



Bruxelles, 27.5.2014
COM(2014) 336 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Quarta relazione sull'attuazione da parte dell'Ucraina del piano d'azione sulla
liberalizzazione dei visti**

I. Introduzione

Il 29 ottobre 2008 è stato avviato il dialogo UE-Ucraina in materia di visti allo scopo di esaminare le condizioni per l'esenzione dal visto per i cittadini dell'Ucraina che si recano nella zona Schengen. Il 22 novembre 2010 la Commissione ha presentato all'Ucraina il "piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti", che stabilisce una serie di parametri di riferimento precisi per l'Ucraina in merito a quattro cosiddetti "blocchi" di questioni rilevanti, in vista sia dell'adozione di un quadro legislativo, politico e istituzionale (fase 1), sia della sua attuazione effettiva e sostenibile (fase 2).

La Commissione ha regolarmente riferito al Parlamento europeo e al Consiglio in merito all'attuazione del piano d'azione. La prima relazione sui progressi compiuti dall'Ucraina nell'attuazione del piano d'azione è stata presentata il 16 settembre 2011, la seconda il 9 febbraio 2012 e la terza il 15 novembre 2013. In quest'ultima relazione, la Commissione ha presentato una valutazione esaustiva e consolidata dei progressi compiuti dall'Ucraina verso la conformità con i parametri di riferimento della prima fase relativa all'istituzione del quadro legislativo, politico e istituzionale. La valutazione ha riscontrato che l'Ucraina aveva compiuto progressi sostanziali in tutti e quattro i blocchi del piano d'azione, tuttavia restavano da soddisfare alcuni importanti requisiti in materia di sicurezza dei documenti, asilo, anticorruzione, antidiscriminazione e protezione dei dati.

La Commissione si è impegnata a continuare a lavorare a stretto contatto con le autorità ucraine per affrontare rapidamente i problemi ancora in sospeso individuati in precedenza, con l'obiettivo di fondo di inviare una comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio non appena tutte le misure richieste dalla prima fase del piano d'azione siano state adottate.

La presente relazione della Commissione è la quarta e ultima relazione sui progressi compiuti in merito alla prima fase del piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti; essa spiega in quale modo sono stati trattati i parametri di riferimento della prima fase. È stata preceduta da una riunione di alti funzionari svoltasi a Kiev il 26 marzo 2014, durante la quale le autorità ucraine hanno presentato un aggiornamento sugli sforzi compiuti per soddisfare i parametri di riferimento ancora in sospeso. Da allora l'Ucraina ha fornito ulteriori informazioni sulla legislazione adottata entro la data limite del 23 maggio.

Al di là dei parametri di riferimento del piano d'azione, in altri ambiti, come il dialogo informale tra organi giudiziari avviato nel febbraio 2013, il comitato di cooperazione, il consiglio di cooperazione e il vertice UE-Ucraina, nonché nel contesto di attuazione dell'agenda di associazione, vengono monitorate le questioni connesse alla riforma del sistema giudiziario e della procura. La prossima riunione del sottocomitato per la giustizia, la libertà e la sicurezza è prevista indicativamente per gli inizi di luglio 2014.

II. Contesto

La presente relazione è pubblicata in un momento in cui l'Ucraina si trova in una situazione eccezionale. La decisione di sospendere i preparativi per la firma dell'accordo di associazione e dell'accordo di libero scambio globale e approfondito ha suscitato massicce proteste da parte della popolazione, culminate il 27 febbraio 2014 nella nomina di un nuovo governo. A ciò ha fatto seguito la violazione della sovranità e dell'integrità

territoriale dell'Ucraina da parte delle forze armate russe e l'annessione di fatto alla Crimea.

Nelle conclusioni delle sessioni del Consiglio "Affari esteri" del 20 febbraio e del 3 marzo, l'UE ha ribadito il suo impegno a rafforzare i contatti tra le persone fra l'UE e l'Ucraina, anche attraverso il processo di liberalizzazione dei visti, insieme alle condizioni convenute nel quadro del piano d'azione.

Il Parlamento europeo ha addirittura chiesto l'immediata conclusione di un accordo di esenzione dai visti¹ tra l'UE e l'Ucraina. Ha invitato la Commissione a presentare una proposta per inserire l'Ucraina nell'elenco dei paesi terzi i cui cittadini non sono soggetti all'obbligo di visto.

Nel pacchetto di sostegno per la stabilizzazione dell'Ucraina, presentato il 5 marzo² prima della riunione straordinaria dei capi di Stato e di governo dell'UE, la Commissione europea si è impegnata a sostenere gli sforzi dell'Ucraina per realizzare il processo di liberalizzazione il più rapidamente possibile, in linea con le condizioni concordate nell'ambito del piano d'azione. Pur sottolineando che i progressi dipendono dal modo in cui le nuove autorità potranno affrontare le questioni più importanti ancora in sospeso, la Commissione ha affermato che farà tutto il possibile per aiutare l'Ucraina a risolvere al più presto le restanti questioni. Tale impegno è stato ribadito nella recente agenda europea per la riforma dell'Ucraina, secondo cui l'UE, in coordinamento con gli Stati membri, intensificherà gli sforzi per consentire all'Ucraina di passare alla seconda fase del piano d'azione e per fornire un sostegno completo all'Ucraina nel processo verso il conseguimento dell'obiettivo di esenzione dal visto.

III. Valutazione delle misure nell'ambito dei quattro blocchi del piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti

Nella terza relazione presentata alla fine del 2013, la Commissione ha concluso che restavano da soddisfare alcuni importanti requisiti della prima fase e ha elencato le questioni ancora in sospeso. Il nuovo governo ucraino ha cercato di affrontare sistematicamente tutte le questioni menzionate, a livello esecutivo attraverso l'adozione di regolamenti o decreti ministeriali e a livello legislativo quando era necessario modificare leggi esistenti o approvarne nuove.

Per il **blocco 1**, per quanto riguarda la sicurezza dei documenti, la Commissione ha chiesto all'Ucraina di completare la legge quadro con un esplicito riferimento alle impronte digitali e di adottare i regolamenti di attuazione per garantire che il quadro legislativo per l'emissione dei passaporti biometrici sia pronto a tempo debito.

Per dare seguito a tali raccomandazioni, il governo ucraino ha elaborato e adottato i regolamenti di attuazione richiesti³ per preparare l'emissione dei passaporti biometrici. Il governo ha proposto, e sta per adottare, un piano d'azione per il periodo 2014-2017 che definisce le responsabilità delle varie autorità. Analogamente, il governo ucraino sta completando la proposta di modifica della legge quadro sul registro (legge sul registro demografico unico e i documenti di identità) per rendere le impronte digitali una caratteristica biometrica obbligatoria.

¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 27 febbraio 2014 sul futuro della politica UE in materia di visti (2014/2586(RSP)).

² [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-159_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm).

³ Risoluzioni del Consiglio dei ministri sulla descrizione tecnica e la procedura.

Nell'ambito del **blocco 2**, nel settore della gestione della migrazione e dell'asilo, la Commissione ha chiesto di modificare la legge sull'asilo, in particolare di ampliare la definizione di protezione sussidiaria e temporanea per garantire l'assistenza sanitaria gratuita ai richiedenti asilo.

Il governo ucraino ha dato seguito a tali raccomandazioni. Le modifiche della legge sull'asilo richieste riguardo all'ambito della protezione sussidiaria e temporanea sono state adottate dal parlamento ucraino, Verkhovna Rada, il 13 maggio. Sono state introdotte e già adottate dal parlamento altre modifiche intese a facilitare l'accesso all'occupazione per i richiedenti asilo rendendo gratuito il permesso di lavoro. Riguardo all'assistenza sanitaria, è stato adottato un regolamento che ne garantisce la prestazione.

Sebbene la legislazione sia già stata ampiamente predisposta, saranno necessari ulteriori sforzi nella fase di attuazione per garantire un efficace sistema d'asilo, soprattutto per quanto riguarda la procedura d'asilo e l'integrazione dei rifugiati riconosciuti.

Riguardo ai parametri di riferimento richiesti nel **blocco 3**, la terza relazione della Commissione ha sottolineato la necessità di affrontare con urgenza alcune questioni in relazione alla prevenzione e alla lotta contro la corruzione, fra cui rendere più rigorose le norme degli appalti pubblici, chiarire le eccezioni e le norme di trasparenza, garantire la presentazione di dichiarazioni patrimoniali e controlli efficaci e imparziali sulle medesime, completare le norme sulla corruzione nel settore privato e rafforzare il sistema di revoca delle immunità.

Per dare seguito a tali richieste, il governo ha preparato un pacchetto di modifiche che è stato approvato dal parlamento il 13 maggio. Le modifiche riguardano il sistema delle dichiarazioni patrimoniali: è introdotto un meccanismo di controllo esterno, tutti gli elementi della corruzione (attiva e passiva) sono qualificati reati, sono aggiunte norme sulla corruzione nel settore privato in relazione alle persone giuridiche ed è aumentato il livello delle sanzioni. Inoltre, è stata anche rafforzata la tutela degli informatori. È stata adottata una legge completa sugli appalti pubblici, che comprende norme sulla sicurezza, l'aggiudicazione di contratti pubblici e la portata del concetto di enti appaltanti.

La restante questione urgente ancora in sospeso, ossia la riforma delle norme sulla revoca dell'immunità dei parlamentari, è legata alle disposizioni costituzionali e pertanto sarà affrontata nell'ambito del processo di riforma costituzionale in corso.

Nella fase di attuazione, sarà necessario prestare particolare attenzione a garantire un adeguato assetto istituzionale, attraverso l'istituzione di un sistema di controllo efficace, funzionante e indipendente e un'attuazione coerente delle norme vigenti, che sono il risultato di molte modifiche sostanziali introdotte negli ultimi due anni.

In merito alla protezione dei dati, la Commissione europea ha chiesto all'Ucraina di completare il quadro legislativo e istituzionale. Il governo ucraino ha dato seguito a tale richiesta introducendo modifiche della legge sulla protezione dei dati e della legge sul difensore civico, in particolare per includere il concetto di consenso della persona cui si riferiscono i dati personali e per estendere i poteri del difensore civico al settore privato. Le modifiche sono state adottate dal parlamento il 13 maggio.

In merito ai requisiti ancora in sospeso nell'ambito del **blocco 4**, nella terza relazione la Commissione ha chiesto all'Ucraina di rafforzare ulteriormente il quadro legislativo

riguardante l'antidiscriminazione per offrire un'adeguata protezione giuridica contro la discriminazione per tutti i motivi, conformemente alle norme europee ed internazionali.

In termini concreti, ciò significa modificare la legge antidiscriminazione in modo da garantire la protezione anche contro la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, rafforzare le garanzie procedurali introducendo disposizioni sull'inversione dell'onere della prova, chiarire che l'ambito di applicazione della legge si estende anche al settore privato, garantire che siano coperti tutti gli aspetti dei diritti del lavoro, chiarire le disposizioni relative alle soluzioni ragionevoli per i disabili, chiarire i diritti delle vittime con particolare riguardo ai meccanismi di risarcimento ed estendere l'ambito di competenza del difensore civico al settore privato.

In termini di seguito dato, le modifiche della legge antidiscriminazione sono state proposte dal governo e adottate dal parlamento il 20 maggio, affrontando le questioni principali sollevate dalla Commissione e introducendo anche nuovi aspetti, come l'inserimento di disposizioni sull'inversione dell'onere della prova nei procedimenti dinanzi ai tribunali (ma non dinanzi al difensore civico), l'estensione della competenza del difensore civico al settore privato e l'introduzione del concetto di soluzione ragionevole. Riguardo l'ambito di applicazione, non è stato introdotto alcun riferimento esplicito al divieto di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. Sebbene siano state introdotte disposizioni sul diritto di ricorso dinanzi ai tribunali nazionali, sulle richieste di risarcimento e sulla responsabilità individuale degli autori di reato e riferimenti alle responsabilità civili, amministrative e penali, resta da chiarire quali sanzioni e quale tipo di risarcimento siano previsti dai rispettivi codici e normative per gli atti di discriminazione.

Riguardo alla protezione contro la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, il governo ha chiesto agli organi giudiziari supremi⁴ di dare un'interpretazione delle disposizioni pertinenti per confermare il divieto di tale discriminazione. Il 7 maggio la Corte suprema ha espresso un'interpretazione confermando espressamente che l'orientamento sessuale è considerato implicitamente un motivo vietato di discriminazione nella legislazione esistente. Il governo ha dato ampio risalto a tale parere, pubblicandolo non solo sul sito Internet del parlamento e nella Gazzetta ufficiale dell'Ucraina, ma anche in uno dei quotidiani ucraini più diffusi. Infine, per la prossima riforma del codice del lavoro, il governo ucraino si è apertamente impegnato a vietare in modo esplicito la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale.

Sebbene la normativa antidiscriminazione sia stata migliorata per prevedere la base giuridica necessaria per garantire l'attuazione dei parametri di riferimento nel settore della lotta contro la discriminazione, sarà necessario fornire ulteriori garanzie giuridiche nella fase di attuazione al fine di assicurare la protezione contro qualunque tipo di discriminazione, offrire garanzie procedurali efficaci e sufficienti e garantire che l'applicazione di eventuali deroghe sia in linea con i principi di necessità e proporzionalità nel sistema giuridico ucraino.

Oltre alle disposizioni che garantiscono la protezione dalla discriminazione, nella terza relazione la Commissione ha anche sottolineato che avrebbe seguito attentamente gli eventuali sviluppi dei disegni di legge in via di adozione 0711 (successivamente 0945) e 0290 che proponevano di modificare varie leggi e di limitare la libertà di espressione vietando la "propaganda degli omosessuali". In questo modo, la Commissione ha tenuto

⁴ Corte suprema specializzata per i casi civili e penali.

conto delle preoccupazioni espresse dalla Commissione di Venezia nel suo parere. Il governo ucraino ha assicurato che i disegni di legge in questione sono stati ritirati dal registro del parlamento.

Riguardo al perseguimento delle specifiche raccomandazioni del Consiglio d'Europa/ECRI sulla tutela delle minoranze, l'Ucraina ha ratificato la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali nel maggio 1998 e la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie nel gennaio 2006. Nel 2012 è stata adottata la legge sui principi della politica linguistica statale, tuttora in vigore. Nel parere n. 651/2011, la Commissione di Venezia ha ritenuto che tale legge garantisca un'adeguata protezione delle lingue regionali o minoritarie. Eventuali modifiche della legge dovrebbero essere in linea con gli impegni internazionali, in particolare quelli del Consiglio d'Europa.

IV. Valutazione generale e fasi successive

Conformemente alla prassi consolidata, la Commissione ha effettuato costanti valutazioni, riferendo poi regolarmente (settembre 2011, febbraio 2012 e novembre 2013) sul soddisfacimento, da parte dell'Ucraina, dei parametri del piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti, in base alle informazioni e ai testi legislativi forniti dall'Ucraina, unitamente alle missioni di valutazione in loco svolte da funzionari della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna accompagnati da esperti degli Stati membri.

Al di là di questo intenso processo di comunicazione relativo al piano d'azione, la Commissione ha inoltre continuato a monitorare i progressi compiuti dall'Ucraina in settori pertinenti nel quadro del comitato misto UE-Ucraina sulla facilitazione dei visti, del comitato misto di riammissione UE-Ucraina e del sottocomitato misto n. 3 UE-Ucraina. In ciascuno di questi comitati lo stato del dialogo e della cooperazione tra l'UE e l'Ucraina è considerato avanzato. Alcune di tali questioni sono monitorate anche in altri ambiti di dialogo, come il comitato di cooperazione, il consiglio di cooperazione, nonché nel contesto di attuazione dell'agenda di associazione.

Il pacchetto di ulteriori riforme legislative descritto nella presente quarta relazione rappresenta uno sforzo sostanziale compiuto dal nuovo governo dell'Ucraina. La Commissione riconosce che il contenuto e la portata di tali riforme sono soddisfacenti, in particolare se si considerano la situazione del paese e le sfide esterne e interne cui attualmente l'Ucraina deve far fronte. In conclusione, **la Commissione ritiene che l'Ucraina abbia soddisfatto i parametri di riferimento della prima fase del piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti e che possa essere avviata la valutazione dei parametri di riferimento della seconda fase.**

La Commissione continuerà a coordinare il controllo del quadro legislativo e politico in fasi successive del dialogo tra UE e Ucraina, allo scopo di valutare se saranno effettivamente adottati e applicati i regolamenti di attuazione necessari, nell'ambito dei quattro blocchi del piano d'azione. Inoltre, la Commissione valuterà con particolare attenzione se l'Ucraina assegnerà le risorse umane e finanziarie adeguate e necessarie, prevedendo anche le attività di formazione richieste, per l'applicazione degli atti legislativi pertinenti e dei regolamenti di attuazione.

Durante la seconda fase del piano d'azione, la Commissione effettuerà anche una valutazione continua dei possibili effetti sulla migrazione e sulla sicurezza derivanti dalla futura liberalizzazione dei visti per i cittadini ucraini che si recano nell'UE. Tenuto conto

dell'eccezionalità della situazione attuale dell'Ucraina, la Commissione ritiene che tale valutazione in questo momento avrebbe solo un valore limitato.