara ripartizione delle responsabilità tra le guardie di frontiera statali e il ministero dell'Interno
- 27** Sono state riscontrate difficoltà attinenti alla registrazione del progetto, all'esenzione fiscale, alla proprietà dei terreni e ai finanziamenti per quanto riguarda la costruzione di un centro di accoglienza temporanea per richiedenti asilo (destinato a 25 persone) situato in Bielorussia<sup>19</sup> Al contrario, in Moldova, la situazione era migliore. Un centro d'accoglienza temporaneo a Chisinau era già pienamente operativo nel novembre 2005, con una ricettività di 160 posti
- <sup>19</sup> Il centro si trova a Gomel, vicino all'Ucraina, dove è presente una prospera comunità di rifugiati afgani.

#### RIQUADRO 4

Al momento dell'audit, nel novembre 2006, la capacità ricettiva di Pavchino (320 persone) era superata di oltre 100 unità. I partner locali del progetto hanno riferito che durante il periodo estivo lo stato di sovraffollamento era ancora peggiorato, raggiungendo le 700 persone, con conseguenze negative per l'igiene e la salute.

Gli immigrati interrogati dalla Corte esitavano a parlare apertamente; sono state espresse lamentele per il fatto che i medicinali non venivano distribuiti e che le perquisizioni erano condotte a volto coperto. È risultato chiaro, inoltre, che il progetto non sopperiva ancora ai bisogni fondamentali (quali riscaldamento e fornitura di acqua fredda e calda sufficiente, capi di vestiario e calzature adeguate). Inoltre, nei campi, le possibilità di interpretazione non erano sufficienti, rendendo difficile la comunicazione tra immigrati e autorità.

## LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: RISULTATI CONTRADDITTORI

- 28** Il processo generale di transizione post-comunista, che ha interessato i paesi dell'Europa centrale ed orientale, è stato accompagnato da un notevole aumento nella criminalità organizzata, concernente ad esempio il traffico di esseri umani, il narcotraffico e il riciclaggio di denaro
- 29** L'Ucraina e la Moldavia sono tra i principali paesi d'origine del traffico di donne e bambini destinati alla prostituzione forzata in Europa. In anni più recenti si è osservato anche un aumento nel traffico di uomini obbligati, ad esempio, a lavorare come manovali. L'entità reale del fenomeno è ancora relativamente sconosciuta, a causa della natura stessa della criminalità organizzata e perché pochi individui sono disposti o sono in grado di segnalare ciò che hanno subito alle autorità. La situazione è aggravata dall'assenza di misure di protezione dei testimoni. Per quanto riguarda il narcotraffico, la Bielorussia, l'Ucraina e la Moldavia sono considerate canali di transito verso gli Stati membri comunitari. I sistemi bancari vengono utilizzati in misura sempre maggiore per riciclare i proventi di gravi attività criminose
- 30** Alla lotta alla criminalità organizzata sono stati destinati 19,2 milioni di euro (pari all'11,6 %) dei fondi totali stanziati per il settore libertà, sicurezza e giustizia a titolo dei programmi per il periodo 2000-2005. La Corte ha controllato 10 contratti, per un totale di finanziamenti comunitari pari a 18,6 milioni di euro

### RIQUADRO 5

#### SCARSO AVANZAMENTO NELLA COSTRUZIONE DI NUOVI EDIFICI DI ACCOGLIENZA PER IMMIGRATI CLANDESTINI

Il progetto «Rafforzare le capacità di gestione dei flussi migratori – CBMM I, Ucraina» (contributo comunitario: 3,8 milioni di euro) mirava principalmente a ristrutturare ed attrezzare due ex siti militari come centri di accoglienza per immigrati, in modo da ospitare 1 260 persone. Il comitato direttivo del progetto ha deciso, nel giugno 2006, di destinare dei fondi del progetto alla ristrutturazione di uno solo dei due siti. All'epoca dell'audit (novembre 2006), non era stato concluso alcun contratto per l'esecuzione dei lavori e non era stato utilizzato alcun finanziamento per la ristrutturazione, a tre mesi dalla data originariamente prevista per il completamento del progetto (1° settembre 2006). Erano ancora in corso discussioni su aspetti fondamentali della ristrutturazione, riguardo, ad esempio, al tipo di riscaldamento da utilizzare per il sito e alla soluzione da adottare per le acque reflue. Il comitato direttivo aveva inoltre deciso di limitare la capacità di accoglienza a 250 unità, riducendo di fatto la capacità di accoglienza finanziata dalla UE di circa 1 000 unità, rispetto a quanto inizialmente previsto.

**31** Nonostante diversi successi, in generale i progressi compiuti nella lotta alla criminalità organizzata sono ancora insufficienti (cfr *allegato III*). Nei progetti volti a combattere il traffico di esseri umani, le componenti<sup>20</sup> «punibilità» e «repressione dei reati» erano limitate (cfr paragrafi 34 e 35). La sovrapposizione è frequente, dato che sono molti i donatori che vogliono finanziare progetti in questo settore (cfr paragrafo 36). Per quanto riguarda i controlli sul narcotraffico, i progetti sono avanzati lentamente sia sul piano legislativo che dei servizi di intelligence delle forze di polizia (cfr paragrafo 40). Per quanto concerne la prevenzione del riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, una delle sfide principali consiste nell'assicurare una repressione efficace (cfr paragrafo 44).

<sup>20</sup> I progetti contro il traffico illegale contenevano tre elementi standard: protezione e reinserimento; punibilità e repressione; maggiore sensibilizzazione. Il termine punibilità è utilizzato ampiamente nella documentazione pertinente ai progetti.

### Combattere la tratta di esseri umani

**32** I governi dell'Ucraina e della Moldavia hanno assicurato il proprio impegno nella lotta alla tratta di esseri umani, esprimendolo in documenti politici nazionali. Sono stati controllati un progetto in Ucraina (contributo comunitario: 1,9 milioni di euro) e tre progetti, incluso un centro di reinserimento per le vittime della tratta di esseri umani, in Moldavia (contributo comunitario globale: 1,2 milioni di euro).

## RIQUADRO 6

### SOTTOUTILIZZO DI CENTRI DI ACCOGLIENZA, COSTRUITI EX NOVO, PER RICHIEDENTI ASILO

In Ucraina, alla fine del 2006, solo 65 persone supplementari hanno potuto essere ospitate in centri di accoglienza temporanea (TAC), in luogo delle 350 inizialmente previste (contributo comunitario di 1,6 milioni di euro per il progetto «Rafforzare i sistemi d'asilo in Ucraina e Moldavia»). Ciò era dovuto principalmente al fatto che il centro di Odessa era utilizzato solo a metà – dato il carattere insufficiente dei costi di esercizio, a carico dello Stato, previsti in bilancio – e che il centro di accoglienza di Mukachevo (ricettività: 80 persone) era rimasto completamente vuoto per più di un anno e mezzo, e cioè dalla sua apertura nell'aprile 2005. Lo spreco avvenuto a Mukachevo era dovuto al fatto che la proprietà dell'edificio non era stata ancora trasferita dal corpo delle guardie di frontiera all'istituzione partner responsabile del progetto. Nel frattempo, i richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza propria continuavano a vivere in tendopoli e in alloggi temporanei, entrambi gestiti dal corpo delle guardie di frontiera.

**33** Grazie ai progetti, sono state condotte vaste campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica in Moldova e Ucraina (ad esempio: rappresentazioni teatrali, numerose pubblicazioni, linee verdi telefoniche) ed è stata fornita assistenza umanitaria a centinaia di vittime della tratta di esseri umani (ad esempio: consulenza legale, assistenza medica, indennità di alloggio, assistenza nei trasporti, formazione professionale, aiuti «in natura» per l'avvio di piccole imprese) Gli aspetti della prevenzione e del reinserimento sono quindi stati ben coperti dai progetti

<sup>21</sup> Si tratta del sistema Interpol per la comunicazione globale tra le forze di polizia, operativo 24 ore su 24.

<sup>22</sup> La somma iscritta in bilancio per vitto e alloggio rappresentava più del doppio della cifra prevista per servizi simili nell'equivalente centro di reinserimento di Kiev.

**34** I risultati erano invece meno positivi per gli elementi «punibilità» e «repressione», in particolare per quanto riguarda la condivisione di informazioni tra gli organi preposti all'applicazione della legge. In Ucraina il personale Tacis addetto al monitoraggio ha rilevato che le guardie di frontiera non cooperavano alle iniziative per lo scambio di informazioni. L'azione che doveva fornire ai posti di controllo di frontiera il sistema i24/7<sup>21</sup> è fallita quando è stata cancellata la gara d'appalto, in quanto le parti interessate ucraine insistevano sulla scelta di un fornitore i cui prezzi erano notevolmente più alti dei prezzi di mercato.

**35** Raccogliere elementi probatori rappresenta una sfida importante, perché l'atto criminoso viene spesso commesso al di fuori del territorio moldavo o ucraino. Le autorità nazionali hanno rimproverato alle altre nazioni la lentezza nel rispondere alle loro richieste di assistenza reciproca. Affinché tali blocchi procedurali potessero essere superati, i progetti hanno finanziato delle visite in rete, svolte dalle forze dell'ordine, presso altri paesi di transito e di destinazione delle vittime. Inoltre, agenti di polizia hanno partecipato a workshop sulle tecniche investigative e la legislazione sui traffici illeciti è stata sottoposta a revisione. Sul piano della mutua assistenza persistono delle carenze.

**36** L'efficienza e l'economia dei progetti suscitano preoccupazioni. Dato che sono molti i donatori pronti a finanziare la lotta alla tratta di esseri umani, la sfida consiste nell'evitare un'inutile duplicazione delle azioni e nel garantire un uso efficace delle risorse. In Moldova, ad esempio, è stato necessario modificare alcune attività previste dai progetti, mentre è stato pagato un affitto insolitamente alto per l'edificio che accoglie il centro di reinserimento di Chisinau<sup>22</sup>. Inoltre, non sempre è possibile distinguere chiaramente tra i risultati ottenuti grazie ai finanziamenti comunitari e quelli raggiunti grazie ad altre organizzazioni; risulta pertanto difficile valutare l'efficacia della spesa comunitaria.

### Controllo degli stupefacenti

**37** Un altro importante progetto per la lotta alla criminalità organizzata è denominato «Assistenza multisettoriale per il controllo antidroga e il rafforzamento istituzionale in Ucraina, Moldova e Bielorussia» (noto con l'acronimo BU MAD); si tratta di un programma pluriennale, articolato in tre fasi, che ha avuto inizio nel 2003 e che si prevede terminerà alla fine del 2008 (contributo globale comunitario: 6,5 milioni di euro)

<sup>23</sup> Il primo programma, CADAP, ha avuto inizio in Asia centrale nel 2000, il secondo, SCAD, nel Caucaso meridionale nel 2001.

**38** Il programma interessa l'Ucraina, la Moldova e la Bielorussia ed è il terzo di una serie di programmi regionali finanziati dall'UE e intesi a filtrare il traffico di eroina che ha origine in Afghanistan ed è diretto a occidente, verso l'Unione europea<sup>23</sup>. L'obiettivo globale è la riduzione del traffico di stupefacenti da, e attraverso, i tre paesi interessati e avente come destinazione gli Stati membri comunitari

**39** La maggior parte delle attività previste dai diversi sotto-progetti sono state espletate (cioè: assistenza legale, controllo dei porti marittimi in Ucraina, sorveglianza delle frontiere terrestri, attività di prevenzione da parte dei corpi di polizia e delle municipalità). La situazione generale, alla fine della seconda fase (gennaio 2007) indica che sono stati compiuti evidenti progressi per quanto riguarda la creazione di strutture nazionali anti-droga, come ad esempio gli osservatori nazionali sugli stupefacenti, corsi di prevenzione anti-droga presso le diverse accademie di polizia oppure corsi di formazione sulla riduzione della domanda di stupefacenti svolti presso diverse ONG nei tre paesi

**40** I progressi sono stati invece lenti per quanto riguarda la componente legislativa e lo scambio di informazioni di intelligence tra le forze di polizia. La cooperazione tra dogane, guardie di frontiera, forze di polizia e servizi segreti, necessaria per garantire un efficace svolgimento delle indagini criminali, non è ancora sufficientemente sviluppata nei tre paesi interessati. L'istituzione di sistemi nazionali per il sostegno alle indagini criminali sui narcotrafficienti richiede non solo strumenti analitici adeguati, ma anche un elevato livello di cooperazione tra organismi che non sono abituati a condividere i dati operativi in modo sistematico. Gli squilibri esistenti tra i diversi poteri d'indagine rappresentano un'ulteriore complicazione. In Bielorussia, un ostacolo particolare è rappresentato dall'apparente riluttanza dei servizi di sicurezza ad accettare software analitico di provenienza estera. La Commissione, nel pianificare il progetto, ha sottostimato il tempo necessario per modificare i modi di concepire lo svolgimento delle operazioni e per superare le rivalità tra i vari organismi incaricati dell'applicazione della legge

- 41** Fino alla data di completamento del programma BUMAD 2 (gennaio 2007), i sequestri di eroina e cocaina sono stati di dimensioni modeste. Solo due tentativi internazionali di traffico d'eroina in Ucraina sono stati scoperti, con l'aiuto di software fornito nel quadro del progetto. Il sequestro di narcotici in tutti e tre i paesi riguardava soprattutto semi di papavero e cannabis di provenienza locale. Tuttavia, nel luglio 2007, i servizi di sicurezza ucraini hanno comunicato che, in cooperazione con l'agenzia antidroga statunitense (DEA) e con organismi turchi incaricati di far rispettare la legge, sono stati confiscati 174 kg di eroina nel porto marittimo di Illichevsk.

<sup>24</sup> L'iniziativa concernente le nazioni e i territori non-cooperativi (NCCT) è stata sviluppata dal Gruppo d'azione finanziaria intergovernativa (*Intergovernmental Financial Action Task Force, FATF*) al fine di assicurare che vengano applicate le misure di prevenzione, individuazione e repressione del riciclaggio di denaro, secondo norme internazionali riconosciute.

### **Progetti contro il riciclaggio di denaro / il finanziamento del terrorismo**

- 42** L'obiettivo generale del «Progetto contro il riciclaggio di denaro in Ucraina» (contributo comunitario: 1 milione di euro) era di prevenire l'uso del sistema finanziario per il riciclaggio dei proventi di attività gravemente criminose e di permettere alle autorità Ucraine di cooperare alla lotta contro il riciclaggio di denaro.

<sup>25</sup> Diverse nazioni nel mondo hanno creato agenzie governative specializzate, denominate «Unità di intelligence finanziaria» (UIF). Nel 1995, riconoscendo i benefici che potevano derivare dalla costituzione di una rete di UIF, alcune UIF riunitesi presso l'Egmont Areberg Palace di Bruxelles hanno deciso di istituire un gruppo informale volto a stimolare la cooperazione internazionale. L'Egmont Group, oggi così denominato, è quindi composto da UIF che si incontrano regolarmente per individuare modalità di cooperazione soprattutto nel settore dello scambio di informazioni, della formazione e della condivisione di competenze. Vi sono circa 100 paesi che dispongono di UIF operative riconosciute.

- 43** Il progetto ha consentito, molto significativamente, di cancellare l'Ucraina dall'elenco delle nazioni e dei territori non-cooperativi<sup>24</sup> a partire dal febbraio 2004, e di far sì che essa venisse accettata, nel giugno 2004, come membro del Gruppo Egmont<sup>25</sup>. Inoltre, al termine del progetto, il comitato statale per il monitoraggio finanziario (*State Committee for Financial Monitoring, SCFM*) fungeva da unità di intelligence finanziaria (UIF) ucraina<sup>26</sup>. Di fatto, negli anni fino al 2006, il numero di casi sottoposti dall'SCFM alle autorità preposte all'applicazione della legge è aumentato considerevolmente (18 nel 2003 contro 446 nel 2006).

<sup>26</sup> Spetta alla UIF raccogliere e analizzare le transazioni sospette e quelle superiori alla soglia stabilita. I poteri di indagine sono esercitati dagli organismi incaricati di far rispettare la legge.

- 44** La costituzione di una UIF è solo il primo passo importante nella lotta al riciclaggio di denaro. È necessaria anche la presenza di agenzie preposte all'applicazione delle leggi e di giudici preparati in grado di operare efficacemente. L'assenza di azioni penali efficaci rappresenta un problema considerevole. Fino alla fine del 2006, sono state emesse dai tribunali solo tre sentenze per riciclaggio di denaro. Anche l'assenza di procedure moderne per il sequestro e la confisca dei beni è stata identificata come una grave lacuna del sistema contro il riciclaggio. Tuttavia, l'Ucraina si trova in posizione più avanzata nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo rispetto alla Moldova, per la quale sussistono invece forti preoccupazioni riguardo all'efficacia del sistema in opera (cioè: carenze riguardanti il Centro per la lotta al crimine economico e alla corruzione, o lo sfruttamento insufficiente delle disposizioni esistenti per il sequestro, il congelamento e la confisca)<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Valutazione reciproca del terzo ciclo sulla Moldova, settembre 2007, preparata da Moneyval (Comitato di esperti per la valutazione delle misure contro il riciclaggio di denaro, sotto l'egida del Consiglio d'Europa).

## SETTORE GIUDIZIARIO E BUON GOVERNO: RISULTATI CONTRADDITTORI

- 45** La politica comunitaria sostiene la riforma del potere giudiziario in modo da assicurarne l'indipendenza, l'imparzialità e l'efficienza. Inoltre, essa mira a rafforzare la cooperazione giuridica con l'Unione europea in materia civile e penale. Infine, fornisce sostegno al fine di incoraggiare il buon governo per quanto riguarda cioè le strutture, il funzionamento e la performance delle pubbliche autorità / istituzioni a ogni livello.
- 46** I progetti nel sottosettore giudiziario e del buon governo hanno ricevuto contributi comunitari per un totale di 24,8 milioni di euro (il 15,0 % del sostegno globale) a titolo dei programmi per il periodo 2000-2005. Questo sottosettore concerneva solo la Moldova e l'Ucraina. La Corte ha controllato 10 contratti<sup>28</sup> per un importo totale di 14,2 milioni di euro di contributi comunitari.
- 47** I risultati sono stati contrastanti (cfr. *allegato III*). Alcuni progetti hanno conseguito risultati nell'insieme soddisfacenti, ad esempio dei miglioramenti nell'applicazione della legislazione civile e commerciale in Moldova (contributo comunitario: 2,2 milioni di euro) o una migliore cooperazione internazionale in materia criminale in Ucraina (contributo comunitario: 1,5 milioni di euro). Al contrario, i risultati ottenuti dal progetto «Riforma dei collegi arbitrali e sostegno all'amministrazione giudiziaria» (contributo comunitario: 2,5 milioni di euro) sono stati meno soddisfacenti, soprattutto per quanto riguarda la fornitura dell'attrezzatura informatica. Non è stata effettuata alcuna consegna entro il termine stabilito inizialmente.

<sup>28</sup> Incluso un contratto che, alla fine, non è stato firmato [cfr. paragrafo 52, lettera c)].

<sup>29</sup> La Moldova occupa la 111<sup>a</sup> posizione, l'Ucraina la 118<sup>a</sup>, nell'indice di percezione della corruzione per il 2007, compilato dall'organizzazione *Transparency International*.

<sup>30</sup> Cfr. per es. la valutazione della governance ucraina, svolta nel febbraio 2007 da SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*), un'iniziativa congiunta dell'OCSE e dell'Unione europea.

### Lotta contro la corruzione

- 48** I risultati finora ottenuti nei progetti di lotta contro la corruzione sono molto modesti. La corruzione rappresenta uno dei problemi più urgenti in Moldova e Ucraina e minaccia l'intero sottosettore giudiziario e del buon governo. Entrambi i paesi sono profondamente segnati dalla corruzione che incide considerevolmente sulla società<sup>29</sup>. Il sistema legale e quello amministrativo sono fortemente carenti (ades: mancanza di fiducia da parte dei cittadini, scarsa indipendenza dei giudici, salari insufficienti, percezione di un alto livello di corruzione)<sup>30</sup>.



- 49** Nel 1999 e nel 2002, il governo moldovo aveva già adottato ambiziosi programmi nazionali per combattere la criminalità e la corruzione. Tuttavia, il successo ottenuto è stato limitato a causa delle risorse insufficienti e dell'assenza di un meccanismo di controllo efficiente. Nel dicembre 2004, il Parlamento ha adottato una nuova strategia anticorruzione accompagnata da un nuovo piano d'azione per attuarla. In quel momento la Commissione è intervenuta con un primo progetto anticorruzione in Moldova.
- 50** Il contributo comunitario consisteva in un'attività pilota di dimensioni relativamente contenute (250 000 euro). Dato che i risultati intermedi erano soddisfacenti, la Commissione ha deciso di finanziare il seguito con un ulteriore progetto della durata di tre anni, fino al 2009 (contributo comunitario: 3 milioni di euro<sup>31</sup>). Il nuovo progetto è avanzato più lentamente del previsto e i risultati alla fine del primo anno sono stati alquanto modesti. Non si sono registrati sufficienti progressi nei settori più importanti<sup>32</sup> o nella fornitura delle attrezzature. Il progetto ha ripreso impeto solo dopo il marzo 2007.
- 51** Gli Stati Uniti hanno stipulato un accordo del valore di 25 milioni di dollari a sostegno di iniziative anticorruzione in Moldova<sup>33</sup>. Anche la Banca mondiale sta programmando un sostegno alle misure anticorruzione. Coordinare gli sforzi comunitari con l'assistenza fornita da altri donatori internazionali rappresenta oggi una sfida significativa. Esistono già strutture parallele di monitoraggio, la cui molteplicità lede il concetto di una singola strategia nazionale anticorruzione.
- 52** Numerosi donatori si sono attivati nel campo della lotta alla corruzione in Ucrania. Il primo progetto significativo finanziato dall'UE in questo campo (contributo comunitario: 1,5 milioni di euro) ha avuto inizio nel 2006. Il progetto si estendeva su tre anni, ma dopo il primo anno il numero di attività svolte era notevolmente inferiore a quello inizialmente previsto:
- a) le autorità ucraine hanno stilato una prima stesura del piano d'azione anticorruzione, senza ricorrere al sostegno specifico in materia di redazione offerto dal progetto<sup>34</sup>. Solo in fase conclusiva, nel giugno 2007, il ministero della Giustizia ha richiesto una valutazione di tale progetto da parte di esperti. Gli esperti hanno criticato la mancanza di trasparenza del processo di redazione, concludendo che la prima stesura per il piano d'azione era ben lungi dall'essere soddisfacente;
- <sup>31</sup> Il progetto presenta due componenti, la prima per la lotta alla corruzione, la seconda per la lotta al riciclaggio di denaro e / o al finanziamento del terrorismo.
- <sup>32</sup> Revisione della struttura di monitoraggio per la strategia e il piano d'azione; riduzione del conflitto di competenza tra i principali organi preposti all'applicazione della legge per quanto riguarda indagini e azioni penali; elaborazione di analisi di rischio all'interno del settore giudiziario, delle forze di polizia, dell'ispettorato alle imposte, delle istituzioni doganali, di quelle preposte alla sanità e all'istruzione.
- <sup>33</sup> Millennium Challenge Corporation (MCC), Accordo di programma soglia.
- <sup>34</sup> Cfr. Seconda relazione sullo stato di avanzamento del 26 giugno 2007.

- b) non è stata condotta alcuna attività riguardo a un eventuale meccanismo di monitoraggio per la futura attuazione del piano d'azione. Non è chiaro quale istituzione si porrà alla guida della lotta anticorruzione. Non è stata affrontata la questione del monitoraggio del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali. Inoltre, non è stato condotto alcun sondaggio generale presso l'opinione pubblica sul tema della corruzione, nonostante l'intenso lavoro preparatorio a tal fine (definizione della metodologia, riunioni di esperti);
- c) sebbene la Commissione abbia sottolineato l'impellente necessità di promuovere la partecipazione pubblica alla lotta anticorruzione, essa ha in seguito abbandonato il progetto di sviluppare un programma di sovvenzioni aperto alle organizzazioni non governative (ONG) e ad altre organizzazioni della società civile, che mirava a promuovere il coinvolgimento dei cittadini nello sforzo anticorruzione. La soluzione alternativa, cioè sostenere la creazione di un Centro di difesa e consulenza legale, non è stata realizzata a causa di problemi procedurali.

## QUALI SONO I MOTIVI PRINCIPALI ALL'ORIGINE DEI RISULTATI INSODDISFACENTI?

- 53** Sebbene molti progetti abbiano raggiunto risultati soddisfacenti, questa sezione esamina le ragioni all'origine di una performance insufficiente per i progetti che non li hanno raggiunti

### IL CONSEGUIMENTO DI RISULTATI LIMITATI È DOVUTO, IN GENERE, A UNA COMBINAZIONE DI FATTORI CHE COINVOLGONO TUTTE LE PRINCIPALI PARTI IN CAUSA

- 54** L'audit ha rivelato che i risultati limitati sono generalmente dovuti a una combinazione di fattori che coinvolgono le varie parti interessate (Commissione, autorità nazionali, istituzioni internazionali) Ad esempio, per il progetto anticorruzione in Ucraina (cfr paragrafo 52):
- a) valutazione carente dei bisogni da parte della Commissione, in un contesto difficile, e insufficiente coordinamento con altri donatori: parti del progetto sostanziali, specialmente per quanto riguarda l'assistenza nella redazione della legislazione, non erano più richieste dal ministero della Giustizia. Altre organizzazioni, in particolare quelle americane, forniscono anch'esse un'assistenza legislativa
  - b) manca di un impegno e di cofinanziamento da parte delle autorità nazionali: il ministero della Giustizia non ha fornito una sede operativa adeguata per l'équipe del progetto, contravvenendo così non solo alle disposizioni contrattuali ma anche all'impegno assunto in una dichiarazione d'accettazione rilasciata separatamente
  - c) scarsa capacità gestionale da parte del contraente che ha avuto difficoltà a formare e a mantenere l'équipe del progetto;
  - d) fattori esterni: la difficile situazione politica che ha fatto seguito al decreto presidenziale del 2 aprile 2007 sulle elezioni anticipate, unita alle frequenti sostituzioni di personalità politiche alla guida del ministero della Giustizia, hanno portato alla sospensione di tutte le attività legislative pertinenti alla stesura di progetti di legge anticorruzione

## CARENZE NELLA GESTIONE DEI PROGETTI DA PARTE DELLA COMMISSIONE

**55** Due fattori hanno reso più difficile la gestione della Commissione e contribuito ad accrescere il rischio di fallimento:

- a) la maggioranza dei progetti ricade sotto la responsabilità della delegazione sita a Kiev. Tale delegazione era responsabile della gestione dei progetti non solo in Ucraina ma anche in Bielorussia e Moldova. Sebbene il personale operante nel settore libertà, sicurezza e giustizia sia molto competente, i responsabili di progetto di cui dispone la delegazione di Kiev sono troppo pochi per un settore politico in rapida crescita e per un numero sempre maggiore di progetti. La nuova delegazione aperta in Moldova nell'ottobre 2005 ha cominciato ad essere operativa, per quanto riguarda la gestione dei progetti, solo nell'estate 2007;
- b) la coesistenza di diverse fonti di finanziamento a sostegno del settore libertà, sicurezza e giustizia (cfr. paragrafi 3 e 4). Lo strumento Tacis si è rivelato insufficiente per rispondere alla crescente domanda di finanziamenti per i progetti. Per lo stesso intervento sono stati utilizzati strumenti e procedure diversi, nonché diversi servizi della Commissione; ciò ha portato a una gestione inefficiente dei contratti (cfr. riquadro 7).

### RIQUADRO 7

#### ESEMPIO DI GESTIONE INEFFICIENTE DI UN CONTRATTO

Il sostegno alla fase III della cooperazione transfrontaliera tra i nuovi Stati indipendenti occidentali e l'Unione europea (processo di Söderköping) è stato artificialmente suddiviso in due contratti, stipulati in parallelo, con il medesimo contraente. Un contratto è finanziato dal programma Tacis e gestito dalla delegazione di Kiev, mentre l'altro è finanziato dall'Aeneas e gestito dai servizi centrali della Commissione a Bruxelles (EuropeAid). La DG Giustizia, libertà e sicurezza, il precedente gestore, non è più coinvolta.

La coesistenza di due basi giuridiche, che applicano regole diverse alla stessa azione, non è coerente. Ad esempio, il contratto Aeneas aveva fissato il tasso massimo consentito per il cofinanziamento all'80 %, mentre il contratto relativo al programma Tacis lo fissa al 90 % dei costi totali ammissibili. Inoltre, per il contratto Tacis è previsto il monitoraggio esterno, mentre non lo è per il contratto Aeneas. Di conseguenza, gli addetti al monitoraggio, che hanno rilevato una serie di carenze nella logica d'intervento (ad esempio la mancanza di indicatori misurabili), non sono in grado di fornire un'immagine completa dell'azione.

La divisione artificiale in due progetti, inoltre, non è efficiente. Il carico amministrativo è duplicato per ciascuna fase di attuazione del progetto, a livello della Commissione, da una parte, e del contraente, dall'altra (a causa di procedure parallele per la selezione dei progetti, la stipulazione dei contratti, la verifica dei costi, le richieste di pagamento, i pagamenti e la stesura di relazioni). Il coordinamento è fortemente necessario al fine di evitare un doppio finanziamento.

- 56** Questi due problemi strutturali hanno comportato carenze nella programmazione e nelle procedure di attuazione da parte della Commissione. Non sempre i requisiti sono stati sottoposti a una valutazione sufficientemente completa [cfr. esempi forniti al paragrafo 52, lettera a)], oppure le decisioni finanziarie sono state prese senza un'analisi approfondita dell'effettivo adempimento dei requisiti fondamentali. Ad esempio, nel caso di due centri di accoglienza per richiedenti asilo, le questioni relative all'assegnazione o alla proprietà dei terreni non sono state chiarite (cfr. riquadro 6 e paragrafo 27). La supervisione da parte della Commissione dei requisiti concernenti la presentazione di relazioni pertinenti ai progetti non era sufficiente (cfr. paragrafo 60). Una preoccupazione fondamentale è costituita dalla mancanza di uno scambio di informazioni con altri donatori circa i progetti previsti, onde evitare un'inutile duplicazione nella programmazione e, successivamente, nell'attuazione. Per quanto riguarda il prolungamento dei progetti, non sempre è stata fornita un'analisi convincente circa la necessità di prorogare le scadenze e, in un caso, di ottenere fondi supplementari.

#### **CARENZE NELLA GESTIONE DEI PROGETTI DA PARTE DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI**

- 57** Per la maggior parte dei contratti, la Commissione ha scelto sovvenzioni concesse direttamente a organizzazioni internazionali, a causa della loro competenza specifica nell'area della libertà, della sicurezza e della giustizia e della loro presenza nei paesi interessati. Di conseguenza, le organizzazioni internazionali sono responsabili dell'attuazione quotidiana dei progetti (attraverso la cosiddetta gestione congiunta, cfr. paragrafo 6), sebbene alla Commissione spetti la responsabilità complessiva della sana gestione. Premesso che, in generale, la performance delle organizzazioni internazionali è stata soddisfacente, le seguenti carenze sono state rilevate riguardo a questa modalità di gestione:
- a) dopo la stipula del contratto, le istituzioni internazionali si sono spesso trovate in difficoltà riguardo alla costituzione di un'équipe operativa per il progetto, ritardando in tal modo di parecchi mesi l'inizio dello stesso;
  - b) in altri casi, i ritardi sono stati causati da lungaggini nelle procedure d'appalto. Di norma, i contratti con le organizzazioni internazionali stipulano che l'appalto di qualsiasi genere di beni, lavori o servizi sia svolto dall'organizzazione conformemente alle proprie norme e procedure. In un caso il contratto stabiliva che le procedure applicate dall'organizzazione internazionale dovevano essere altrettanto rigorose delle norme comunitarie. Questa clausola ha condotto a lunghe procedure di precisazione, inficiando l'efficienza della procedura d'appalto;

- c) presso un'organizzazione internazionale che si occupava di diversi contratti, le lungaggini nelle procedure amministrative hanno comportato ritardi nei pagamenti a fornitori locali;
- d) la possibilità di condurre verifiche dettagliate sulle spese a titolo dei progetti attuati da un'organizzazione internazionale non è definita con sufficiente chiarezza. In un caso, la clausola di verifica presente nell'Accordo quadro finanziario e amministrativo (AQFA) con le Nazioni Unite è stata interpretata in modo diverso dalla Commissione e dalle sue controparti, ostacolando sia i controlli che la chiusura tempestiva del contratto;
- e) non è stata garantita la visibilità del sostegno comunitario in alcuni progetti gestiti da organizzazioni internazionali in Moldova. I beneficiari non sempre sono consci del fatto che i progetti hanno beneficiato di finanziamenti comunitari. In questo modo i progetti sembrano essere unicamente frutto dell'organizzazione internazionale che li gestisce. Ciò è dovuto al fatto che i progetti vengono attuati direttamente da tali organizzazioni e che le pagine web ad essi dedicate si trovano generalmente solo all'indirizzo web delle medesime organizzazioni.

### **IN CHE MISURA LA COMMISSIONE HA POSTO IN ESSERE UN PROCESSO DI APPRENDIMENTO CHE LE CONSENTA DI TRARRE INSEGNAMENTO DALL'ESPERIENZA ACQUISITA, PER CONTINUARE A FORNIRE ASSISTENZA NELL'AMBITO DELLA LIBERTÀ, DELLA SICUREZZA E DELLA GIUSTIZIA?**

- 58** Il processo posto in opera dalla Commissione per trarre insegnamento dalle esperienze precedenti in materia di libertà, sicurezza e giustizia è estremamente importante in quanto un cambiamento sostenibile può essere ottenuto solo grazie a un approccio graduale e a lungo termine. Un nuovo progetto deve far tesoro delle realizzazioni e delle esperienze acquisite nei progetti precedenti, mentre bisogna evitare di ripetere gli errori. Molti esempi hanno dimostrato che erano stati effettivamente tratti insegnamenti dalle esperienze precedenti: ad esempio, per il nuovo progetto denominato «Maggior indipendenza, trasparenza ed efficienza del sistema giudiziario nella Repubblica moldova» (contributo comunitario: 3 milioni di euro), la Commissione si è concentrata su uno spettro più ristretto di obiettivi di progetto interdipendenti, evitando la dispersione constatata nel progetto precedente.

**59** Conformemente alla necessità di un approccio graduale, la Commissione ha finanziato progetti in modo sequenziale, ad esempio tre progetti consecutivi nel settore della lotta contro gli stupefacenti. Le schede di progetto, stilate dalla Commissione all'interno dei nuovi programmi, contengono solitamente delle sezioni intitolate «Insegnamenti tratti», che riportano informazioni ricavate dalle relazioni sullo stato di attuazione, dalla valutazione e dal monitoraggio dei progetti.

<sup>35</sup> In generale, anche i progetti al di sotto della soglia di 1 milione di euro non sono stati monitorati.

#### **NON VENGONO SFRUTTATE TUTTE LE POSSIBILITÀ PER LA RACCOLTA DI INFORMAZIONI**

**60** Tuttavia, in alcuni casi, le sezioni «Insegnamenti tratti» erano carenti. La Commissione non ha sfruttato appieno la possibilità di raccogliere informazioni utili al processo di acquisizione delle conoscenze, in quanto le relazioni sullo stato di attuazione erano in ritardo oppure di qualità insufficiente o perché le valutazioni programmate non erano state eseguite. Tali carenze denotano che la Commissione non ha verificato il rispetto delle clausole contrattuali da parte dei contraenti.

**61** Il fatto che la Commissione abbia stipulato un contratto con consulenti esterni per il monitoraggio dei progetti, che comprende visite in loco e colloqui con le diverse parti interessate, è positivo. In generale, gli addetti al monitoraggio esterno hanno ben operato e spesso, grazie alle loro osservazioni, sono state attuate azioni correttive nella gestione quotidiana. Tuttavia, la Corte rileva due carenze:

- a) alcuni progetti non sono stati sottoposti al monitoraggio esterno, in particolare progetti comprendenti opere o contratti di fornitura e i progetti non-Tacis gestiti da Bruxelles<sup>35</sup>. La gestione a distanza ostacola già a priori un seguito più immediato. L'assenza di monitoraggio ha esacerbato il problema. La risultante assenza di informazioni aggiornate ha portato, in un caso, a fare sì che la Commissione convenisse, retroattivamente, una sostanziale modifica di bilancio oltre che la proroga del contratto, un mese dopo la scadenza della convenzione di sovvenzione originaria;
- b) i risultati aggregati del monitoraggio di alcuni dei progetti controllati erano eccessivamente positivi.

## I NUOVI PROGETTI NON SEMPRE TENGONO CONTO DELL'ESPERIENZA ACQUISITA

- 62** In alcuni casi, i nuovi progetti non hanno tenuto sufficientemente conto dell'esperienza acquisita. Ciò è accaduto in modo particolare nei casi in cui la gestione di un progetto è passata da un servizio della Commissione a un altro. Di conseguenza, i nuovi progetti si sono trovati ad affrontare gli stessi problemi già sorti per precedenti programmi, si sono ripetuti gli stessi errori o non vi è stata continuità tra le diverse fasi del progetto (cfr riquadro 8)

### RIQUADRO 8

#### I NUOVI PROGETTI NON HANNO SUFFICIENTEMENTE TENUTO CONTO DELLE ESPERIENZE PRECEDENTEMENTE ACQUISITE

- a) Riguardo al progetto «Istituzione di un sistema di gestione dei flussi migratori a Zakarpattya, Ucraina» (Ucraina), l'esperienza specifica acquisita attraverso il primo progetto non è stata determinante nel corso della valutazione, da parte della Commissione, della proposta per il secondo progetto. Sebbene la proposta spiegasse brevemente come tale azione poggiasse sull'esperienza precedentemente acquisita, la Commissione l'ha valutata come se si trattasse di una nuova azione. Essa non ha valutato se i documenti di programmazione tenessero conto dei rischi concretizzatisi nel progetto precedente. Ad esempio, non sono stati presi in considerazione i problemi riguardanti il ruolo, la condotta e il bilancio del servizio delle guardie di frontiera per la gestione dei centri. Sarebbe stato necessario esaminare più in dettaglio come potenziare meglio la capacità attraverso il progetto;
- b) il progetto «Rafforzamento delle capacità per la gestione dei flussi migratori – CBMM II» (Ucraina) è stato preparato senza prestare sufficiente attenzione all'esperienza maturata nel precedente progetto. Nonostante nel primo progetto fossero sorti seri problemi riguardo alla sua attuazione, la Commissione ha firmato, ancora in fase iniziale, una convenzione di sovvenzione per un progetto di follow-up. Non era logico riprodurre quasi lo stesso progetto, peraltro ostacolato da seri problemi di attuazione, specialmente date le scadenze ravvicinate per il completamento;
- c) nell'ambito del progetto per il valico di frontiera Kozlovichi II (cfr riquadro 3), è stato difficile ottenere offerte entro i limiti di bilancio indicati nei bandi di gara e l'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto. Entrambi i problemi sono stati posti in evidenza nella relazione speciale della Corte dei conti pubblicata nel novembre 2001<sup>36</sup> sul programma Tacis di cooperazione transfrontaliera.

<sup>36</sup> Relazione speciale 11/2001 sul programma Tacis di cooperazione transfrontaliera, corredata delle risposte della Commissione (GU C 329 del 23.11.2001).



# CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

## IN QUALE MISURA IL SOSTEGNO COMUNITARIO A PROGETTI CONCERNENTI LA LIBERTÀ, LA SICUREZZA E LA GIUSTIZIA IN BIELORUSSIA, MOLDOVA E UCRAINA HA PRODOTTO RISULTATI POSITIVI?

- 63** La maggior parte dei progetti controllati in Bielorussia<sup>37</sup>, Moldova e Ucraina ha ottenuto risultati soddisfacenti (cfr *allegato III*). Tuttavia, i progetti avevano un'estensione limitata rispetto alla portata dei problemi a cui dovevano rispondere e i risultati ottenuti erano variabili, anche per componenti dello stesso progetto. In generale, il progresso è stato più lento di quanto previsto dalla Commissione, tanto che molti progetti hanno ottenuto una proroga di diversi mesi, alcuni anche di oltre un anno.
- 64** I risultati migliori sono stati ottenuti nel settore della «gestione delle frontiere». Il supporto comunitario ha contribuito in modo significativo al miglioramento della capacità della Bielorussia, della Moldova e dell'Ucraina nell'ambito della gestione delle frontiere. Tuttavia, l'obiettivo a lungo termine di un moderno sistema di gestione delle frontiere che si avvicini alle buone prassi comunitarie è ancora piuttosto lontano. Si tratta, fondamentalmente, di convertire il successo iniziale in un miglioramento operativo sostenibile (cfr paragrafi 11-19).
- 65** Il progetto comunitario trainante nel settore dell'assistenza alle frontiere, denominato EU BAM, ha ottenuto buoni risultati. La risoluzione pacifica del conflitto in Transnistria è, tuttavia, un compito a lungo termine che richiede misure politiche che vanno oltre il miglioramento dei controlli di frontiera o doganali e della sorveglianza delle frontiere (cfr riquadro 1).
- 66** Nel settore «Migrazione e asilo» si sono riscontrati risultati non soddisfacenti, principalmente riguardo alle infrastrutture. I progressi compiuti nella fornitura di alloggi temporanei adeguati per gli immigrati clandestini e i richiedenti asilo, nel rispetto delle norme umanitarie internazionali, sono stati particolarmente lenti in Ucraina. La ripartizione delle responsabilità a livello nazionale permane poco chiara e il governo ha stanziato fondi insufficienti per le infrastrutture e i costi d'esercizio (cfr paragrafi 20-27).
- 67** Sono stati registrati risultati alterni nel settore «Lotta alla criminalità organizzata». Nonostante i numerosi successi, i risultati ottenuti dai progetti sono stati insufficienti in quanto non hanno garantito l'efficacia delle azioni penali intentate né una migliore cooperazione tra dogane, guardie di frontiera, corpi di polizia e servizi segreti, in modo da garantire un efficace svolgimento delle indagini penali (cfr paragrafi 28-44).

<sup>37</sup> Per carenze nel rispetto dei principi democratici e dei diritti umani, l'assistenza alla Bielorussia si è limitata a progetti di cooperazione umanitari, transfrontalieri e regionali (cfr. paragrafo 7).

- 68** Anche nel settore «Sistema giudiziario e buon governo» i risultati sono stati contraddittori. Nonostante le riforme democratiche e i miglioramenti prodotti dal sostegno comunitario, la Moldova e l'Ucraina sono ancora profondamente segnate dalla corruzione (cfr note a pagina 31 e 32). La Corte ritiene che un cambiamento radicale e a lungo termine nella volontà politica, nella mentalità, nel comportamento e negli atteggiamenti sia indispensabile per ottenere una significativa riduzione dell'alto livello di corruzione ancora presente (cfr paragrafi 45-52).

#### RACCOMANDAZIONE

La Commissione dovrebbe:

- a) chiedere consiglio all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (Frontex), al fine di migliorare, in modo sostenibile, sul piano operativo la gestione delle frontiere; riguardo a un ulteriore sostegno circa i materiali destinati al controllo delle frontiere, garantirne la compatibilità con quelli finanziati da altri donatori;
- b) verificare l'impegno del governo beneficiario a coprire almeno i costi di gestione, in modo da garantire la sostenibilità, prima di erogare ulteriori fondi da destinare ai centri di accoglienza per immigrati clandestini e richiedenti asilo;
- c) nella lotta alla criminalità organizzata, focalizzare maggiormente le attività progettuali sulla questione dell'efficacia delle azioni penali (ivi incluso un sistema moderno per il sequestro e la confisca dei beni) e promuovere una condivisione più sistematica delle informazioni tra i diversi organismi preposti all'applicazione della legge;
- d) continuare a esplorare le possibilità di promuovere un maggior coinvolgimento dei cittadini nella politica anticorruzione, attraverso il sostegno a organizzazioni della società civile e a centri di consulenza.

## QUALI SONO I MOTIVI PRINCIPALI ALL'ORIGINE DI RISULTATI INSUFFICIENTI?

- 69** Premesso che alla Commissione compete la responsabilità ultima dei progetti, dall'audit è emerso che laddove si siano riscontrati risultati limitati, si poteva in generale attribuirne la causa ad azioni od omissioni da parte di tutte le principali parti in causa: la Commissione, le autorità nazionali negli Stati beneficiari e i contraenti che, in questo settore, sono spesso organizzazioni internazionali. Fattori esterni, quali l'instabilità politica, hanno anch'essi inciso negativamente sui risultati dei progetti (cfr paragrafo 54).

- 70** La Commissione non ha destinato risorse umane sufficienti alla delegazione di Kiev, in modo da consentirle di occuparsi di questo settore politico in rapida crescita, che richiede un vasto impiego di manodopera e che interessa tutti e tre i paesi. Inoltre, la delegazione in Moldova, insediatasi nell'ottobre 2005, ha impiegato quasi due anni per avviare la gestione operativa dei progetti. La coesistenza di diversi strumenti finanziari dell'UE con un identico fine e una mancanza di coerenza tra di essi ha ostacolato un approccio di qualità. Inoltre, la Commissione non ha intrapreso un'azione rigorosa: ogniqualvolta risultava chiaro che la qualità dell'assistenza comunitaria era inficiata da carenze nella gestione dei progetti da parte dei contraenti beneficiari delle sovvenzioni (cfr paragrafi 55-57).
- 71** I governi beneficiari e la Commissione non hanno coordinato a sufficienza le attività comunitarie con il sostegno massiccio proveniente da altri donatori. Tale flusso di finanziamenti non coordinati e provenienti da fonti diverse ha prodotto un'inutile duplicazione degli sforzi, approcci incoerenti, e ha sminuito l'incentivo a mantenere bassi i costi [cfr paragrafi 36, 51 e 54, lettera a)].
- 72** Nei paesi beneficiari, è stata rilevata una mancanza di impegno a livello di progetto, soprattutto nei sottosectori della migrazione / asilo e del sistema giudiziario / buon governo. Inoltre, la Commissione ha sottovalutato il peso che i fattori esterni, quali la fragilità politica, la discontinuità nelle strutture di governo e, potenzialmente, l'assenza di una prospettiva di adesione futura all'UE, potevano avere nell'impedire il raggiungimento degli obiettivi progettuali. Tali fattori andavano al di là delle responsabilità dirette della Commissione, tuttavia non sono stati adeguatamente e realisticamente stimati nel corso della valutazione del rischio espletata dalla Commissione stessa [cfr paragrafi 54, lettere b) e d)].

#### RACCOMANDAZIONE

La Commissione dovrebbe:

- a) incrementare il proprio personale destinato ai settori della libertà, della sicurezza e della giustizia presso le delegazioni in Moldova e Ucraina e disporre di competenze sufficienti per gestire appalti e lavori;
- b) sforzarsi di utilizzare il nuovo strumento PEV come strumento unico e flessibile per sostenere il settore in questione;
- c) esercitare un controllo più severo sull'applicazione, da parte delle istituzioni internazionali che fungono da contraenti, delle procedure di gestione dei progetti, quali la mobilitazione del personale, gli appalti, i pagamenti, la presentazione di relazioni, il controllo sulla spesa e i requisiti pertinenti alla visibilità del sostegno comunitario;
- d) adottare le misure necessarie per incoraggiare e sostenere i paesi beneficiari nello sforzo di istituire ed esercitare un coordinamento efficace tra i donatori;
- e) sostenere i progetti per i quali i paesi beneficiari manifestano un reale interesse attestato fra l'altro, da finanziamenti nazionali, adottando, contemporaneamente, un atteggiamento più realistico in termini di obiettivi, anche considerando periodi di attuazione più lunghi per i singoli progetti.

**IN CHE MISURA LA COMMISSIONE HA POSTO  
IN ESSERE UN PROCESSO DI APPRENDIMENTO  
CHE LE CONSENTE DI TRARRE INSEGNAMENTO  
DALL'ESPERIENZA ACQUISITA, PER CONTINUARE  
A FORNIRE ASSISTENZA NELL'AMBITO DELLA  
LIBERTÀ, DELLA SICUREZZA E DELLA GIUSTIZIA?**

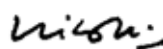
- 73** La Commissione non ha sfruttato appieno le opportunità di trarre insegnamenti da precedenti progetti e non sempre l'esperienza acquisita si rifletteva nei progetti appena avviati; ciò ha portato, in alcuni casi, a ripetere vecchi errori (cfr paragrafi 60-62)

**RACCOMANDAZIONE**

Al momento di elaborare nuovi progetti, la Commissione dovrebbe tener conto, in modo più sistematico, dell'esperienza acquisita tramite precedenti progetti. Nei documenti preparatori le sezioni intitolate «Insegnamenti tratti» dovrebbero essere maggiormente sviluppate. Tali sezioni dovrebbero inoltre divenire parte integrante dei moduli di richiesta di sovvenzioni compilati dalle organizzazioni internazionali.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 19 novembre 2008.

*Per la Corte dei conti*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*



Fonte: Commissione europea.

## GAI - PANORAMICA DEI PROGETTI (IMPEGNATI NEL QUADRO DEI PROGRAMMI 2000-2005)

	Bielorussia		Moldova		Ucraina		Plurinazionali		Totale		
	Numero di progetti	In milioni di euro	Numero di progetti	In milioni di euro	Numero di progetti	In milioni di euro	Numero di progetti	In milioni di euro	Numero di progetti	In milioni di euro	%
Gestione delle frontiere (incluse le dogane)	3	27 300 000	5	2 773 635	16	42 019 884	21	32 593 501	45	104 687 020	63,2
Migrazione e asilo	2	940 700	1	794 700	5	8 628 764	9	6 472 354	17	16 836 518	10,2
Lotta alla criminalità organizzata (terrorismo, narcotraffico, riciclaggio di denaro, tratta di esseri umani)	1	1 200 000	4	4 207 408	2	6 892 000	4	6 898 012	11	19 197 420	11,6
Settore giudiziario e buon governo (inclusa la lotta alla corruzione)			4	6 244 015	7	16 175 935	4	2 382 483	15	24 802 433	14,9
Altro					1	172 000			1	172 000	0,1
<b>TOTALE</b>	<b>6</b>	<b>29 440 700</b>	<b>14</b>	<b>14 019 758</b>	<b>31</b>	<b>73 888 583</b>	<b>38</b>	<b>48 346 350</b>	<b>89</b>	<b>165 695 391</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Commissione europea

## PROSPETTO DEI CONTRATTI CONTROLLATI NEL QUADRO DELL'AUDIT

N	Titolo del contratto	Contributo comunitario	Paese	Stato di avanzamento (luglio 2007) <sup>1</sup>	Contraente / Fonte del finanziamento	Giudizio globale sui risultati <sup>2</sup>
<b>GESTIONE DELLE FRONTIERE</b>						
1	Missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere di Moldova e Ucraina EU BAM I	4 000 000,00	UA, MD	concluso il 21 5 2006	UNDP / Meccanismo di reazione rapida (MRR)	<b>Soddisfacente</b>
2	Missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere di Moldova e Ucraina EU BAM II	4 000 000,00	UA, MD	concluso il 31 10 2006	UNDP / PAR 2004	
3	Missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere di Moldova e Ucraina EU BAM III	2 200 000,00	UA, MD	concluso il 31 1 2007	UNDP / PAR 2003	
4	Missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere di Moldova e Ucraina EU BAM IV	8 885 000,00	UA, MD	in corso dall'1 2 2007	UNDP / PAR 2006	
5	Rafforzamento della gestione delle frontiere nella Repubblica di Bielorussia – BOMBEL I	4 500 000,00	BL	concluso il 31 12 2006	UNDP / PAR 2001	<b>Soddisfacente</b>
6	Rafforzamento della gestione delle frontiere nella Repubblica di Bielorussia – BOMBEL II	8 800 000,00	BL	in corso dal 1 9 2006	UNDP / PAR 2003	
7	Valico di frontiera Kozlovichi II – Lavori	14 000 000,00	BL	in corso dal 30 12 2004	Appalti di lavori / CTF (programma di cooperazione transfrontaliera) 2000; CTF 2002	<b>Insoddisfacente</b>
8	Miglioramenti della gestione delle frontiere, Ucraina – Lotti 1 e 2	2 223 738,00	UA	concluso il 17 7 2005	Appalti di forniture / PAN (piani d'azione nazionali) Tacis 2001	<b>Soddisfacente</b>
9	Miglioramenti della gestione delle frontiere, Ucraina – Lotto 5	1 770 555,00	UA	concluso il 17 7 2005		
10	Riforma e modernizzazione delle dogane in Ucraina	1 372 500,00	UA	concluso il 15 1 2005	Appalto di servizi / PAN 2001 (programmi a sostegno di piccoli progetti)	<b>Soddisfacente</b> , nonostante la performance insufficiente nella componente «nuovo sistema di transito computerizzato»
<b>MIGRAZIONE E ASILO</b>						
11	Istituzione di un sistema di gestione dei flussi migratori a Zakarpattya, Ucraina	1 278 186,41	UA	concluso il 31 12 2006	Convenzione di sovvenzione /Linea di bilancio B7-667	<b>Insoddisfacente</b> per quanto riguarda il consolidamento delle capacità (azione d'aiuto umanitario)
12	Rafforzare le capacità nel settore della protezione e del trattamento dei rifugiati e dei richiedenti asilo a Zakarpattya	699 942,43	UA	in corso dall'1 1 2007	Convenzione di sovvenzione/Aeneas	
13	Rafforzare le capacità di gestione dei flussi migratori – CBMM I	3 781 505,00	UA	in corso dall'1 3 2005	Organizzazione internazionale per le migrazioni / Tacis PAN 2003	<b>Insoddisfacente</b> a livello dell'attività principale (Centri di accoglienza per migranti); azioni correttive intraprese dopo le visite di audit
14	Rafforzare le capacità di gestione dei flussi migratori (Fase II) – CBMM II	2 767 000,00	UA	in corso dal 22 7 2006		
15	Rafforzare i sistemi d'asilo in Ucraina e Moldova	1 635 000,00	UA, MD	concluso il 31 12 2006	UNHCR / Tacis PAR 2002	<b>Insoddisfacente</b> a livello dell'attività principale (Centri di accoglienza temporanei in Ucraina e Bielorussia <b>Soddisfacente</b> in Moldova)
16	Rafforzare il sistema nazionale d'asilo nella Repubblica di Bielorussia	365 000,00	BL	concluso il 31 12 2006		
17	Processo di cooperazione transfrontaliera (processo di Söderköping) – Segretariato	147 479,00	BL, UA, MD	concluso il 3 5 2004	UNHCR / ATA	<b>Soddisfacente</b> , sebbene siano stati rilevati ritardi. Deve essere elaborata una strategia d'uscita
18	Processo di cooperazione transfrontaliera (processo di Söderköping) – Söderköping I	762 488,00	BL, UA, MD	concluso il 28 2 2006	Ufficio nazionale svedese per le migrazioni / Linea di bilancio B7-667	
19	Processo di cooperazione transfrontaliera (processo di Söderköping) – Söderköping II a	1 307 898,00	BL, UA, MD	in corso dall'1 3 2006	UNHCR (subcontraenti OIM & Ufficio nazionale svedese per le migrazioni) / Aeneas	
20	Processo di cooperazione transfrontaliera (processo di Söderköping) – Söderköping II b	1 026 000,00	BL, UA, MD	in corso dall'1 3 2006	UNHCR (subcontraenti OIM & Ufficio nazionale svedese per le migrazioni) / PAR 2004	

<sup>1</sup> L'ultima missione in loco ha avuto luogo nel luglio 2007

<sup>2</sup> Insoddisfacente: denota che una percentuale significativa degli obiettivi specifici non sono stati raggiunti (contratti conclusi) o che l'attuale stato di avanzamento è molto al di sotto delle aspettative (contratti in corso)

## ALLEGATO III

N	Titolo del contratto	Contributo comunitario	Paese	Stato di avanzamento (luglio 2007) <sup>1</sup>	Contraente / Fonte del finanziamento	Giudizio globale sui risultati <sup>2</sup>
<b>LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA</b>						
21	Assistenza multisettoriale per il controllo antidroga e il rafforzamento istituzionale in Ucraina, Moldova e Bielorussia	2 000 000,00	BL, UA, MD	concluso il 30 4 2005	UNDP/PAR 2001	<b>Soddisfacente</b> in quanto ha istituito nuove strutture anti-droga, <b>Insoddisfacente</b> a livello della legislazione e dei servizi di intelligence della polizia
22	Assistenza multisettoriale per il controllo antidroga e il rafforzamento istituzionale in Ucraina, Moldova e Bielorussia – BUMAD 2	2 500 000,00	BL, UA, MD	concluso il 21 1 2007	UNDP/PAR 2002	
23	Assistenza multisettoriale per il controllo antidroga e il rafforzamento istituzionale in Ucraina, Moldova e Bielorussia – BUMAD 3	2 000 000,00	BL, UA, MD	in corso dall'1 1 2007	UNDP/PAR 2004	
24	Lotta contro la tratta delle donne in Moldova	599 408,00	MD	concluso il 23 6 2004	Organizzazione internazionale per le migrazioni / PAR 2000	<b>Soddisfacente</b> , sebbene sussistano preoccupazioni circa l'efficienza (sovrapposizione con altri donatori)
25	Lotta contro la tratta di esseri umani nella Repubblica Moldova	300 000,00	MD	concluso il 18 12 2006	Organizzazione internazionale per le migrazioni / Tacis PAR 2002	
26	Centro OIM di reinserimento per le vittime della tratta di esseri umani, a Chisinau, Moldova: terapia completa volta al recupero, alla riabilitazione e al reinserimento delle vittime	308 000,00	MD	concluso il 3 3 2006	Organizzazione internazionale per le migrazioni / Tacis PAR 2002	<b>Soddisfacente</b> , sebbene sussistano preoccupazioni circa l'economicità (canone d'affitto elevato)
27	Lotta alla tratta di esseri umani in Ucraina	1 892 000,00	UA	concluso il 18 6 2006	Organizzazione internazionale per le migrazioni / Tacis PAR 2002	<b>Soddisfacente</b> a livello di protezione/reinserimento e sensibilizzazione <b>Insoddisfacente</b> a livello di punibilità e repressione
28	Progetto contro il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e la corruzione in Moldova	3 000 000,00	MD	in corso dal 2 8 2006	Consiglio d'Europa / PAN 2005	Avvio <b>insoddisfacente</b> ; miglioramenti rilevati a livello della lotta anticorruzione
29	Progetto contro il riciclaggio di denaro in Ucraina – MOLI-UA-1	974 502,00	UA	concluso il 1 7 2005	Consiglio d'Europa / PAR 1999	<b>Soddisfacente</b>
30	Proseguimento del progetto contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo in Ucraina – MOLI-UA-2	5 000 000,00	UA	in corso dall'1 5 2006	Consiglio d'Europa / PAN 2005	

<sup>1</sup> L'ultima missione in loco ha avuto luogo nel luglio 2007

<sup>2</sup> Insoddisfacente: denota che una percentuale significativa degli obiettivi specifici non sono stati raggiunti (contratti conclusi) o che l'attuale stato di avanzamento è molto al di sotto delle aspettative (contratti in corso)

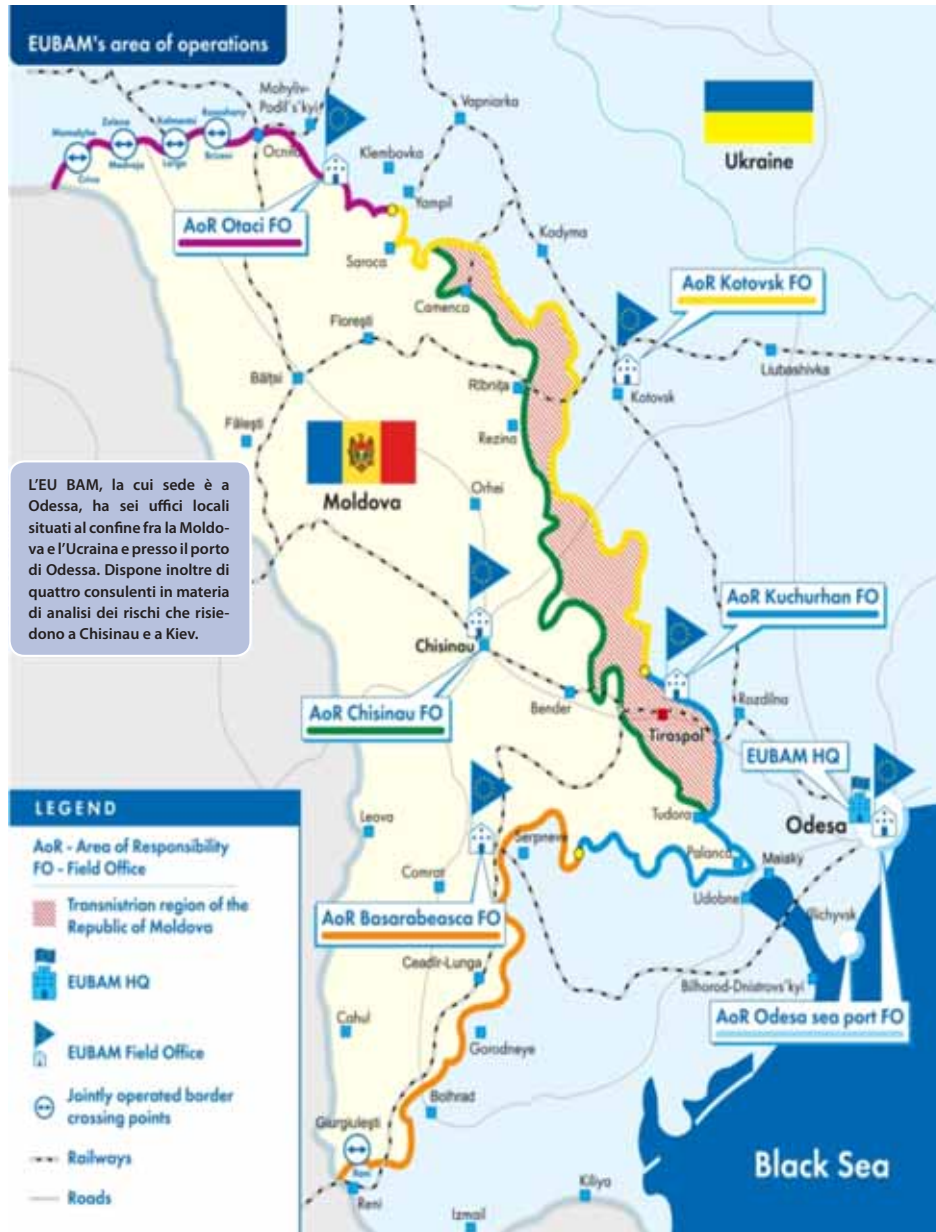


## ALLEGATO III

N	Titolo del contratto	Contributo comunitario	Paese	Stato di avanzamento (luglio 2007) <sup>1</sup>	Contraente / Fonte del finanziamento	Giudizio globale sui risultati <sup>2</sup>
<b>SETTORE GIUDIZIARIO E BUON GOVERNO</b>						
31	Progetto NIS per il settore giudiziario, civile e commerciale, Moldova	2 194 015,00	MD	concluso il 29.7.2005	GTZ (cooperazione tecnica tedesca) / PAN 2001	<b>Soddisfacente</b>
32	Sostegno alla strategia nazionale anticorruzione in Moldova (PACO Moldova)	250 000,00	MD	concluso il 14.1.2006	Consiglio d'Europa / PAN 2003	<b>Soddisfacente</b> (azione pilota)
33	Programma congiunto tra la Commissione europea e il Consiglio d'Europa per la Moldova – Sostegno alle riforme democratiche in corso, 2004-2006	800 000,00	MD	concluso il 15.12.2006	Consiglio d'Europa / PAN 2003	<b>Soddisfacente</b> , nonostante una concezione inefficiente
34	Maggior indipendenza, trasparenza ed efficienza del sistema giudiziario nella Repubblica moldova	3 000 000,00	MD	in corso dall'1.10.2006	Consiglio d'Europa / PAN 2003	<b>Soddisfacente</b> , nonostante non siano stati tratti insegnamenti dalle esperienze passate
35	Riforma dei collegi arbitrali e sostegno all'amministrazione giudiziaria	2 476 000,00	UA	concluso il 31.12.2005	UNDP / NAP 2000	<b>Insoddisfacente</b>
36	Cooperazione internazionale in materia penale in Ucraina (UPIC)	1 500 000,00	UA	in corso dall'1.12.2005	Consiglio d'Europa / PAN 2004	<b>Insoddisfacente</b>
37	Ucraina – Procedura di selezione e nomina giudiziaria, formazione, responsabilità disciplinare, gestione degli affari giudiziari e metodi alternativi per la risoluzione delle controversie	2 000 000,00	UA	in corso dal 31.5.2006	Consiglio d'Europa / PAN 2003	Avvio <b>insoddisfacente</b> ; risultati più <b>soddisfacenti</b> a partire dal 2007
38	Sostegno al buon governo: progetto contro la corruzione in Ucraina (UPAC)	1 500 000,00	UA	in corso dal 9.6.2006	Consiglio d'Europa / PAN 2004	<b>Insoddisfacente</b>
39	Cooperazione internazionale in materia penale, sostenuta dall'Interpol, per l'applicazione della legge in Ucraina	989 788,00	UA	in corso dal 15.1.2007	Consiglio d'Europa / PAN 2004	Avvio <b>insoddisfacente</b> ; risultati più <b>soddisfacenti</b> a partire dal giugno 2007
40	Centro di difesa e consulenza legale anticorruzione in Ucraina (ALAC)	500 000,00	UA	Progetto preparato, ma nessun contratto è stato firmato	PAN 2004	<b>Insoddisfacente</b> , attività annullata
<b>Totale contributi comunitari</b>		<b>99 306 004,84</b>				

<sup>1</sup> L'ultima missione in loco ha avuto luogo nel luglio 2007

<sup>2</sup> Insoddisfacente: denota che una percentuale significativa degli obiettivi specifici non sono stati raggiunti (contratti conclusi) o che l'attuale stato di avanzamento è molto al di sotto delle aspettative (contratti in corso)



Fonte: Commissione europea.

# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

## SINTESI ESECUTIVA

### I

La Commissione ha dovuto fornire assistenza in contesti politici e istituzionali difficili, caratterizzati da un'amministrazione di tipo sovietico bisognosa di riforme su vasta scala

A causa del mancato rispetto per la democrazia, per i diritti dell'uomo e per lo Stato di diritto, l'assistenza della Commissione alla Bielorussia si limita a 5 milioni di euro all'anno per il quadriennio 2007-2010. Successive conclusioni del Consiglio affermano che l'assistenza alla Bielorussia sarà destinata alle esigenze della popolazione e al processo di democratizzazione, segnatamente attraverso la cooperazione umanitaria, transfrontaliera e regionale, nonché mediante progetti che favoriscano direttamente o indirettamente la democratizzazione e le forze democratiche

### III

La Commissione apprezza la valutazione positiva formulata dalla Corte in merito ai progetti attuati nel campo della gestione delle frontiere, che costituiscono quasi due terzi del peso finanziario dei progetti. Per quanto concerne migrazione e asilo, si sono incontrate difficoltà nelle componenti dei progetti riguardanti lavori/forniture, specialmente in Ucraina, mentre le componenti relative al rafforzamento delle capacità hanno conseguito risultati soddisfacenti

### IV

L'instabilità politica nella regione ha costituito un ulteriore ostacolo per i progressi. Alcuni progetti hanno tuttavia registrato risultati, benché limitati

Per quanto concerne il coordinamento con altri donatori, la delegazione in Ucraina è unanimemente considerata promotrice principale di tale attività. La misura in cui il coordinamento si realizza dipende fortemente dalla disponibilità delle parti interessate ad avviare tale processo (alcuni donatori, soprattutto extracomunitari, sono più restii di altri)

La Commissione ha assunto l'impegno di guidare e intensificare sistematicamente gli sforzi di coordinamento dei donatori nei vari paesi e ha ospitato una conferenza regionale proprio su questo tema nel gennaio 2008 per dare il via al processo

Tenendo presente la possibilità di raffrontare le specificità tecniche dei progetti, le esperienze precedenti sono state prese come base per l'impostazione delle successive operazioni

La delegazione CE in Moldova ha ormai pienamente acquisito le responsabilità di gestione del programma prima assolute dalla delegazione di Kiev

## V

La Commissione riconosce l'operato della Corte e il suo contributo al miglioramento dell'efficacia dei progetti

## ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

### 13

La Commissione prende atto della valutazione positiva espressa dalla Corte sulla parte dell'audit più significativa da un punto di vista finanziario

#### **Riquadro 3 – Esempio di risultato insoddisfacente: ambito di lavoro ridotto e ritardi**

Nonostante le difficoltà citate, la Commissione ha intrapreso una serie di provvedimenti per garantire il completamento del progetto. L'avanzamento dei lavori è stato seguito costantemente e con estrema attenzione sino alla loro ultimazione. L'appalto è stato infine portato a termine utilizzando interamente i fondi CE. Il certificato di accettazione provvisoria per l'appalto finanziato con fondi CE relativo alla

costruzione del valico di frontiera Kozlovichi II è stato firmato dalle autorità doganali bielorusse nel marzo 2008. Le autorità hanno poi deciso di completare gli elementi infrastrutturali che erano stati esclusi dopo le trattative con finanziamenti nazionali (ossia aree di parcheggio e alcune strutture di deposito). I relativi lavori sono attualmente in corso. È dunque previsto che il nuovo valico di frontiera sia operativo all'inizio del 2009. I lavori sono stati pianificati in modo da consentire al vecchio valico di frontiera di essere ancora operativo durante tutto il periodo di realizzazione del nuovo. Il vecchio valico, inoltre, continuerà a essere utilizzato come parte del complesso globale di Kozlovich.

### 17

Il meccanismo di reazione rapida (RRM) consente la mobilitazione e il trasferimento veloce di specifiche risorse finanziarie per attuare interventi urgenti laddove occorra contribuire al ristabilimento di condizioni normali di salvaguardia per l'attuazione delle politiche intraprese, al fine di preservarne l'efficacia. L'articolo 2 del regolamento (CE) n. 381/2001 del Consiglio stabilisce chiaramente che il meccanismo di reazione rapida può finanziare azioni che, in circostanze normali, rientrano nei regolari programmi di assistenza. Il principale scopo del meccanismo di reazione rapida era di consentire alla Comunità di rispondere tempestivamente a situazioni di crisi e, in tal modo, sostenere la politica esterna delle Comunità. Il meccanismo ha aperto la strada affinché i programmi regolari possano essere sfruttati per conseguire gli obiettivi generali dell'intervento. Come precisa lo stesso mandato della missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere (EU BAM), si era ipotizzato sin dall'inizio che risultati tangibili si sarebbero potuti raggiungere soltanto a medio o lungo termine, ipotesi perfettamente in linea con l'intenzione del regolamento del Consiglio che istituisce il meccanismo di reazione rapida.

18

Il programma Tacis non era abbastanza flessibile per consentire una rapida mobilitazione dei principali fondi per un periodo di esecuzione più lungo. Una finestra di opportunità per il progetto si è aperta nel giugno 2005, quando i presidenti di Moldova e Ucraina hanno firmato una lettera congiunta al Consiglio e alla Commissione richiedendo assistenza, richiesta alla quale la Commissione ha ritenuto importante fornire rapidamente una risposta. Tuttavia, a causa dell'instabilità politica che all'epoca caratterizzava la regione (rivoluzione arancione in Ucraina), è stato inevitabile stipulare accordi a breve termine impiegando i fondi disponibili. Nel frattempo, il mandato della missione è stato prorogato (sino alla fine del 2009). Con l'entrata in vigore dello strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI), si è introdotto un fattore di prevedibilità nel quadro del programma indicativo regionale per i paesi orientali 2007-2010. Sino alla fine del 2009, è previsto lo stanziamento annuale per la missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere.

19

I progetti Bommoluk si basano sulla relazione di valutazione delle esigenze e raccomandazioni della missione, nella quale si sono analizzate le carenze e le necessità delle autorità di frontiera nazionali lungo il confine di Stato tra Moldova e Ucraina. Un netto vantaggio sta nel fatto che si tiene conto dell'esperienza acquisita con le procedure di appalto di progetti precedenti. Per quanto riguarda altri donatori, è stata garantita la complementarità con gli Stati Uniti, il cui scopo primario era prestare assistenza contro il terrorismo. Prima di vedersi assegnata qualunque attrezzatura, i beneficiari devono garantire di essere in grado di utilizzarla e di poterne coprire costi di gestione e manutenzione. La missione sta esaminando approfonditamente la capacità dei servizi dei partner di ottemperare ai propri impegni.

25

a)

La Commissione ha deciso di accettare la richiesta di sostegno avanzata dal governo ucraino. Nel 2004, tale governo ha dato prova della sua volontà di approfondire un impegno notevole per migliorare le condizioni dei migranti irregolari e ha accettato di sostenere finanziariamente la commissione statale per le nazionalità e la migrazione al fine di istituire due centri di custodia per migranti che rispondessero alle norme stabilite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alle raccomandazioni del Comitato per la prevenzione della tortura.

**Riquadro 4 – Le condizioni di vita dei migranti illegali nei centri di accoglienza esistenti sono considerate tuttora inaccettabili, malgrado il sostegno dell'Unione europea abbia in parte alleviato la situazione**

A causa del pessimo stato delle strutture di accoglienza temporanee di Pavshino e Chop, in ultima analisi, il progetto si è concentrato più sull'assistenza umanitaria che sul rafforzamento delle capacità.

Dopo la visita della delegazione CE, ha avuto luogo una discussione approfondita con i rappresentanti del servizio statale delle guardie di frontiera, che ha agito immediatamente intraprendendo misure correttive. Dopo la visita della Corte, la Commissione ha raccomandato al governo ucraino di chiudere Pavshino a causa del grado insufficiente di rispetto dei diritti umani. Nel frattempo, il gabinetto dei ministri ha deciso di chiudere Pavshino non appena si renderanno disponibili altre strutture.

**Riquadro 5 – Scarsi progressi nella creazione di nuovi centri di accoglienza per i migranti illegali**

Sono stati accusati ritardi nella ristrutturazione dei centri di custodia per migranti selezionati di Zhuravychi (Volyn oblast) e Rozsudiv (Chernihiv oblast) a causa dell'instabilità politica (la cosiddetta «rivoluzione arancione»), della sostituzione del ministro competente nel biennio 2004-2005 e del mancato trasferimento delle risorse impegnate.

La decisione di ridurre il numero di posti di accoglienza dagli iniziali 1 260 a 250 si è basata sulla prassi europea, prendendo atto del fatto che una ricettività maggiore incide negativamente sul funzionamento del centro. Nel 2007 si sono compiuti progressi notevoli nei lavori di ristrutturazione. Nel frattempo, ambedue i centri di custodia per migranti hanno iniziato a operare secondo le prassi europee.

**Riquadro 6 – Sottoutilizzazione di centri per richiedenti asilo di recente realizzazione**

Alla fine del 2006, grazie al progetto di potenziamento del sistema di centri di accoglienza in Moldova e in Ucraina, nel centro di accoglienza temporanea di Odessa erano disponibili 250 posti di accoglienza per richiedenti asilo. Va precisato che al momento dell'audit soltanto metà del centro era in uso per mancanza di fondi statali. Il centro di accoglienza di Mukachevo è divenuto operativo nel novembre 2007 dopo che la Commissione ha persuaso il governo ucraino a trasferire la proprietà del terreno e del fabbricato dal servizio statale delle guardie di frontiera alla commissione statale per le nazionalità e le religioni e a mettere a disposizione fondi statali per il suo funzionamento.

**26**

Nel corso delle riunioni con il governo ucraino, la Commissione sta analizzando gli aspetti finanziari. La ripartizione delle responsabilità tra il servizio statale delle guardie di frontiera e il ministero degli Affari interni è giuridicamente definita e chiara: la responsabilità del servizio statale delle guardie di frontiera cessa dopo 10 giorni (detenzione a breve termine), dopodiché i migranti irregolari devono essere presi in carico dal ministero degli Affari interni. Tuttavia, poiché il ministero non ha gestito centri di custodia fino a poco tempo fa, la legge non è stata applicata e il servizio statale di guardie di frontiera ha detenuto i migranti per 6 mesi, il massimo consentito dalla legislazione ucraina.

**27**

Il potenziamento del progetto relativo al sistema nazionale per i richiedenti asilo in Bielorussia ha dovuto affrontare problemi legali e amministrativi che la delegazione CE ha analizzato e risolto attraverso contatti con l'amministrazione nazionale. Il centro di accoglienza temporaneo per richiedenti asilo di Gomel in Bielorussia è stato ufficialmente inaugurato il 16 gennaio 2008 e attualmente è pienamente operativo e in uso.

**34**

Per favorire una migliore condivisione delle informazioni tra i servizi ucraini preposti all'applicazione delle leggi, la Commissione, in collaborazione con Interpol, ha esplorato da allora la possibilità di estendere la formula dell'i24/7 al servizio statale delle guardie di frontiera ucraino. Tuttavia, per motivi di sovranità nazionale, tale estensione si è dimostrata inattuabile.

**35**

L'Ucraina non ha ancora ratificato la convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei dati, requisito indispensabile per la trasmissione di dati personali. La Commissione sta esortando l'Ucraina a ratificare la convenzione per consentire la collaborazione tra i servizi preposti all'applicazione delle leggi. La mancata ratifica della convenzione sulla protezione dei dati è anche uno dei motivi per i quali un accordo strategico con Europol non è ancora stato sottoscritto.

**36**

La Commissione ha iniziato a operare nella regione in materia di lotta al traffico di esseri umani già nel 2000. Visto il coinvolgimento di altri donatori nella lotta antitraffico, la Commissione ha cessato di programmare tali progetti nell'ambito del programma bilaterale Tacis. L'ultimo progetto è stato quello per la Bielorussia realizzato nell'ambito del piano di azione nazionale 2005.

**40**

Il processo legislativo è stato ostacolato, perlomeno in Ucraina, da frequenti avvicendamenti al governo dopo la rivoluzione arancione. In generale, i progressi legislativi nella regione sono lenti.

**41**

All'epoca della visita della Corte, i sequestri erano effettivamente modesti. Tuttavia, da allora, i risultati sono migliorati notevolmente. Nel 2007, l'Ucraina ha sequestrato complessivamente 415 kg di eroina e 19 kg di cocaina, mentre nei primi cinque mesi del 2008 sono stati sequestrati 214 kg di eroina e 41 kg di cocaina. In Moldova, nel febbraio 2008 è stato effettuato un sequestro di 200 kg di eroina. Il progetto CE ha sicuramente contribuito alla riuscita dei sequestri attraverso le attività di rafforzamento delle capacità.

**47**

La «riforma dei tribunali arbitrali e il sostegno all'amministrazione dei tribunali» ha prodotto risultati tangibili poiché è stato il primo progetto di assistenza giudiziaria di tale portata e finalità mai realizzato in Ucraina ed è intervenuto in un contesto istituzionale ancora improntato al profilo dell'amministrazione sovietica. L'amministrazione statale dei tribunali ha attuato una serie di cambiamenti operativi significativi suggeriti dal progetto.

L'obbligo di garantire che tutti gli appalti di attrezzature fossero eseguiti in maniera trasparente talvolta ha condotto alla necessità di annullare alcuni appalti, con conseguenti ritardi.

**50**

Il progetto di valutazione, intrapreso nell'agosto 2006, ha avuto un avvio lento a causa delle dimissioni del consulente contro la corruzione subito dopo la conferenza di avvio, ragione per cui è stato necessario procedere a una nuova assunzione.

**52**

Il ritmo delle riforme ha risentito degli effetti della crisi politica del 2006-2007, come anche le attività collaterali all'adozione di una nuova legislazione anticorruzione e il nuovo piano di azione in materia. Il progetto è stato «rilanciato» alla fine del 2007 quando le improvvise elezioni parlamentari hanno portato al potere forze politiche presidenzialiste. Il piano di lavoro del progetto è stato rivisto durante la riunione del gruppo direttivo tenutasi il 29 novembre 2007 con l'approvazione di un elenco di attività prioritarie per il periodo dicembre 2007 - marzo 2008. Le attività riguardanti l'elaborazione e l'adozione di una legislazione anticorruzione sono state in parte riprogrammate per il 2008 e il 2009.

**a)**

Il piano anticorruzione (ACAP) è stato intrapreso con l'assistenza erogata dal progetto. Tuttavia, il ministero della Giustizia ha successivamente deciso di definire il piano autonomamente. Come misura integrativa volta a sostenere l'attuazione del piano, il progetto ha contribuito all'elaborazione del «pacchetto anticorruzione». La valutazione specialistica del pacchetto anticorruzione contenente tre disegni di legge è stata fornita dal Consiglio d'Europa. Il parere del presidente del gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) menzionava la qualità eccellente dei disegni di legge rivisti.

Gli esperti hanno avuto accesso al piano di azione anticorruzione soltanto poco prima che fosse introdotto. Non vi è stata pertanto alcuna possibilità di suggerire possibili cambiamenti in merito al contenuto. Inoltre, i disegni di legge dovevano essere adottati contestualmente al piano di azione in modo da creare la base giuridica necessaria per la lotta anticorruzione in Ucraina. L'attuazione del progetto e l'adesione dell'Ucraina al gruppo di Stati contro la corruzione hanno agito da «catalizzatori» per l'adozione del piano di azione. Nondimeno, si è avuta l'impressione che, adottando il piano di azione, il governo intendesse «riferire tempestivamente» in merito all'azione intrapresa anziché produrre un documento completo, ben strutturato, facile da attuare.



**b)**

Il piano di azione anticorruzione è stato adottato soltanto nell'agosto 2007, ragion per cui all'epoca dell'audit non è stato possibile condurre alcuna attività di verifica del piano

Il progetto è attualmente sostenuto tramite il gruppo di lavoro interistituzionale per la lotta alla corruzione, di cui fa parte un rappresentante del team del progetto. La verifica dell'attuazione del piano è uno degli obiettivi del gruppo. La questione del finanziamento dei partiti politici, posta per la prima volta in occasione della riunione del gruppo direttivo del progetto il 6 marzo 2007, è stata minimizzata dal Ministero della giustizia

Quanto al sondaggio sull'opinione pubblica generale sul tema della corruzione, le autorità ucraine hanno inviato richieste a diversi donatori internazionali senza assicurare il necessario coordinamento e la divulgazione delle informazioni

**54**

**a), b) e c)**

Il principale problema è stato effettivamente quello della difficile situazione politica dall'aprile 2007 alla fine dell'anno. La percezione da parte della Corte della valutazione delle esigenze in materia di giustizia/sistema giudiziario/lotta alla corruzione in Ucraina è essenzialmente frutto di un contesto specifico e particolarmente difficile, caratterizzato da una notevole frammentazione e diluizione delle responsabilità tra i diversi soggetti esecutivi, oltre che dall'assenza di una qualsivoglia forma di coordinamento trasversale tra settori

Il progetto è stato elaborato e sviluppato unitamente ai potenziali beneficiari, tra cui il Ministero della giustizia. Si è dunque garantita, sin dal principio, la proprietà locale del progetto, confermata dall'attuale governo nominato a seguito delle elezioni del 2007

Il team di progetto ha posto in essere iniziative sistematiche di coordinamento dei donatori per condividere informazioni, assicurare coerenza tra i diversi interventi ed evitare sovrapposizioni. Le difficoltà iniziali in termini di personale sono ormai superate e la questione della disponibilità di spazi per uso ufficio è stata definitivamente risolta con il nuovo governo

Va ribadito che il cofinanziamento non è un obbligo per il paese beneficiario

**55**

**a)**

La delegazione CE in Moldova ha ormai pienamente assunto le responsabilità di gestione del programma prima assolute dalla delegazione di Kiev. In generale, la Commissione concorda con la Corte nell'affermare che un personale adeguato, sia in termini numerici che a livello di qualifiche, rappresenta una sfida

**b)**

Sebbene abbia creato una certa complessità amministrativa, questa architettura di finanziamento mista non ha impedito al progetto di Söderköping di conseguire risultati soddisfacenti, come riconosciuto dalla Corte

#### **Riquadro 7 – Esempio di gestione inefficiente di contratti**

La ripartizione del progetto di Söderköping fase 3 tra Aeneas e Tacis è avvenuta perché nessuno dei due programmi disponeva di fondi sufficienti per consentire la realizzazione di un progetto complesso, particolarmente importante dopo l'allargamento dell'Unione europea del 2004, al fine di promuovere la cooperazione transfrontaliera nel campo dell'asilo, della migrazione e della gestione delle frontiere ed evitare l'impressione che l'Unione stesse erigendo una nuova cortina lungo la nuova frontiera esterna



**56**

Va sottolineato che i partner della Commissione coinvolti nell'attuazione non hanno prestato sufficiente attenzione alla questione della proprietà e dell'assegnazione del terreno. Tuttavia, non appena la Commissione è venuta a conoscenza di tali problemi, ha adottato immediatamente misure correttive.

Il coordinamento dei donatori è spesso intervenuto sia prima, sia durante, sia dopo le attività di programmazione ed è stato istituzionalizzato dopo la dichiarazione di Parigi. Nel frattempo, sono state organizzate missioni di programmazione congiunte.

**57**

Nonostante alcuni rari casi di lacune, le organizzazioni internazionali dispongono generalmente di un livello notevole di know-how in termini, tra l'altro, di mobilitazione di competenze, gestione finanziaria oltreoceano e procedure di aggiudicazione efficienti in ambiti difficili. Si perfezionerà la definizione delle modalità di verifica nel contesto dell'accordo quadro finanziario e amministrativo (FAFA) attraverso l'elaborazione di un mandato comune e si migliorerà la visibilità grazie alla pubblicazione del «Manuale di visibilità e comunicazione per le azioni esterne dell'Unione europea» (aprile 2008), che ora vale anche per le organizzazioni internazionali.

**(d)**

«Nella fattispecie si è deciso di condurre verifiche di alcuni progetti PSNU e procedere sulla base degli esiti di tali verifiche».

**60**

La Commissione segue scrupolosamente la procedura di rendicontazione che associa le relazioni ai pagamenti ai contraenti. Vi sono casi in cui la continuità di azione richiede la stipula di nuovi contratti anche se non è stata ancora completamente conclusa la procedura di rendicontazione per un'azione in corso, il che inevitabilmente crea situazioni in cui non tutte le possibilità di informazione vengono sfruttate.

**61****a)**

Dall'audit della Corte, la Commissione ha ampliato la copertura dell'esercizio ROM.

**b)**

La relazione sintetica in due pagine (ROM), corredata di un dettagliato prospetto conclusivo di contestualizzazione, contiene non solo il punteggio ottenuto per i cinque principali criteri di monitoraggio, ossia rilevanza, efficienza, impatto e sostenibilità, ma anche 21 sottocriteri complessivi da analizzare, valutare e mettere a disposizione per scopi statistici e ulteriori raffronti. La base dati MONIS, un sistema informativo di monitoraggio, consente un'analisi statistica strategica e dettagliata, tuttavia semplice da estrarre e utilizzare, per tutti i responsabili coinvolti nella supervisione, nell'esecuzione e nella verifica di progetti.

### **Riquadro 8 – Trasferimento insufficiente delle esperienze maturate in nuovi progetti**

**a)**

Il progetto di valutazione selezionato ha rappresentato la migliore proposta ricevuta nel quadro dell'invito a presentare proposte per il programma Aeneas del 2005 e ha risposto alle esigenze effettive dei centri di detenzione nella regione dei Carpazi.

**b)**

Per quanto concerne i tempi del progetto di valutazione, il progetto CBMM 2 è stato sottoscritto per sostenere la risoluzione positiva dei negoziati CE-Ucraina sull'accordo di riammissione. Sono state prese in considerazione le lezioni apprese dal progetto CBMM 1, specialmente per quanto concerne l'attenzione per le strutture di accoglienza temporanee e la questione della proprietà/assegnazione del terreno chiarita preliminarmente con il soggetto responsabile, nonché i fondi ulteriori necessari per il centro di custodia per migranti di Volyn e resi disponibili nella fase II del progetto.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

### 63

La Commissione prende atto della valutazione complessivamente positiva espressa dalla Corte sui progetti esaminati. Il loro ambito era ovviamente limitato per evitare una diluizione delle attività e attenuare il rischio di una scarsa efficacia in termini di esiti, vista la portata dei problemi da affrontare in questi paesi in transizione. Mentre la componente dei progetti relativa al rafforzamento delle capacità ha conseguito, in generale, risultati soddisfacenti, le componenti riguardanti lavori/forniture hanno registrato progressi più lenti a causa delle indispensabili procedure di appalto e della necessità che l'amministrazione beneficiaria mettesse a disposizione una logistica adeguata.

### 64

L'aspetto essenziale della sostenibilità è affrontato in maniera duplice. Da un lato, i progetti di gestione delle frontiere sono in larga misura volti al potenziamento delle capacità tecniche e istituzionali dei beneficiari. Dall'altro, in Moldova e Ucraina sono state ulteriormente recepite le valutazioni e le raccomandazioni della missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere con un sostegno aggiuntivo della CE per garantire un'opportuna sostenibilità a più lungo termine.

### 65

La pacifica risoluzione del conflitto transnistriano è infatti gestita essenzialmente a livello politico.

### 67

La responsabilità ultima dei risultati conseguiti nel campo dei procedimenti penali e di una maggiore collaborazione tra i servizi per le indagini giudiziarie spetta, per motivi di sovranità nazionale, tra cui quelli legati alla sicurezza, alle autorità nazionali.

### 68

In materia di corruzione, la Commissione ritiene che si registrino graduali progressi. GRECO, il gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa, al quale l'Ucraina ha aderito nel 2006, ha adottato la sua relazione di valutazione a pari livello nel marzo 2007 (pubblicata nell'ottobre 2007). L'Ucraina dovrebbe riferire al gruppo entro l'autunno 2008. Il piano di azione anticorruzione citato in precedenza è volto ad attuare una serie di raccomandazioni formulate dal gruppo. Tra i vari aspetti da affrontare vi sono:

- istituzione di un soggetto specificamente incaricato dei reati legati alla corruzione;
- abolizione delle immunità indebite e snellimento delle procedure di concessione di immunità;
- maggiore trasparenza negli appalti pubblici;
- caratterizzazione di reato penale per tutti i reati legati alla corruzione, molti dei quali ancora non rientrano in tale giurisdizione.

### Raccomandazione

#### a)

In linea di principio, il regolamento Frontex prevede che l'agenzia agevoli la cooperazione operativa tra Stati membri e paesi terzi. La Commissione, tuttavia, cerca di richiedere il suo parere. Si è garantita la complementarità delle attrezzature di frontiera con gli altri donatori e lo si farà anche in futuro.

#### b)

La Commissione concorda con la raccomandazione della Corte e vorrebbe sottolineare che, nel contesto del programma di assistenza in materia di riammissione (2007), il ministero degli Affari esteri ucraino ha già confermato tale impegno.

c)

La Commissione concorda con la raccomandazione della Corte. Sin dal 2006 tale raccomandazione viene attuata nel quadro del progetto congiunto CE-Consiglio d'Europa: cooperazione internazionale dell'Ucraina in materia di giustizia penale, progetto ancora in atto.

d)

La Commissione ha esaminato le possibilità di promuovere il coinvolgimento della società civile statati nella politica anticorruzione e continuerà a farlo.

**69**

Il problema principale è stato il difficile contesto politico dall'aprile 2007 alla fine dell'anno. Nonostante tali eventi, si è comunque garantita la proprietà locale. Le difficoltà iniziali a livello di personale sono state superate con il distacco in Ucraina di un membro del personale del Consiglio d'Europa che si occupa a tempo pieno della supervisione diretta e della guida delle questioni legate al progetto.

**70**

Ormai la delegazione CE in Moldavia è subentrata interamente nelle responsabilità di gestione del programma prima assolute dalla delegazione di Kiev, il che dovrebbe risolvere il problema legato alle risorse.

Per quel che riguarda la coesistenza tra diversi strumenti di finanziamento comunitari per lo stesso scopo, l'uso di due strumenti finanziari per sostenere il progetto di Söderköping è stato all'epoca la soluzione per rispondere alla portata del problema.

**71**

La Commissione ha assunto l'impegno di guidare e intensificare sistematicamente gli sforzi di coordinamento dei donatori in Ucraina e ha ospitato una conferenza regionale proprio su questo tema nel gennaio 2008 per dare il via al processo.

Inoltre, si sono attivamente perseguite le opportunità di programmazione congiunta ed è stata conclusa una missione di programmazione congiunta in Ucraina con la svedese SIDA.

**72**

La Commissione richiama l'attenzione sull'importanza dei fattori esterni.

#### **Raccomandazione**

In merito alle raccomandazioni formulate alla Commissione, si precisa quanto segue:

a)

Un personale adeguato, sia in termini numerici che a livello di competenze, rappresenta una sfida. Tuttavia, ormai la delegazione CE in Moldavia ha pienamente assunto le responsabilità di gestione del programma prima assolute dalla delegazione di Kiev. Inoltre, per quanto concerne la delegazione in Ucraina, dal 1° settembre 2008 è in atto una riorganizzazione interna del personale addetto alle attività volta a ridistribuire il carico di lavoro, soprattutto nel campo della giustizia, della libertà e della sicurezza.

b)

Sebbene l'ENPI sia uno strumento più flessibile del suo predecessore, appare sempre opportuno ripartire il lavoro effettivo tra diversi strumenti di finanziamento a seconda dei vantaggi e delle specificità di ciascuno. I programmi ENPI in Ucraina e Moldavia, per esempio, si concentrano su programmi di sostegno settoriali di ampio respiro anziché su progetti piccoli, coerentemente con la necessità di migliorare l'orientamento e l'impatto strategico dei fondi dell'ENPI. Altri strumenti, invece, come il programma tematico per l'asilo e la migrazione, sono in grado di mobilitare pool di fondi più piccoli, in maniera più rapida e flessibile rispetto ai programmi di riforma settoriale su vasta scala.

**c)**

L'accordo standard relativo ai contributi rispetta i requisiti del regolamento finanziario e contiene condizioni dettagliate per quanto concerne gli obblighi dell'organizzazione responsabile dell'esecuzione in materia di visibilità, informazione circa le disposizioni contrattuali degli appalti, nonché l'aggiudicazione, la concessione di sovvenzioni, il rispetto dei criteri di esclusione e un'adeguata pubblicità ex post dei contratti di appalto e sovvenzione finanziati dalla CE stipulati dall'organizzazione

**d)**

La Commissione ha collaborato con i governi partner, gli Stati membri e altri donatori per incoraggiare e sostenere meccanismi di coordinamento dei donatori propri in ciascun paese e continuerà ad adoperarsi in tal senso

**e)**

La Commissione conviene con l'idea che il paese beneficiario debba esprimere chiaramente i propri interessi e desideri, ma ribadisce che tali manifestazioni sono contenute negli accordi di partenariato e cooperazione e nei piani di azione ENP. Inoltre, questi elementi sono considerati nella fase di identificazione del progetto secondo le priorità individuate nel documento strategico per paese e nei programmi indicativi nazionali in linea con i piani di azione ENP. La partecipazione nazionale è prevista e attuata in base alla natura del progetto

Nell'ambito del regolare esercizio ROM, particolare attenzione verrà infine prestata a una definizione degli obiettivi che sia coerente con la capacità politica e istituzionale dei paesi beneficiari. Per quanto concerne la durata dei periodi di esecuzione, essa viene stabilita tenuto conto della capacità di assorbimento dei beneficiari, misurata in termini di tempi necessari per attuare le riforme elettorali

**73**

### **Raccomandazione**

La Commissione condivide tale preoccupazione e vorrebbe sottolineare che già include, a livello di preparazione di un progetto, le corrispondenti informazioni in merito alle lezioni apprese. Per l'analisi da parte del gruppo per il sostegno della qualità, viene usato un approccio basato su una scheda di identificazione del progetto, successivamente convertita in una scheda di azione, che fa parte della decisione di finanziamento, contenente una sezione denominata «Lezioni apprese» (sezione 2.2)

Corte dei conti europea

**Relazione speciale n. 9/2008**

**L'efficacia del sostegno comunitario concernente la libertà, la sicurezza e la giustizia in Bielorussia, in Moldova e in Ucraina**

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

2009 — 50 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-142-4

DOI 10.2865/43668



## **Come ottenere le pubblicazioni dell'UE?**

Le pubblicazioni in vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni si possono ordinare tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>) presso gli uffici di vendita di vostra scelta.

È possibile anche richiedere un elenco di operatori della nostra rete di vendita mondiale inviando un fax al numero +352 2929-42758.

LA RELAZIONE SPECIALE «L'EFFICACIA DEL SOSTEGNO COMUNITARIO CONCERNENTE LA LIBERTÀ, LA SICUREZZA E LA GIUSTIZIA IN BIELORUSSIA, IN MOLDOVA E IN UCRAINA» ESAMINA I RISULTATI CONSEGUITI DALL'AIUTO COMUNITARIO E ANALIZZA LE RAGIONI ALLA BASE DELLE INSUFFICIENZE IN TERMINI DI PERFORMANCE. ESSA VALUTA INOLTRE IN QUALE MISURA LA COMMISSIONE ABBIATO POSTO IN ATTO UN PROCESSO DI APPRENDIMENTO CHE LE CONSENTA DI TRARRE INSEGNAMENTO DALL'ESPERIENZA ACQUISITA PER IL PROSEGUIMENTO DELL'AIUTO IN QUESTO CAMPO. LA RELAZIONE CONTIENE RACCOMANDAZIONI DETTAGLIATE CHE POTREBBERO AIUTARE LA COMMISSIONE AD ACCRESCERE L'EFFICACIA DEL SOSTEGNO FORNITO AI TRE PAESI.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

*Publications.europa.eu*

ISBN 978-92-9207-142-4



9 789292 071424