



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 17 giugno 2022  
(OR. en)

10321/22

ELARG 46  
COEST 465

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	17 giugno 2022
Destinatario:	Segretariato generale del Consiglio
n. doc. Comm.:	COM(2022) 407 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE Parere della Commissione sulla domanda di adesione dell'Ucraina all'Unione europea

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2022) 407 final.

All.: COM(2022) 407 final



Bruxelles, 17.6.2022  
COM(2022) 407 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

**Parere della Commissione sulla domanda di adesione dell'Ucraina all'Unione europea**

## A. INTRODUZIONE

L'aspirazione di aderire all'Unione europea rappresenta da molti anni una priorità importante per l'Ucraina, i suoi governi e i suoi cittadini. Tale aspirazione ha sostenuto i cambiamenti democratici intervenuti nell'ultimo decennio e ha determinato una serie di riforme fondamentali fondate sui valori europei. La decisione adottata alla fine del 2013 dall'allora presidente di non firmare l'accordo di associazione UE-Ucraina, che per molti ucraini simboleggiava la strada verso l'Unione europea, aveva suscitato massicce proteste contro le autorità. Successivamente, la Federazione russa ha attaccato l'Ucraina, non accettando la scelta indipendente del popolo ucraino. Pur avendo perso il controllo di una parte del proprio territorio e nonostante le perdite umane ed economiche subite a causa del conflitto nella parte orientale del paese, nel corso degli anni l'Ucraina ha continuato a trasformarsi in una democrazia resiliente, avvicinandosi all'Unione europea e allineandosi gradualmente all'*acquis*.

### **a) Domanda di adesione**

Il 28 febbraio 2022, cinque giorni dopo l'aggressione su vasta scala non provocata e ingiustificata lanciata dalla Russia, l'Ucraina ha presentato domanda di adesione all'Unione europea. Il 7 marzo 2022 il Consiglio dell'Unione europea ha chiesto alla Commissione di formulare un parere su tale candidatura. I capi di Stato e di governo dell'UE hanno approvato tale decisione nel corso della riunione informale dei leader svoltasi a Versailles<sup>1</sup>.

*A norma dell'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea "[o]gni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo".*

*L'articolo 2 recita: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".*

È questo il quadro giuridico entro il quale la Commissione presenta il suo parere.

Nel giugno 1993, a Copenaghen, il Consiglio europeo aveva concluso che:

*"[l]'adesione avrà luogo non appena un paese associato sarà in grado di assumere gli obblighi connessi adempiendo le condizioni economiche e politiche richieste.*

*L'appartenenza all'Unione richiede*

- *che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze,*
- *l'esistenza di una economia di mercato funzionante nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.*

---

<sup>1</sup> [20220311-versailles-declaration-it.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/press/20220311-versailles-declaration-it.pdf)

- *Presuppone anche la capacità dei paesi candidati di assumersi gli obblighi di tale appartenenza, inclusa l'adesione agli obiettivi di un'Unione politica, economica e monetaria".*

Il Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 ha sottolineato la necessità di "rendere possibile l'integrazione progressiva ed armoniosa [dei paesi richiedenti], grazie soprattutto allo sviluppo dell'economia di mercato, all'adeguamento delle loro strutture amministrative e alla creazione di un contesto economico e monetario stabile".

Il Consiglio europeo del dicembre 2006 ha convenuto che "la strategia di allargamento, fondata su consolidamento, condizionalità e comunicazione, combinata con la capacità dell'UE di integrare nuovi membri, rappresenta la base di un rinnovato consenso sull'allargamento".

Nel presente parere la Commissione valuta la domanda dell'Ucraina sulla base della capacità del paese di soddisfare i criteri stabiliti dai Consigli europei di Copenaghen (1993) e di Madrid (1995), in particolare per quanto riguarda la capacità amministrativa del paese. Il parere tiene conto altresì degli sforzi compiuti dall'Ucraina per adempiere gli obblighi derivanti dall'accordo di associazione, che comprende una zona di libero scambio globale e approfondita, entrato in vigore il 1° settembre 2017. La Commissione valuterà in una fase successiva l'incidenza dell'adesione dell'Ucraina sui settori di intervento dell'UE.

Il presente parere è stato elaborato secondo un metodo simile a quello utilizzato in precedenti pareri della Commissione. L'Ucraina ha ricevuto la parte del questionario sui criteri politici ed economici l'8 aprile 2022 e quella sui capitoli dell'*acquis* dell'UE il 13 aprile e ha risposto rispettivamente il 17 aprile e il 9 maggio. Il presente parere è una valutazione strutturale che tiene conto dei criteri stabiliti e si basa sulle conoscenze e sull'esperienza acquisite nel corso di numerosi anni di stretta cooperazione tra l'UE e l'Ucraina.

### **Relazioni tra l'Unione europea e l'Ucraina**

Otto anni dopo l'annessione illegale della Crimea e la destabilizzazione dell'Ucraina orientale nel 2014, il 24 febbraio 2022 la Russia ha lanciato un'invasione militare su vasta scala contro l'intero paese. Oltre sette milioni di persone sono fuggite verso altri paesi, soprattutto verso gli Stati membri dell'UE e la Repubblica di Moldova, e attualmente in Ucraina si contano quasi otto milioni di sfollati interni. L'UE ha adottato diversi pacchetti di sanzioni senza precedenti nei confronti della Russia<sup>2</sup> e ha notevolmente intensificato il proprio sostegno politico, finanziario, umanitario e militare. I cittadini europei hanno dato prova di una solidarietà senza precedenti attraverso innumerevoli iniziative private. Nel corso della guerra, il governo ucraino ha dimostrato un notevole livello di forza istituzionale, determinazione e capacità di esercitare le proprie funzioni e si è mobilitato per rispondere rapidamente al questionario dell'UE sulla sua domanda di adesione.

L'avvio delle relazioni tra l'UE e l'Ucraina risale al periodo successivo alla proclamazione dell'indipendenza del paese nel 1991. Nel giugno 1994 l'UE ha firmato un accordo di partenariato e di cooperazione con l'Ucraina, entrato in vigore nel marzo 1998. La cooperazione politica ed economica si è intensificata nel 2004, quando l'Ucraina è diventata partner prioritario dell'UE nell'ambito della politica europea di vicinato, e si è ulteriormente rafforzata con l'avvio dell'iniziativa per il partenariato orientale nel 2009.

---

<sup>2</sup> Mappa delle sanzioni dell'UE - <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

L'integrazione con l'Unione europea rappresenta da molti anni una dimensione importante della politica estera e interna dell'Ucraina. La *rivoluzione arancione* del 2004 contro i brogli elettorali e la corruzione riguardava anche l'orientamento verso l'Occidente e l'integrazione con l'UE. A seguito delle elezioni politiche del marzo 2006, l'UE ha deciso di avviare consultazioni al fine di negoziare un nuovo accordo rafforzato con l'Ucraina. I negoziati hanno preso il via nel marzo 2007 e il progetto di accordo di associazione è stato siglato nel marzo 2012. La *rivoluzione della dignità* del 2014 è stata innescata dal rifiuto dell'allora presidente dell'Ucraina di firmare l'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e approfondita.

All'indomani della *rivoluzione della dignità*, la Russia ha annesso illegalmente la Crimea e ha sostenuto gruppi armati illegali nell'Ucraina orientale. L'Unione europea e la comunità internazionale hanno condannato queste gravi violazioni del diritto internazionale e successivamente l'UE ha imposto sanzioni nei confronti della Federazione russa.

Il nuovo governo ucraino, insediato dopo la *rivoluzione della dignità*, ha firmato la parte politica dell'accordo di associazione nel marzo 2014. La parte economica dell'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e approfondita è stata firmata dopo le elezioni presidenziali del maggio 2014. Parti importanti dell'accordo sono applicate in via provvisoria dal 2014. Nel settembre 2017 l'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e approfondita è entrato pienamente in vigore.

L'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e approfondita costituisce la base dell'associazione politica e dell'integrazione economica tra l'Unione europea e l'Ucraina. Nel preambolo, l'UE ha riconosciuto le aspirazioni europee dell'Ucraina e ha accolto con favore la sua scelta europea, compreso il suo impegno a costruire una democrazia radicata e sostenibile e un'economia di mercato. Attualmente l'accordo costituisce il principale strumento giuridico bilaterale, che funge da base per approfondire i legami politici, consolidare le relazioni economiche, promuovere valori comuni e rafforzare la cooperazione in settori di reciproco interesse. Sulla base dell'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e approfondita, l'Ucraina ha attuato una serie di riforme impegnative e ha allineato con successo la propria legislazione a quella dell'UE in numerosi settori.

La piattaforma della società civile UE-Ucraina, uno degli organi istituiti nell'ambito dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e l'Ucraina, consente alle organizzazioni della società civile di entrambe le parti di sorvegliare il processo di attuazione e di elaborare raccomandazioni rivolte alle autorità competenti.

Nel 2019 una modifica della Costituzione sostenuta da 335 dei 450 deputati del parlamento ucraino ha definito come percorso strategico dello Stato la "piena adesione dell'Ucraina all'Unione europea e all'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico".

L'Ucraina è parte contraente del trattato della Comunità dell'energia e dell'accordo sullo spazio aereo comune, che contribuiscono al ravvicinamento della legislazione ucraina all'*acquis* dell'UE. Il paese fa parte della rete TEN-T ampliata.

I cittadini ucraini beneficiano dell'esenzione dall'obbligo del visto per viaggiare nello spazio Schengen dall'11 giugno 2017. Dal 2007 è in vigore un accordo di riammissione tra l'Unione europea e l'Ucraina.

Dal 1997 l'UE e l'Ucraina si riuniscono ad alto livello: ad oggi si sono svolti complessivamente ventitré vertici UE-Ucraina a livello presidenziale. Da allora, le relazioni si sono intensificate, registrando un maggiore impegno e un rinnovato slancio. I nuovi dialoghi UE-Ucraina sul Green Deal e sulla cibersicurezza, avviati nel 2021, costituiscono un buon

esempio di ampliamento della cooperazione in settori di interesse strategico comune. L'UE e numerosi altri partner internazionali hanno aderito a una piattaforma internazionale per la Crimea costituita dall'Ucraina nel 2021, che rappresenta un formato di coordinamento e consultazione volto a porre fine pacificamente all'annessione illegale della penisola da parte della Russia.

L'Ucraina è membro a pieno titolo delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa ed è uno Stato partecipante dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

L'UE ha fornito all'Ucraina un'**assistenza finanziaria** considerevole, pari, fra il 2014 e il 2021, a 1,7 miliardi di EUR in sovvenzioni a titolo dello strumento europeo di vicinato, a 5,6 miliardi di EUR nell'ambito di cinque programmi di assistenza macrofinanziaria sotto forma di prestiti, a 194 milioni di EUR in aiuti umanitari e a 355 milioni di EUR a titolo di strumenti di politica estera. L'UE fornisce sostegno all'Ucraina per l'elaborazione di politiche e riforme globali, con una forte partecipazione degli Stati membri all'insegna dello spirito di squadra che contraddistingue il Team Europa. Per l'attuale programmazione pluriennale, la Commissione si è concentrata maggiormente sugli investimenti faro e sulle priorità nell'ambito di un piano economico e di investimenti<sup>3</sup> che mira a sbloccare fino a 6,5 miliardi di EUR di investimenti pubblici e privati per il paese e servirà come base per la futura ricostruzione. L'impostazione elaborata nell'ambito del piano economico e di investimenti costituirà una buona base per qualsiasi futuro piano di ricostruzione.

Dall'inizio dell'invasione russa, l'UE ha intensificato il proprio sostegno, mobilitando circa 4,1 miliardi di EUR per la resilienza economica, sociale e finanziaria complessiva dell'Ucraina sotto forma di assistenza macrofinanziaria di emergenza, sostegno al bilancio, assistenza emergenziale, risposta alle crisi e aiuto umanitario. Il sostegno dell'UE comprende altresì misure di assistenza militare all'Ucraina nell'ambito dello strumento europeo per la pace, per un importo di 2 miliardi di EUR che serviranno a rimborsare agli Stati membri dell'UE gli aiuti militari in natura forniti all'Ucraina.

Prima e durante la guerra di aggressione russa, l'UE ha lavorato di concerto con le istituzioni finanziarie per sostenere l'Ucraina. Dal 2014 la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo hanno mobilitato 9,5 miliardi di EUR in prestiti per l'Ucraina. Di tale importo, la BEI ha erogato 668 milioni di EUR al bilancio ucraino nelle ultime settimane. L'UE collabora inoltre strettamente con la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale, partner fondamentali per le azioni intraprese dall'Ucraina dal 2014 a oggi.

Dal 2014, con l'istituzione del gruppo di sostegno per l'Ucraina, l'UE ha trasformato i propri programmi di assistenza, passando dai singoli progetti a pacchetti di sostegno più ampi e coerenti per le riforme chiave e la creazione di istituzioni statali. Questa importante transizione risulterà particolarmente significativa nell'ambito della ricostruzione e della riforma post-belliche dell'Ucraina.

Dal 2016 l'Ucraina ha progressivamente esteso la propria **partecipazione ai programmi dell'UE**, cofinanziata in parte dall'UE. Il paese partecipa in particolare ai programmi Orizzonte 2020 e Orizzonte Europa, al programma Euratom di ricerca e formazione, nonché ai programmi COSME, Europa creativa ed EU4Youth. Le organizzazioni e i singoli cittadini ucraini possono beneficiare altresì di alcune azioni dei programmi Erasmus+ e Corpo europeo di solidarietà. In alcuni altri programmi, come il Fondo europeo per gli affari marittimi e la

---

<sup>3</sup> SWD(2021) 186 final.

pesca, l'Ucraina partecipa ad alcune azioni. Il paese partecipa a diversi programmi Interreg e alla strategia macroregionale dell'UE per la regione danubiana.

L'Ucraina ha concluso accordi di lavoro, accordi di cooperazione o memorandum d'intesa con una serie di agenzie dell'UE quali, tra l'altro, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL), l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), l'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (AESA), l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie (ERA), la Fondazione europea per la formazione (ETF), l'Agenzia europea per i medicinali (EMA), l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) e il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC). L'Ucraina partecipa, senza diritto di voto, all'Ufficio dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC). Le disposizioni procedurali per l'adesione dell'Ucraina al programma LIFE sono state completate.

L'Ucraina partecipa al partenariato orientale, che si fonda sul principio di inclusività e differenziazione. La guerra condotta dalla Russia in Ucraina ha dimostrato che la cooperazione multilaterale e la coesione sono oggi più importanti che mai, così come il rafforzamento della resilienza della regione. Sarà inoltre importante, in futuro, porre l'accento sulle relazioni bilaterali per consentire all'Ucraina di attuare riforme fondamentali, anche nei settori della governance, della giustizia e dello Stato di diritto.

## **B. CRITERI DI ADESIONE**

### **1. CRITERI POLITICI**

La presente valutazione poggia sui criteri di Copenaghen riguardanti il conseguimento di una stabilità istituzionale tale da garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani, nonché il rispetto e la protezione delle minoranze.

#### **1.1 Democrazia**

Come sancito nella sua **Costituzione**, l'Ucraina è una democrazia parlamentare e presidenziale in cui i poteri legislativi sono esercitati dall'Assemblea parlamentare (*Verkhovna Rada*) e i poteri esecutivi dal governo, mentre il presidente mantiene importanti poteri esecutivi.

La Costituzione garantisce i principi fondamentali di uno Stato democratico, tra cui lo Stato di diritto, libere elezioni e la tutela dei diritti umani. Poiché il primato del diritto internazionale è espressamente sancito dalla Costituzione, i trattati internazionali in vigore sono vincolanti e formano parte integrante della legislazione nazionale ucraina.

L'unico organo che può interpretare la Costituzione e stabilire se la legislazione è conforme ad essa è la **Corte costituzionale dell'Ucraina**, che deve ancora essere oggetto di un'urgente riforma in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia. Un elemento centrale di tale riforma è l'introduzione di una procedura di selezione credibile e trasparente per la nomina dei giudici della Corte costituzionale dell'Ucraina, compreso un controllo dell'integrità. La legislazione in materia è all'esame del parlamento.

A norma della Costituzione, il **presidente** dell'Ucraina è il capo dello Stato, direttamente eletto dai cittadini per un mandato di cinque anni. La politica estera è ufficialmente di competenza del presidente, che è anche comandante in capo delle forze armate. Il presidente ha il diritto di scegliere i ministri della difesa e degli affari esteri e di nominare i governatori locali. Il **potere esecutivo** è esercitato dal governo, composto da un primo ministro, da un primo vice primo ministro, da tre vice primi ministri e da 18 ministri. Il governo dispone nel complesso di capacità adeguate per la pianificazione delle politiche. Durante la guerra, il governo ucraino ha dato prova di resilienza istituzionale e capacità di esercitare le proprie funzioni e si è confermato un partner internazionale affidabile.

Il **parlamento** (*Verkhovna Rada*) è l'organo legislativo ucraino, che esercita un controllo democratico effettivo sull'esecutivo. Esso svolge un ruolo fondamentale nella nomina e nello scioglimento del governo, nonché nella destituzione dei capi e dei membri di varie altre istituzioni pubbliche. È composto da 450 deputati eletti per un mandato di cinque anni. Nella *Verkhovna Rada* restano vacanti 26 seggi, dato che per essi non si sono tenute elezioni nella Repubblica autonoma di Crimea e nella città di Sebastopoli (Crimea), illegalmente annesse dalla Federazione russa, e nelle parti delle oblast di Donetsk e Luhansk che sfuggono al controllo del governo. Il parlamento ha approvato la decisione del presidente di introdurre la legge marziale a seguito dell'aggressione militare russa su vasta scala del febbraio 2022, ma l'attività legislativa continua in questo periodo.

L'evoluzione della situazione politica in Ucraina e le raccomandazioni formulate dalle organizzazioni internazionali competenti hanno comportato ripetute modifiche del **sistema elettorale** utilizzato per le elezioni politiche. Nel 2019 è stato adottato un nuovo codice elettorale, che disciplina tutti i tipi di elezioni, al fine di allineare complessivamente la legge alle pertinenti norme internazionali. Tale codice ha introdotto, tra l'altro, un sistema proporzionale a liste aperte, ha concesso il diritto di voto agli sfollati interni e ha rafforzato le quote di genere. Sperimentato per la prima volta nel corso delle elezioni locali del 2020, esso ha messo in evidenza la necessità di apportare ulteriori modifiche per quanto riguarda la trasparenza del finanziamento delle campagne elettorali, la copertura mediatica equilibrata e imparziale e alcuni aspetti delle procedure di trattamento delle contestazioni e dei ricorsi relativi alle elezioni. La legge sui referendum nazionali è stata adottata nel gennaio 2021 e sono in corso i lavori sulla legge relativa ai referendum locali. Secondo la valutazione dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'OSCE, le ultime elezioni presidenziali a due turni e le elezioni politiche anticipate del 2019 sono state competitive e, nel complesso, si sono svolte nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali. Sono state formulate alcune raccomandazioni cui si sta dando seguito.

Il ricorso a procedure d'urgenza per l'adozione di atti legislativi, anche nei settori di pertinenza dell'*acquis* dell'UE, è relativamente limitato. Occorre rafforzare le valutazioni d'impatto complessive della legislazione proposta e il controllo legislativo dell'esecutivo, compreso il monitoraggio dell'attuazione della legislazione.

Il finanziamento pubblico dei partiti politici è stato introdotto nel 2016 come strumento volto a rafforzarne le capacità finanziarie e istituzionali. Il completo ripristino degli obblighi di informativa finanziaria dei partiti politici, sospesi durante la pandemia di COVID-19, è in attesa dell'approvazione del parlamento. Dopo l'inizio dell'aggressione militare russa su vasta scala del febbraio 2022, le autorità ucraine hanno deciso di mettere al bando 11 partiti politici considerati filorussi.



L'Ucraina ha una **società civile** dinamica che svolge un ruolo attivo nella promozione e nel controllo delle riforme. Le competenze delle organizzazioni della società civile ucraina in materia di riforme settoriali fondamentali le rendono un partner prezioso per il governo e un soggetto importante per la fornitura di servizi locali. Il quadro giuridico garantisce la tutela della libertà di associazione, di espressione e di riunione pacifica. Sono state adottate misure per sostenere la registrazione delle organizzazioni della società civile e semplificare le norme in materia di rendicontazione e fiscalità. Sebbene esista uno spazio civico molto aperto, gli attivisti civili sono stati oggetto di pressioni e minacce a causa di interessi di parte locali, sfociate in alcuni casi nella violenza. Le autorità condannano tali attacchi e le indagini sono state intensificate, ma occorrono ulteriori sforzi per garantire che tali reati non restino impuniti.

## **1.2. Riforma della pubblica amministrazione**

Dal 2014 l'Ucraina ha compiuto progressi nel miglioramento della pubblica amministrazione. Il quadro giuridico necessario a una pubblica amministrazione moderna è stato in gran parte predisposto ma non è ancora stato pienamente attuato.

L'Ucraina dispone di un **quadro strategico** ben sviluppato **per la riforma della pubblica amministrazione** e dal 2016 ha elaborato e attuato strategie nel settore secondo le norme dei principi europei della pubblica amministrazione. Per compiere nuovi progressi occorrerà un maggiore impegno al più alto livello politico. L'Ucraina dovrà continuare a prodigarsi onde garantire una capacità amministrativa adeguata per attuare e far rispettare la legislazione, in particolare per quanto riguarda le ispezioni.

L'efficacia e l'efficienza dell'**erogazione di servizi pubblici** rappresentano un'istanza politica distinta dal 2014. Dal 2019 il governo ha introdotto misure volte, tra l'altro, a semplificare e sorvegliare l'erogazione di servizi, eliminare i doppioni a livello di sportelli e migliorare il feedback. Ha inoltre elaborato una legge volta a razionalizzare le spese amministrative, ha posto in essere le condizioni per i servizi elettronici (portali web, messa online di servizi amministrativi e interoperabilità) e ha definito per legge le specificità dell'erogazione di servizi pubblici (elettronici). L'Ucraina dispone di un'**amministrazione online** avanzata grazie alla quale i cittadini possono accedere facilmente ai servizi pubblici attraverso una piattaforma online e un'applicazione sul telefono cellulare che in meno di due anni ha raggiunto 14 milioni di utenti. La governance digitale ha aumentato l'efficienza e la trasparenza del governo e agevolato il dialogo tra governo e cittadini.

L'Ucraina ha notevolmente migliorato la **gestione delle finanze pubbliche** dalla sua prima strategia in materia nel 2013. La strategia di gestione delle finanze pubbliche 2022-2025 e il relativo piano d'azione sono stati adottati nel dicembre 2021. La nuova strategia è conforme alla metodologia della spesa pubblica e della responsabilità finanziaria (*Public Expenditure and Financial Accountability* - PEFA) e alle norme dell'UE e internazionali. Nel 2018 il governo ha introdotto una pianificazione di bilancio a medio termine. La dichiarazione relativa al bilancio triennale 2022-2024 è stata approvata per la prima volta nel 2021 e applicata al bilancio 2022. Il bilancio 2020 è stato eseguito secondo gli indicatori proposti dalla legge di bilancio. Dal 2017 l'Ucraina continua ad aumentare la trasparenza di bilancio. Il legislatore e l'istituzione superiore di controllo garantiscono insieme un controllo più che adeguato nel corso della procedura di bilancio. I documenti di bilancio offrono un quadro preciso delle entrate e delle spese di bilancio. Si registrano progressi per quanto riguarda la maggiore mobilitazione delle entrate nazionali nei settori fiscale e doganale, conformemente agli impegni assunti nell'accordo di associazione. Occorre migliorare ulteriormente il controllo dei conti fuori bilancio e l'uso delle norme internazionali presso la Corte dei conti dell'Ucraina.

Per quanto concerne la **governance multilivello**, il **decentramento** dell'Ucraina ha segnato progressi dal 2014. Si tratta di una delle riforme più incisive e riuscite attuate nel paese, divenuta un fattore determinante dello sviluppo sociale ed economico. Un aspetto fondamentale della riforma è la fusione di oltre 10 000 enti locali piccoli e sparsi in 1 470 comuni più grandi ("*hromadas*") dotati di una maggiore capacità amministrativa ed economica che consente loro di gestire in modo più efficace le proprie responsabilità. Una rete nazionale di centri di servizi amministrativi locali "a sportello unico" fornisce servizi di qualità ai cittadini e alle imprese. La riforma è stata sostenuta dal decentramento fiscale (compresa l'assegnazione ai comuni di una quota del 64 % dell'imposta sul reddito delle persone fisiche) allo scopo di garantire risorse stabili necessarie per l'esercizio dei nuovi compiti delle autonomie locali. I comuni hanno inoltre beneficiato del trasferimento di proprietà e hanno avuto la possibilità di regolamentare il commercio fondiario sul proprio territorio. Si registrano progressi a livello di decentramento settoriale nel campo della sanità e dell'istruzione.

Per quanto riguarda la **gestione del servizio pubblico e delle risorse umane**, nel 2016 è entrata in vigore una nuova legge sulla funzione pubblica, che pone le basi per una funzione pubblica moderna. La creazione di una funzione pubblica professionale e meritocratica richiederebbe tuttavia un perfezionamento del quadro giuridico e delle prassi operative. Bisogna portare a termine una riforma del sistema retributivo della funzione pubblica per consentire di trattenere professionisti qualificati e attrarre nuovi talenti. Poco prima dello scoppio della guerra, l'Ucraina stava per adottare una legge fondamentale sulle procedure amministrative. L'architettura istituzionale dell'amministrazione dello Stato è regolamentata in tutti i suoi aspetti, ma se ne dovrebbero migliorare la struttura organizzativa e i meccanismi di gestione per garantire una governance efficace, orientata ai risultati ed efficiente.

**L'elaborazione e il coordinamento delle politiche** hanno raggiunto un buon livello in diversi ministeri ma vanno migliorati in altri. Il quadro normativo per l'elaborazione delle politiche deve essere aggiornato al fine di migliorare la capacità analitica e rendere più realistici i documenti di pianificazione, in particolare attraverso un migliore allineamento ai bilanci disponibili. Bisogna migliorare ulteriormente il meccanismo di consultazione pubblica e interministeriale.

La gestione della **rendicontabilità** è migliorata in tutti i settori, ad esempio con l'introduzione di indicatori di risultato in tutti i ministeri. Il quadro giuridico non sempre stabilisce linee di rendicontabilità e meccanismi di governance coerenti tra gli organismi di vigilanza e gli organismi subordinati. L'autonomia concessa agli organi non ministeriali non pone l'accento sull'obbligo delle agenzie di render conto dei risultati.

### **1.3. Stato di diritto**

Dalla *rivoluzione della dignità* del 2014, l'Ucraina ha avviato due cicli di riforme nel settore giudiziario e in materia di lotta alla corruzione (nel 2014-2016 e nel 2020-2021) per allineare il sistema giudiziario ai principi dello Stato di diritto, rafforzare l'indipendenza e la rendicontabilità della magistratura e istituire organismi anticorruzione indipendenti. Tali riforme miravano altresì a rendere il sistema più efficiente e trasparente. Questa necessità di riforme è emersa in un contesto di insufficiente indipendenza del potere giudiziario da quello esecutivo e legislativo, scarsa rendicontabilità, elevati livelli di corruzione e forte influenza degli interessi oligarchici.

#### a) Giustizia

L'Ucraina ha avviato la riforma del settore della giustizia e predisposto il relativo **approccio strategico**.

Il Consiglio superiore della magistratura è il principale organo responsabile dell'autonomia del potere giudiziario. Il quadro costituzionale e legislativo garantisce l'**indipendenza della magistratura** e la sua imparzialità. Esistono codici etici per giudici e pubblici ministeri, nonché un sistema integrato di gestione dei fascicoli con assegnazione automatizzata delle cause. La nomina di giudici e pubblici ministeri si basa, in linea di principio, sul merito e su criteri oggettivi, a seguito di concorsi pubblici. Continuano tuttavia a destare preoccupazione i tentativi di ingerenza interna ed esterna indebita nel sistema giudiziario.

Il primo ciclo di riforme della giustizia, culminato in modifiche della Costituzione nel 2016, ha permesso di semplificare il sistema giurisdizionale da quattro a tre livelli. Ha imposto altresì nuovi esami e controlli di integrità per tutti i giudici in carica, con le conseguenti dimissioni di oltre un quarto del corpo giudiziario, ossia di circa 2 000 giudici. Attualmente la magistratura risente di una grave carenza di personale, dato che l'organo responsabile delle procedure di selezione è stato sciolto alla fine del 2019. I nuovi membri della **Corte suprema** sono stati nominati in modo trasparente, ma sono stati designati anche alcuni giudici di dubbia integrità. Le nomine dei giudici sono state aperte all'intera professione forense ed è stato introdotto un sistema di selezione dei giudici più trasparente. L'istituzione, nel 2019, dell'Alta Corte anticorruzione, agevolata da un forte impegno della società civile ucraina e della comunità internazionale, ha rappresentato un importante complemento del sistema giudiziario.

Attualmente la magistratura continua a essere considerata una delle istituzioni meno credibili e affidabili. Quando è scoppiata la guerra, l'Ucraina stava per completare l'attuazione di una riforma giudiziaria fondamentale (2020-2022) che, se pienamente realizzata, comporterebbe cambiamenti sistemici. I principali aspetti delle nuove riforme sono integrati in una nuova **strategia globale per lo sviluppo del sistema giudiziario e del sistema giudiziario costituzionale** per il periodo 2021-2023.

Per quanto riguarda l'**efficienza** del sistema giudiziario, il quadro è eterogeneo, con una tendenza positiva nei procedimenti civili e commerciali e una tendenza negativa nei procedimenti amministrativi. Il problema più grave consiste nell'arretrato di 578 750 cause in totale (nel 2018), che interessa in particolare la Corte suprema (attualmente con un arretrato di 24 000 cause). I tempi di trattazione dei contenziosi civili e commerciali sono scesi a 122 giorni nel 2020, rispetto ai 129 giorni del 2018, il che corrisponde a un livello standard di efficienza. Il tasso di ricambio è salito al 98 % (97 % nel 2018).

Il bilancio complessivo per il 2018 era pari a 632,1 milioni di EUR (0,56 % del PIL). Il 78 % del bilancio degli organi giurisdizionali è destinato a retribuzioni e indennità, mentre sono stati assegnati fondi molto limitati al fabbisogno di investimenti (0,2 %) e alla formazione (0,004 %). L'Ucraina conta 13 giudici e 21 pubblici ministeri ogni 100 000 abitanti, contro una media europea di 21 giudici e 12 pubblici ministeri ogni 100 000 abitanti<sup>4</sup>.

Nel luglio 2021 è stata adottata una nuova legislazione che introduce **controlli di integrità e deontologia professionale** per i principali organi di governance giudiziaria (il Consiglio superiore della magistratura, le cui principali responsabilità comprendono la nomina e la revoca dei giudici, e la Commissione superiore per le qualifiche dei giudici, che gestisce le procedure di selezione dei nuovi giudici), pienamente in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia. Gli organi incaricati di effettuare i controlli di integrità sono stati predisposti e hanno iniziato i propri lavori. Dopo una sospensione dei lavori il 24 febbraio 2022 a causa della guerra, il controllo d'integrità degli attuali membri del Consiglio superiore della magistratura si è concluso il 7 maggio 2022: dei suoi 21 membri ne restano solo tre. Tali

---

<sup>4</sup> Come indica la Commissione europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa.

riforme sono in grado non solo di creare un sistema giudiziario indipendente e responsabile, ma anche di ridurre l'ingerenza degli interessi di parte che hanno utilizzato l'attuale sistema di governance giudiziaria per minare lo Stato di diritto in Ucraina.

Per risolvere il problema sistemico della mancata esecuzione delle decisioni dei giudici nazionali, nel 2020 il governo ha adottato una strategia per la risoluzione della mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie quando un soggetto pubblico o un'impresa di proprietà dello Stato sono debitori. Nel 2021 il parlamento ha adottato in prima lettura il progetto di legge di riforma dell'esecuzione delle decisioni giudiziarie.

Alla fine del 2019 è stata avviata un'ambiziosa riforma della **Procura**, il cui elemento centrale consisteva nella valutazione di tutti gli 11 700 pubblici ministeri a livello centrale, regionale e locale sulla base di criteri di professionalità e di integrità. Il 30 % dei pubblici ministeri non ha superato la valutazione e ha dovuto lasciare il servizio. Sono stati avviati circa 2 000 procedimenti giudiziari avverso l'esito della valutazione individuale, ancora pendenti nella maggior parte dei casi. Nel 2021 il procuratore generale ha guidato con successo una nuova procedura di selezione trasparente e meritocratica dei pubblici ministeri di livello dirigenziale. Nel 2022 sono iniziati i lavori per rendere permanente questa procedura provvisoria e per migliorare il sistema disciplinare per i pubblici ministeri.

#### b) Lotta alla corruzione

Dalla *rivoluzione della dignità*, la prevenzione della corruzione e la lotta contro tale fenomeno figurano tra gli obiettivi prioritari del programma di riforme dell'Ucraina. Una maggiore trasparenza e misure di prevenzione hanno prodotto risultati tangibili nella riduzione dello spazio lasciato alla corruzione in vari settori. Permangono tuttavia numerose difficoltà. La corruzione si conferma un grave problema che richiede un'attenzione costante, giacché comporta costi significativi per il bilancio dello Stato, le imprese e la popolazione, scoraggia gli investimenti nazionali ed esteri e mina lo Stato di diritto.

Il paese è parte di tutte le principali convenzioni internazionali anticorruzione, compresa la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). Resta in sospeso una serie di raccomandazioni formulate dai meccanismi internazionali di controllo anticorruzione, compreso il GRECO. Tutte le forme di corruzione si configurano come reato, compreso l'arricchimento illecito, e le leggi disciplinano il conflitto di interessi, proteggendo gli informatori e garantendo la trasparenza del finanziamento pubblico dei partiti. A seguito di un processo di elaborazione inclusivo, è stata messa a punto una nuova **strategia nazionale anticorruzione** incentrata sui settori interessati, che però resta in attesa di adozione definitiva da parte della *Verkhovna Rada*. Sono stati predisposti piani di integrità e un codice etico in settori chiave della pubblica amministrazione e della magistratura e la loro applicazione viene gradualmente assicurata dalle unità di controllo interno e dai rispettivi organi disciplinari.

L'Ucraina ha portato avanti con successo importanti riforme volte a prevenire la corruzione e tutelare il bilancio dello Stato, in particolare per quanto riguarda gli appalti pubblici, l'erogazione di servizi pubblici, l'energia, il settore bancario e il settore sanitario. Alcuni studi hanno valutato che il risparmio effettivo generato da tali misure rappresenta all'incirca il 6 % del PIL ogni anno. Nel 2016 sono stati messi in funzione sistemi elettronici trasparenti e completi per le dichiarazioni patrimoniali dei funzionari pubblici, che consentono verifiche automatiche e l'accesso pubblico alle dichiarazioni presentate. Analogamente, l'Ucraina ha introdotto il sistema Pro-Zorro, un nuovo sistema elettronico per gli appalti pubblici premiato a livello internazionale, e il suo sistema derivato Pro-Zorro Sale, al fine di aumentare la trasparenza delle procedure di appalto, fino ad allora poco chiare. Secondo fonti affidabili,

ogni anno tali sistemi hanno comportato, e continueranno a comportare, risparmi effettivi pari all'1 % del PIL.

Dopo il 2014 la società civile ucraina e la comunità internazionale hanno svolto un ruolo di primo piano nella creazione di **istituzioni specializzate nella lotta alla corruzione**, ossia l'Ufficio nazionale anticorruzione, la Procura specializzata anticorruzione, l'Agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione, l'Agenzia per il recupero e la gestione dei beni e l'Alta Corte anticorruzione. Tali istituzioni dispongono di mandati completi conformi alle norme internazionali e operano sempre più in modo indipendente, con le risorse necessarie sostanzialmente in essere, mentre il coordinamento tra agenzie potrebbe essere migliorato. Alcune di queste agenzie (ad esempio l'Ufficio nazionale anticorruzione e l'Alta Corte anticorruzione) hanno iniziato a operare con successo prima di altre (ad esempio la Procura specializzata anticorruzione e l'Agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione). L'indipendenza di tutte le istituzioni anticorruzione rimane essenziale. I loro dirigenti dovrebbero essere selezionati mediante concorsi trasparenti e basati sulle competenze, nel cui ambito sia verificata anche l'integrità dei potenziali candidati. È particolarmente importante nominare con urgenza un nuovo capo della Procura specializzata anticorruzione abilitando il vincitore del concorso e procedere alla selezione e alla nomina del direttore dell'Ufficio nazionale anticorruzione.

Sul versante della prevenzione, l'Agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione è incaricata dei conflitti di interesse, della verifica dei beni dichiarati, dell'audit della spesa dei partiti politici e della protezione degli informatori. Per quanto riguarda le autorità di contrasto, l'Ufficio nazionale anticorruzione figura tra le istituzioni che ispirano maggiore fiducia e ha continuato a rafforzare le proprie capacità istituzionali e ad adottare un atteggiamento proattivo per trattare le accuse di corruzione che coinvolgono funzionari di alto livello. L'Ufficio nazionale anticorruzione, la Procura specializzata anticorruzione e l'Alta Corte anticorruzione hanno predisposto un moderno sistema di gestione elettronica dei fascicoli per agevolare le indagini e le pronunce nei casi di corruzione ad alto livello. La creazione dell'Alta Corte anticorruzione nel 2019, a seguito dell'assunzione trasparente e meritocratica dei giudici e del personale, ha notevolmente facilitato il lavoro delle istituzioni anticorruzione e ha permesso pronunce complessivamente più efficaci nei casi di corruzione.

Sebbene l'Ucraina abbia conseguito notevoli risultati in materia di prevenzione della corruzione, occorre rafforzare considerevolmente l'aspetto repressivo. Il numero di alti funzionari assicurati alla giustizia per corruzione rimane limitato. Talvolta, le indagini sulla corruzione mancano di imparzialità e le autorità di contrasto subiscono ingerenze politiche.

Per quanto riguarda la **casistica** in materia di corruzione ad alto livello, dal 2019 l'Alta Corte anticorruzione ha pronunciato complessivamente 72 sentenze, di cui 39 condanne definitive, anche nei confronti di deputati, giudici, pubblici ministeri, membri dei consigli locali e dirigenti di imprese statali.

Nel novembre 2021 è stata promulgata la cosiddetta "legge anti-oligarchi", con l'obiettivo strategico di limitare l'influenza eccessiva degli oligarchi, riducendone il ruolo nella vita economica, politica e pubblica dell'Ucraina. L'attuazione della legislazione pertinente è fondamentale.

#### c) Criminalità organizzata

Nel 2019 è stata realizzata un'importante riforma della polizia, volta ad accrescere la fiducia dei cittadini nella polizia e a rafforzare la capacità di quest'ultima di contrastare la criminalità organizzata. Sono state istituite unità di polizia specializzate per fronteggiare il terrorismo, la

criminalità informatica e il fenomeno della droga. Il ministero dell'Interno coordina a livello nazionale la lotta contro la criminalità organizzata. La polizia continua tuttavia a risentire del livello modesto di attrezzature e competenze quando è chiamata a svolgere indagini finanziarie complesse. Occorre proseguire la riforma della polizia, compresa l'introduzione di un sistema di gestione realmente professionale.

L'Ucraina ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i suoi protocolli sulla tratta di persone e sul traffico di migranti. La legislazione **antiriciclaggio** del paese rispecchia in parte le norme del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) e la legislazione internazionale nel settore, ma restano in sospenso alcune raccomandazioni del comitato di esperti del Consiglio d'Europa per la valutazione delle misure contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (Moneyval), motivo per cui l'Ucraina riferisce a tale comitato nell'ambito di una procedura di monitoraggio rafforzato. Sono necessarie ulteriori riforme per migliorare la conformità dell'Ucraina alle norme del GAFI, in particolare quelle relative alle attività virtuali, alla titolarità effettiva finale e alla vigilanza sulle imprese e sulle professioni non bancarie. Dovrebbero avanzare le indagini sui principali sistemi di riciclaggio di denaro e i relativi procedimenti giudiziari. È essenziale approntare un quadro globale per contrastare la criminalità finanziaria e il riciclaggio di denaro, e garantirne l'efficace attuazione, al fine di fronteggiare i rischi significativi che tali attività comportano. Esiste un'Agenzia per il recupero e la gestione dei beni, che però è senza direttore permanente dalla fine del 2019. Si dovrebbe migliorare la legislazione relativa alla gestione dei beni sequestrati e adottare una strategia nazionale in materia di recupero dei beni.

A livello nazionale, nel 2020 l'Ucraina ha approvato una strategia di lotta contro la criminalità organizzata il cui piano d'azione è in corso di elaborazione e dovrà essere successivamente approvato. Un regolamento governativo sulla valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità è stato adottato nel 2022 e sono state costituite a livello nazionale task force regionali incaricate di valutare la minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata.

L'Ucraina ha concluso un accordo di lavoro con l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL), un accordo operativo e strategico con l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e un memorandum d'intesa con l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT). L'Ucraina partecipa attivamente alla piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT) ed è membro di Interpol; partecipa inoltre alle squadre investigative comuni promosse da Eurojust.

Il paese è situato a un importante crocevia del contrabbando di merci illegali destinate all'UE, tra cui armi e droga. Il disboscamento illegale è diffuso e, nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni, prosegue il commercio illegale di legname. L'Ucraina è anche un paese di origine, transito e destinazione della tratta di esseri umani. Il numero di indagini penali concluse su reati commessi da gruppi organizzati e organizzazioni criminali è lentamente aumentato negli ultimi anni ma resta relativamente basso (499 casi nel 2021, 377 nel 2020 e 293 nel 2019), in particolare per quanto riguarda le accuse di tratta di esseri umani (45 casi nel 2021, 57 nel 2020 e 10 nel 2019).

Nel complesso, la riforma del quadro dell'attività di contrasto deve proseguire sulla base di un piano strategico globale.

## **1.4. Diritti fondamentali**

### a) Quadro internazionale

L'Ucraina ha ratificato i principali strumenti internazionali in materia di diritti umani e il quadro giuridico e istituzionale nazionale che disciplina i **diritti fondamentali** è sostanzialmente conforme alle norme europee e internazionali. Il paese non ha ratificato la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul).

### b) Assetto giuridico e istituzionale

Il quadro giuridico e istituzionale che disciplina i diritti fondamentali è stato posto in essere e la legislazione è generalmente conforme alle norme europee e internazionali. Tuttavia, l'attuazione dovrebbe essere migliorata. Inoltre, la capacità delle istituzioni responsabili della tutela e dell'applicazione dei diritti umani, nonché l'attuazione delle strategie e dei piani d'azione esistenti, restano limitate, il che ostacola talvolta l'effettivo rispetto dei diritti umani.

Nel 2021 l'Ucraina ha adottato una nuova **strategia nazionale in materia di diritti umani per il periodo 2021-2023** e un **piano d'azione** al fine di intensificare le iniziative volte ad allineare le strutture e le procedure della sua pubblica amministrazione al quadro internazionale.

L'istituzione del difensore civico (il commissario per i diritti umani del parlamento ucraino) è designata quale istituzione nazionale per i diritti umani ed è stata accreditata con lo status "A" dall'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani in quanto rispetta sostanzialmente i principi di Parigi.

### c) Principali questioni in materia di diritti fondamentali

Nei confronti dell'Ucraina la Corte europea dei diritti dell'uomo ha pronunciato 501 sentenze soggette a procedura di vigilanza rafforzata in attesa della loro esecuzione. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di cause ripetitive riguardanti le violazioni del diritto a un ricorso effettivo, la durata dei procedimenti penali, i maltrattamenti, comprese le cattive condizioni di detenzione, la durata della custodia cautelare e il diritto alla libertà e alla sicurezza.

I cittadini ucraini godono della **libertà di espressione** e il paese dispone di uno spazio pubblico dinamico per la società civile. Anche la **libertà dei media** è notevolmente migliorata negli ultimi anni, grazie soprattutto ai media online. I media controllati dagli oligarchi esercitano un'influenza sproporzionata, in particolare nel segmento televisivo. L'Ucraina ha trovato un buon equilibrio generale tra la salvaguardia della libertà dei media e le misure contro i dilaganti attacchi ibridi e di disinformazione massiccia compiuti dalla Russia, amplificati da alcuni media locali.

La Costituzione ucraina garantisce la protezione contro la **discriminazione** e il codice penale e varie norme di diritto penale contengono disposizioni autonome sui **reati generati dall'odio**. Tuttavia, l'orientamento sessuale e l'identità di genere non sono riconosciuti come motivazioni per le quali è prevista una tutela nella legislazione antidiscriminazione. La legislazione necessaria per allinearsi all'*acquis* dell'UE figura nella strategia nazionale in materia di diritti umani 2021-2023 ma deve ancora essere attuata.

L'Ucraina sta gradualmente avanzando verso la **parità di genere**, con una maggiore rappresentanza politica delle donne (il 20,5 % dei parlamentari eletti nel 2019 sono donne), anche se il divario retributivo di genere persiste: nel 2019 le donne guadagnavano in media il 23 % in meno degli uomini. L'Ucraina non ha ratificato la Convenzione di Istanbul,

quantunque la violenza di genere rimanga un problema. Si registra una crescente tolleranza e accettazione delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender, intersessuali o queer (**LGBTIQ**) nella società ucraina e le autorità di contrasto assicurano la protezione degli eventi LGBTIQ.

L'Ucraina ha avviato varie iniziative giuridiche per migliorare i **diritti dei minori**, ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e ha aderito ai tre protocolli opzionali alla convenzione. Il paese ha inoltre approvato gli impegni di Parigi per la protezione dei bambini contro il reclutamento illegale o l'impiego in forze o gruppi armati. Al tempo stesso, l'Ucraina registra uno dei tassi più elevati al mondo di istituzionalizzazione dei minori (circa l'1,5 % di tutti i minori), un problema che è motivo di grave preoccupazione e che deve essere affrontato con urgenza. Analogamente, le risorse destinate al sostegno alle persone con disabilità (circa il 6 % della popolazione) restano insufficienti e occorre attuare un processo di deistituzionalizzazione per invertire la rotta e far sì che tali persone possano beneficiare di un'assistenza sul territorio.

I diritti delle persone appartenenti a **minoranze** sono garantiti dalla Costituzione ucraina. Il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali nel settore dell'istruzione e della lingua e la loro rappresentanza negli organi eletti a tutti i livelli della vita pubblica devono essere garantiti mediante la piena attuazione delle raccomandazioni della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa riguardanti la legge sull'istruzione e l'attuazione delle raccomandazioni relative alla legge sulla lingua di Stato, nonché tenendo conto dell'ultimo ciclo di monitoraggio della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Pur avendo adottato misure per attuare le raccomandazioni della Commissione di Venezia, l'Ucraina deve portare a termine la riforma del quadro giuridico applicabile alle minoranze nazionali e adottare meccanismi di attuazione efficaci.

Per ovviare alle carenze riscontrate in passato a livello di indagini e azioni penali nei confronti di **torture e maltrattamenti** inflitti da rappresentanti delle autorità di contrasto, nell'ottobre 2019 è stato istituito presso la Procura generale il dipartimento per il controllo procedurale dei casi di tortura e altre gravi violazioni di rilevanza penale commesse dalle autorità di contrasto. La carenza di personale della magistratura ucraina impedisce di concludere i processi entro un termine ragionevole e priva le vittime di reati gravi di mezzi di ricorso efficaci. Anche il sistema penitenziario risente della carenza di personale e le condizioni nei luoghi di privazione della libertà sono mediocri.

## **2. CRITERI ECONOMICI**

La presente valutazione si basa sui criteri di Copenaghen relativi all'esistenza di un'economia di mercato funzionante e alla capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione<sup>5</sup>.

### **2.1. Economia di mercato funzionante**

Nel 2020 il PIL pro capite dell'Ucraina era pari al 29,8 % della media dell'UE. Il governo ha conseguito risultati soddisfacenti nell'attuazione di politiche macroeconomiche sostanzialmente solide, in un contesto caratterizzato da una proficua cooperazione a medio termine con i partner internazionali e dalla forte resilienza dimostrata in seguito alla guerra di aggressione della Russia (e si osservi che il governo ha continuato a garantire la stabilità

---

<sup>5</sup> Occorre tenere presente che l'estrema incertezza causata dalla guerra in corso e il mutevole impatto del conflitto incidono sulla capacità predittiva della presente valutazione, che si basa in larga misura sui dati disponibili (pre-bellici).



macroeconomica anche durante la guerra). Tuttavia, gli sviluppi economici e politici sono stati frenati da un'attuazione alquanto disomogenea delle riforme strutturali, che spesso rispecchia la mancanza di consenso politico e la regolare ingerenza di interessi di parte. Questo ha ritardato le riforme volte, ad esempio, a migliorare il contesto imprenditoriale o a rafforzare la rendicontabilità nel settore delle finanze pubbliche o la legislazione in materia di ambiente e azione per il clima.

In effetti, le autorità ucraine hanno dimostrato un forte impegno a perseguire politiche macroeconomiche orientate alla stabilità sin dalla *rivoluzione di Maidan*. Il governo ha proceduto a un ambizioso risanamento di bilancio, che ha dimezzato il disavanzo pubblico portandolo in media a circa il 2 % del PIL dal 2015, ed è riuscito a contenere gli effetti negativi sulle finanze pubbliche della recessione provocata dalla COVID-19. Grazie a una forte crescita del PIL nominale, la sostenibilità del debito pubblico è notevolmente migliorata, giacché il rapporto debito/PIL è diminuito di oltre 30 punti percentuali, attestandosi a meno del 50 % del PIL nel 2021. La Banca nazionale dell'Ucraina ha introdotto nel 2016, e successivamente gestito con successo, il proprio quadro volto a ridurre l'inflazione, preservando in tal modo la stabilità del regime di tassi di cambio flessibile e migliorando la fiducia nella moneta nazionale. Tuttavia, il contesto bellico presenta nuove sfide per quanto riguarda l'inflazione, che negli ultimi cinque anni era stata notevolmente ridotta, attestandosi al 2,7 % nel 2020, per poi raggiungere il 9,4 % nel 2021. I livelli cronicamente bassi degli investimenti nazionali ed esteri spiegano la crescita economica reale piuttosto contenuta, pari a circa il 3 % all'anno nei quattro anni precedenti la pandemia, e di conseguenza il persistente scarto relativo rispetto al tenore di vita nell'UE.

Tale mancanza di investimenti è dovuta principalmente a gravi e persistenti debolezze del contesto imprenditoriale. Nel 2019 l'Ucraina occupava l'85° posto nell'indice di competitività globale del Forum economico mondiale, essenzialmente a causa della debolezza delle istituzioni, dell'ampia diffusione di posizioni dominanti sul mercato e di una politica antimonopolio inefficace. Tuttavia, l'annullamento di quasi un quinto degli atti normativi in esame nel periodo 2016-2020 ha permesso di compiere alcuni progressi a livello di deregolamentazione. Nonostante un onere normativo moderato e l'assenza di ostacoli giuridici di rilievo all'ingresso nel mercato, la corruzione è diffusa e, insieme a un sistema giurisdizionale non ancora del tutto modificato, comporta un basso livello di esecuzione dei contratti, scoraggiando l'imprenditorialità e le relazioni commerciali transfrontaliere. Malgrado la notevole incertezza che grava sulle stime e i miglioramenti registrati negli ultimi anni, la quota dell'economia informale rimane significativa e potrebbe raggiungere fino a un terzo dell'attività economica dell'Ucraina.

Con oltre 3 500 imprese di proprietà del governo centrale, che rappresentano un decimo della produzione e circa il 18 % dei posti di lavoro, l'impronta dello Stato in Ucraina è considerevole; inoltre, le imprese pubbliche beneficiano altresì di aiuti di Stato. La riforma del governo societario delle imprese statali ha registrato buoni progressi in termini di allineamento alle norme internazionali per garantire una gestione orientata alla produzione di utili indipendente, professionale e trasparente. In tale contesto, Privatbank, coinvolta in frodi su larga scala, è stata nazionalizzata nel 2016. Tuttavia, il rendimento medio del capitale proprio delle imprese statali è rimasto pari allo 0,3 % nel 2019<sup>6</sup>, rispetto all'8 % del settore privato. Occorre che la privatizzazione piuttosto riuscita di piccoli beni immobili e di

---

<sup>6</sup> Se si esclude Naftogaz, estremamente redditizia (la più grande impresa statale dell'Ucraina, con un monopolio nazionale nel settore del petrolio e del gas).

produzione, in particolare mediante aste elettroniche, diventi un catalizzatore della privatizzazione su vasta scala.

La stabilità del settore finanziario è stata rafforzata, successivamente alla crisi bancaria del periodo 2014-2016, dalla riforma della regolamentazione e della vigilanza, sostenuta da una netta riduzione dei crediti deteriorati (dal 58 % nel 2017 al 30 % nel 2021) e dalla ricapitalizzazione delle banche a livelli soddisfacenti. Con una quota di mercato di quasi il 50 % negli ultimi cinque anni, le quattro banche statali dominano il settore bancario. Tuttavia, l'intermediazione finanziaria è ancora bassa: nel 2021 i prestiti bancari al settore privato sono stati pari soltanto al 19 % del PIL. I mercati dei capitali e l'intermediazione finanziaria non bancaria sono in una fase iniziale di sviluppo e non offrono alle imprese opzioni di finanziamento praticabili. A seguito della guerra di aggressione da parte della Russia, la Banca nazionale dell'Ucraina ha adottato misure adeguate per salvaguardare la liquidità delle banche e la fiducia nel sistema.

Il funzionamento del mercato del lavoro è stato ostacolato da una legislazione ereditata dal passato, non riveduta e priva di flessibilità. Nel 2021 circa 3 milioni di persone, pressoché il 20 % di tutti gli occupati, avevano un lavoro informale. Negli ultimi anni il tasso di disoccupazione è rimasto relativamente basso, intorno al 9 %, e non ha particolarmente risentito del ciclo economico. Il tasso di attività economica è stato nettamente superiore a quello di altri paesi della regione ed è rimasto relativamente invariato, intorno al 62 % (56 % per le donne) dal 2014, nell'ambito di una significativa migrazione di manodopera dal paese. In effetti, secondo le stime del 2019, circa 2,5 milioni di ucraini, ossia quasi il 15 % dell'occupazione totale, vivevano e lavoravano all'estero. Questa migrazione di manodopera ha comportato flussi consistenti di rimesse, che hanno continuato a superare di quasi quattro volte i flussi di investimenti esteri diretti.

## **2.2. Capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato dell'UE**

Un sistema di istruzione ben sviluppato ha permesso di conseguire un tasso di alfabetizzazione prossimo al 100 % e una media piuttosto soddisfacente nella valutazione PISA 2018, che collocava l'Ucraina al 40° posto su 78 paesi. Nonostante la ragguardevole spesa pubblica nel settore (5,7 % del PIL nel 2021) e un tasso di iscrizione lorda ai corsi di istruzione terziaria superiore all'80 %, i programmi di studio e la qualità complessiva potrebbero rispondere meglio alle esigenze del mercato del lavoro. La spesa per la ricerca e lo sviluppo, che si concentra per lo più nel settore pubblico e che negli ultimi dieci anni era scesa attestandosi al di sotto dello 0,5 % nel 2020, si è confermata insufficiente per aumentare il capitale umano in modo sostenibile.

Già prima dei gravi danni causati dalla guerra di aggressione russa, lo stato delle infrastrutture fisiche in Ucraina rispecchiava un livello costantemente basso di accumulo di capitale, con un rapporto investimenti/PIL pari in media al 17 % circa dalla *rivoluzione di Maidan*. La distruzione provocata dalla guerra è immensa e ammonta a centinaia di miliardi di euro. Dopo la guerra, sarà essenziale non solo ripristinare quanto esisteva, ma anche "ricostruire meglio", instaurando un chiaro legame con l'ampio programma di riforme a cui è improntato il percorso europeo dell'Ucraina, al fine di consentire la transizione verde e digitale del paese. Nel 2020 la lunghezza della rete stradale e la produzione di energia elettrica pro capite rappresentavano rispettivamente il 48 % e il 57 % della media dell'UE. Il grado di usura delle reti di distribuzione dell'energia elettrica è stato stimato a quasi il 50 %. Nonostante la notevole crescita del settore delle TIC negli ultimi anni, la maggior parte delle imprese utilizza solo strumenti e tecnologie digitali di base.

La struttura dell'economia ucraina, moderatamente diversificata, è cambiata poco dal 2014 ed è rimasta concentrata su settori a basso valore aggiunto. La quota dell'industria manifatturiera rispetto al PIL è scesa dal 12,2 % nel 2014 al 10,3 % nel 2021. Nel 2021 gli altri tre principali settori sono stati gli scambi commerciali (13,8 % del PIL), l'agricoltura (10,8 % del PIL) e il settore minerario (6,7 % del PIL). Allo stesso tempo, i settori del commercio, dell'agricoltura e dell'industria rappresentavano quasi il 60 % dell'occupazione, un dato che indicherebbe una produttività del lavoro inferiore rispetto agli altri settori dell'economia.

Nel complesso, l'economia ha registrato una contrazione negli ultimi anni: dal 2015 il commercio estero di beni e servizi in percentuale del PIL si è ridotto di quasi un quarto, attestandosi all'82,6 % del PIL nel 2021. Tuttavia, l'integrazione economica con l'UE ha compiuto ulteriori progressi grazie all'attuazione dell'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e approfondita. L'ambito delle esportazioni ucraine verso l'UE si è esteso dal 2015, anche in termini di numero di imprese esportatrici (14 238 società di esportazione nel 2021, ossia il 22 % in più rispetto al 2015). La quota delle esportazioni verso l'UE, costituita soprattutto da prodotti agricoli, metalli e minerali, è passata dal 28 % nel 2015 al 36 % nel 2021. Anche la quota delle importazioni dall'UE, costituita principalmente da macchine, prodotti chimici e minerali, è cresciuta, passando dal 36 % nel 2015 al 41 % nel 2021. Membro dell'OMC dal 2008, l'Ucraina attua una politica commerciale relativamente aperta.

### **3. CAPACITÀ DI ASSUMERSI GLI OBBLIGHI DERIVANTI DALL'ADESIONE**

La capacità dell'Ucraina di assumersi gli obblighi derivanti dall'adesione è stata valutata sulla base degli indicatori seguenti:

- gli impegni assunti nell'ambito dell'accordo di associazione e della zona di libero scambio globale e approfondita, e la loro attuazione;
- il livello di adozione, attuazione e applicazione dell'*acquis* al di fuori dell'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e approfondita.

**L'accordo di associazione UE-Ucraina**, che include una **zona di libero scambio globale e approfondita**, fa parte di una nuova generazione di accordi di associazione tra l'UE e i paesi partner. 21 dei suoi allegati/delle sue appendici contengono elenchi di elementi specifici dell'*acquis*, corredati di un preciso calendario di attuazione che fissa termini che variano dai 2 ai 10 anni. L'accordo riprende quindi una parte sostanziale dell'*acquis* dell'UE. Il forte impegno dell'Ucraina a favore dell'attuazione dell'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e approfondita ha permesso di rafforzare la cooperazione bilaterale e di procedere a una graduale integrazione economica con l'Unione europea in un'ampia gamma di settori. È stata sfruttata la natura dinamica dell'accordo, aggiornando gli allegati per coprire anche l'*acquis* dell'UE più recente rispetto a quello inizialmente incluso nell'accordo. Sono stati recentemente aggiornati gli allegati seguenti: l'allegato XXVII sull'energia, l'allegato XXI sugli appalti pubblici, l'allegato V sulle misure sanitarie e fitosanitarie e l'allegato XVII sui servizi in tre settori, ossia telecomunicazioni, servizi postali e di corriere e servizi di trasporto marittimo internazionale. È stato raggiunto un accordo preliminare sull'allegato XXXI riguardante l'azione per il clima, sull'allegato XV relativo al ravvicinamento della legislazione doganale e sull'allegato XLIV relativo a cooperazione finanziaria e disposizioni antifrode.

Nel 2020 l'UE e l'Ucraina hanno avviato il riesame complessivo della realizzazione degli obiettivi dell'accordo a norma dell'articolo 481 dell'accordo di associazione al fine di sfruttare appieno il potenziale di tale accordo e della zona di libero scambio globale e approfondita.

L'accordo di associazione UE-Ucraina fornisce un assetto istituzionale completo per il dialogo bilaterale e il monitoraggio del processo di graduale ravvicinamento della legislazione ucraina all'*acquis* dell'UE, nonché di attuazione di quest'ultima. Tale assetto comprende riunioni annuali al vertice al più alto livello politico, il Consiglio di associazione, il Comitato di associazione e il Comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio", sottocomitati tematici in cinque settori e sei sottocomitati specifici per gruppi di capitoli che coprono quasi tutti i capitoli dell'*acquis* dell'UE. Le misure adottate dal governo ucraino ai fini dell'attuazione dell'accordo confermano altresì la sua capacità di attuare il pertinente *acquis* dell'UE, compresa l'istituzione di un adeguato quadro di coordinamento interistituzionale. Nel 2016 è stata istituita la carica di vice primo ministro incaricato dell'integrazione europea ed euroatlantica, accompagnata da un rinnovato ufficio governativo per il coordinamento dell'integrazione europea ed euroatlantica presso il Consiglio dei ministri. I diversi governi che si sono succeduti hanno nominato viceministri responsabili delle questioni relative all'integrazione europea in tutti i ministeri.

L'attuazione dell'*acquis* dell'Unione da parte dell'Ucraina è documentata nelle "relazioni sull'attuazione degli accordi di associazione"<sup>7</sup> dell'UE, pubblicate ogni anno dal 2016. Anche l'Ucraina pubblica la propria relazione.

Gli Stati membri dell'UE sono strettamente associati all'attuazione dell'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e approfondita tramite il Consiglio di associazione e il Comitato di associazione. Sono adottate posizioni comuni per il Consiglio di associazione, mentre un ordine del giorno commentato dettagliato è approvato per il Comitato di associazione. Il Comitato parlamentare di associazione UE-Ucraina coinvolge il Parlamento europeo e il parlamento ucraino nell'attuazione dell'accordo. Anche la società civile sorveglia l'attuazione dell'accordo attraverso la piattaforma della società civile UE-Ucraina.

A seguito dell'adozione della metodologia di allargamento riveduta<sup>8</sup> ai fini della politica di allargamento dell'UE, l'*acquis* dell'Unione si articola in sei gruppi tematici. L'*acquis* in questi gruppi di capitoli è sostanzialmente coperto dall'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e approfondita. L'Ucraina si è gradualmente ravvicinata all'*acquis* dell'UE incluso nell'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e approfondita e ha conseguito risultati globalmente soddisfacenti in termini di attuazione, per quanto i progressi siano disomogenei e i ritardi nel rispettare le scadenze ambiziose nell'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e approfondita siano stati frequenti. In attesa di un esame completo di tutti i capitoli, che sarà effettuato in una fase successiva del processo, l'analisi fornisce esempi di capitoli nei gruppi in cui l'Ucraina ha ottenuto risultati particolarmente positivi ed evidenzia i settori in cui il ravvicinamento all'*acquis* è stato limitato.

**Il gruppo di capitoli Elementi fondamentali** comprende i capitoli dell'*acquis* dell'UE relativi a: *Sistema giudiziario e diritti fondamentali, Giustizia, libertà e sicurezza, Appalti*

---

<sup>7</sup> SWD(2020) 329 final.

<sup>8</sup> COM(2020) 57 final.

*pubblici, Statistiche e Controllo finanziario*. Questo gruppo di capitoli è stato valutato principalmente nell'ambito delle sezioni Criteri politici e Criteri economici.

Il gruppo di capitoli **Mercato interno** comprende i capitoli dell'*acquis* relativi a: *Libera circolazione delle merci, Libera circolazione dei lavoratori, Diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi, Libera circolazione dei capitali, Diritto societario, Diritto di proprietà intellettuale, Politica di concorrenza, Servizi finanziari e Tutela dei consumatori e della salute*. In questo gruppo di capitoli sono stati conseguiti risultati particolarmente positivi, ad esempio nel settore della *libera circolazione delle merci*. L'Ucraina ha compiuto buoni progressi per quanto riguarda l'allineamento all'*acquis* dell'UE relativo agli ostacoli tecnici agli scambi al fine di conformarsi alle norme dell'UE in materia di sicurezza dei prodotti. Tali progressi hanno consentito di avviare i preparativi per un futuro accordo sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali (ACAA) in tre settori per i quali è in corso una valutazione preliminare.

Sono stati conseguiti buoni risultati anche nel settore della *concorrenza*. In Ucraina esiste una legge sulla concorrenza, che contiene un corpus di norme standard comparabili alla maggior parte delle norme che figurano nelle leggi antitrust vigenti nell'UE. Inoltre, negli ultimi anni l'autorità ucraina preposta al controllo della concorrenza ha notevolmente migliorato le proprie pratiche di gestione dei casi al fine di allinearsi alla legislazione e alle pratiche dell'UE in materia di concorrenza. Pur fornendo una base per il controllo degli aiuti di Stato, la legislazione vigente in materia deve essere ulteriormente allineata all'*acquis*.

Vi sono altri settori del gruppo di capitoli in cui il ravvicinamento all'*acquis* dell'UE è ancora limitato, ad esempio il settore dei *diritti di proprietà intellettuale (DPI)*. Nel 2019 e nel 2020 sono state adottate diverse nuove leggi riguardanti marchi, disegni e modelli, brevetti, indicazioni geografiche e misure di tutela dei DPI alle frontiere. Si dovranno compiere maggiori sforzi, in particolare, in termini di attuazione e di applicazione.

Il gruppo di capitoli **Competitività e crescita inclusiva** comprende i capitoli dell'*acquis* dell'UE relativi a: *Società dell'informazione e media, Fiscalità, Politica economica e monetaria, Politica sociale e occupazione, Politica imprenditoriale e industriale, Scienza e ricerca, Istruzione e cultura, Unione doganale*. In questo gruppo di capitoli sono stati conseguiti risultati particolarmente positivi, ad esempio nel settore della *società dell'informazione e dei media*, in cui l'Ucraina ha proceduto a una riforma settoriale approfondita e al ravvicinamento all'*acquis* riguardante il mercato unico digitale dell'UE. L'Ucraina ha adottato le leggi sulle comunicazioni elettroniche e sull'autorità di regolamentazione delle telecomunicazioni, che applica dall'inizio del 2022. Resta da completare l'allineamento alla legislazione dell'UE sui media audiovisivi, in particolare per quanto riguarda il ruolo dell'autorità di regolamentazione dei media, la trasparenza della proprietà dei media e la parità delle condizioni di mercato.

Sono stati conseguiti buoni risultati anche nel settore delle *dogane*. L'Ucraina ha adottato la legislazione necessaria per soddisfare le prescrizioni delle convenzioni relative al regime comune di transito e alla semplificazione delle formalità negli scambi di merci e per aderirvi, nonché per attuare il programma di operatore economico autorizzato, sbloccandone i vantaggi in materia di procedure di sdoganamento e agevolazione degli scambi di merci. Si sono conclusi con successo i negoziati sull'aggiornamento dell'allegato XV relativo all'attuazione delle disposizioni del nuovo codice doganale dell'Unione. L'associazione dell'Ucraina a Orizzonte Europa e al programma Euratom di ricerca e formazione è uno strumento efficace per l'integrazione con le pratiche dell'UE nel settore *Ricerca e innovazione*.

Vi sono altri settori del gruppo di capitoli in cui il ravvicinamento all'*acquis* è ancora limitato, ad esempio la *politica sociale e l'occupazione*.

Il gruppo di capitoli **Agenda verde e connettività sostenibile** comprende i capitoli dell'*acquis* relativi a: *Politica dei trasporti, Energia, Reti transeuropee e Ambiente e cambiamenti climatici*. In questo gruppo di capitoli sono stati raggiunti risultati particolarmente positivi nel settore dell'*energia* per quanto riguarda la creazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas, compresa la separazione e la certificazione dei gestori delle reti di trasmissione del gas e dell'energia elettrica. L'Ucraina ha inoltre proceduto a una trasformazione strutturale del proprio assetto del mercato dell'energia elettrica e del gas, sulla base delle norme dell'UE. L'adesione dell'Ucraina alla Comunità dell'energia ha dato un impulso al processo di ravvicinamento della legislazione. La legislazione quadro in materia di efficienza energetica copre parti sostanziali dell'*acquis* dell'UE. Il proficuo lavoro svolto in questo settore ha consentito all'Ucraina di collegarsi alla rete elettrica dell'UE nel marzo 2022 e di convenire un graduale aumento delle esportazioni di energia elettrica nel rispetto di chiare condizioni tecniche. L'Ucraina dispone di un enorme potenziale per la produzione di energia rinnovabile e per lo sviluppo di un'economia basata sull'idrogeno pulito. Tutti questi elementi contribuirebbero a ridurre la dipendenza energetica dai combustibili fossili russi in linea con il piano REPowerEU e ad attenuare i problemi di liquidità nel settore energetico. Il gruppo di lavoro ad alto livello sul mercato dell'energia accelererà ulteriormente le riforme necessarie, garantendo nel contempo la sicurezza dell'approvvigionamento a livello regionale e aprendo la strada a futuri scambi di energia elettrica e idrogeno rinnovabile, nonché ricostruendo il sistema energetico nel quadro dell'iniziativa REPowerUkraine. Per questo gruppo di capitoli, il dialogo strategico ad alto livello con l'Ucraina sul *Green Deal europeo*<sup>9</sup> e sulla transizione verde ucraina, avviato nel 2021, ha evidenziato il profondo interesse e il massimo impegno del governo ucraino nei confronti dell'agenda verde. Ciò è necessario per consentire la transizione verde del paese e la realizzazione dei suoi nuovi obiettivi climatici in linea con gli obiettivi dell'accordo di Parigi. Il dialogo ha inoltre dimostrato che occorrono notevoli sforzi per assicurare l'allineamento legislativo, ad esempio con l'*acquis* dell'UE in materia di clima e ambiente, nonché per garantire adeguate capacità amministrative, finanziarie e organizzative ai fini dell'attuazione e dell'applicazione.

Vi sono altri settori del gruppo di capitoli in cui il ravvicinamento all'*acquis* è ancora limitato: si tratta, ad esempio, del settore dei *trasporti*, in cui solo un terzo circa del pertinente *acquis* dell'UE è stato attuato. Risultati significativi sono stati conseguiti solo in alcuni settori essenziali per la riforma del settore dei trasporti; è il caso, ad esempio, dell'adozione di una legislazione sulle vie navigabili interne e sul trasporto multimodale. Dal 2018 il dialogo sui trasporti contribuisce ad approfondire la connettività e a sostenere il ravvicinamento. L'attuazione dell'accordo UE-Ucraina sullo spazio aereo comune, firmato nell'ottobre 2021, comporterà la progressiva armonizzazione della legislazione ucraina con le norme e le regole dell'UE in materia di aviazione.

Il gruppo di capitoli **Risorse, agricoltura e coesione** comprende i capitoli dell'*acquis* dell'UE relativi a: *Agricoltura e sviluppo rurale, Sicurezza alimentare e politica veterinaria e fitosanitaria, Pesca, Politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali, Disposizioni finanziarie e di bilancio*. In questo gruppo di capitoli sono stati conseguiti risultati particolarmente positivi, ad esempio, nel settore della sicurezza alimentare e della politica veterinaria e fitosanitaria. Il settore sanitario e fitosanitario si distingue come il settore più completo e più complesso dell'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e

---

<sup>9</sup> COM(2019) 640 final.

approfondita. L'Ucraina vanta un tasso particolarmente elevato di allineamento legislativo nel campo della sicurezza alimentare e della salute degli animali e delle piante. Le responsabilità che l'aggiornamento della legislazione comporta sono chiaramente condivise tra il settore pubblico e quello privato per garantire l'immissione sul mercato di prodotti adeguatamente sicuri, sia a livello nazionale, migliorando in tal modo la fiducia dei consumatori ucraini nei prodotti ucraini, sia per le esportazioni, anche verso l'UE. L'Ucraina opera in stretta collaborazione con le organizzazioni regionali di gestione della *pesca* per allineare la sua legislazione in materia all'*acquis* dell'UE e alle norme internazionali. Il paese ha avviato l'attuazione di alcuni meccanismi fondamentali per la *politica regionale*.

Il ravvicinamento all'*acquis* dell'UE nel settore *Agricoltura e sviluppo rurale* è limitato.

Il gruppo di capitoli **Relazioni esterne** comprende le *Relazioni esterne* e la *Politica estera, di sicurezza e di difesa*. L'Ucraina vanta nel complesso buoni risultati per quanto riguarda l'allineamento alle posizioni dell'UE in materia di *politica estera e di sicurezza comune*. Il tasso di allineamento alle dichiarazioni pertinenti dell'Alto rappresentante a nome dell'UE e alle decisioni del Consiglio è stato del 79 % nel 2021 (81 % nel 2020, 63 % nel 2019, 46 % nel 2018 e 80 % nel 2017). L'Ucraina ha contribuito attivamente a EUNAVFOR ATALANTA tra novembre 2010 e novembre 2011 (mettendo a disposizione un ufficiale di marina) e tra gennaio e febbraio 2014 (fornendo una fregata). Il paese ha inoltre contribuito ai gruppi tattici dell'UE in varie occasioni tra il 2011 e il 2020 e si stava preparando a partecipare alla missione EUFOR Althea, una partecipazione resa impossibile dalla guerra scatenata dalla Russia. Vi è un certo margine per rafforzare ulteriormente la cooperazione nel settore della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e per conseguire una maggiore convergenza con la politica estera e di sicurezza comune (PESC), anche per quanto riguarda le posizioni dell'UE. L'Ucraina deve ancora rispettare l'impegno assunto ai sensi dell'articolo 8 dell'accordo di associazione di ratificare lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale.

#### 4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

L'Ucraina è una democrazia parlamentare presidenziale dinamica, caratterizzata da elezioni competitive a livello nazionale e locale, basata su un quadro costituzionale, legislativo e istituzionale completo che corrisponde nel complesso alle norme europee e internazionali. È stato predisposto il quadro giuridico necessario per una pubblica amministrazione moderna, che però non viene ancora pienamente attuato. L'Ucraina ha avviato con successo una riforma finalizzata al decentramento, compreso il decentramento fiscale. L'indipendenza della magistratura è stata rafforzata e sono stati istituiti organi anticorruzione indipendenti, tra cui un'efficiente Alta Corte anticorruzione. L'indipendenza di tutte le istituzioni anticorruzione rimane essenziale. Occorre rafforzare la rendicontabilità e l'efficienza del sistema giudiziario e ovviare alle carenze nel funzionamento delle istituzioni di contrasto, in particolare per quanto riguarda la lotta contro la corruzione, che continua a rappresentare un grave problema in tutto il paese. Il quadro giuridico e istituzionale volto a garantire il rispetto dei diritti fondamentali è stato posto in essere e, nel complesso, viene osservato, ma se ne dovrebbe ulteriormente migliorare l'attuazione. La democrazia ucraina è caratterizzata in maniera distinta dalla presenza di una società civile attiva e responsabilizzata. Le istituzioni ucraine dimostrano appieno la propria resilienza da quando il paese è stato invaso dalla Russia e il governo continua a funzionare a tutti i livelli. Nel complesso, per quanto riguarda i **criteri**

**politici**, l'Ucraina è a buon punto per conseguire una stabilità istituzionale tale da garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze.

Per quanto riguarda i **criteri economici**, l'Ucraina ha continuato a registrare ottimi risultati macroeconomici, dimostrando una notevole resilienza che ha permesso di garantire la stabilità macroeconomica e finanziaria anche dopo l'invasione russa nel febbraio 2022. Tali risultati rispecchiano non solo una determinazione politica molto forte, ma anche la relativa efficienza delle istituzioni. Allo stesso tempo, per migliorare il funzionamento della propria economia di mercato l'Ucraina deve proseguire le ambiziose riforme strutturali volte a eliminare la corruzione, ridurre l'impronta dello Stato e l'ingerenza persistente degli oligarchi, rafforzare i diritti di proprietà privata e aumentare la flessibilità del mercato del lavoro. La capacità del paese di far fronte alla pressione concorrenziale all'interno dell'UE dipenderà in misura decisiva dal modo in cui gli investimenti effettuati in Ucraina dopo la guerra saranno concepiti e programmati al fine di ammodernare il capitale fisico, migliorare i risultati scolastici e stimolare l'innovazione.

Per quanto riguarda **la capacità di soddisfare gli obblighi derivanti dall'adesione**, dal 2016 l'Ucraina si adopera per attuare l'accordo di associazione UE-Ucraina, che include una zona di libero scambio globale e approfondita. Tale accordo riprende già una percentuale senza precedenti dell'*acquis* dell'UE e l'Ucraina si è gradualmente ravvicinata a elementi sostanziali di tale *acquis* in numerosi capitoli. Il paese ha conseguito risultati globalmente soddisfacenti in termini di attuazione, anche se è più avanzato in alcuni settori rispetto ad altri.

L'Ucraina è uno Stato europeo che ha ampiamente dimostrato la sua adesione ai valori su cui si fonda l'Unione europea. La Commissione raccomanda pertanto al Consiglio di confermare **la prospettiva di adesione** all'Unione europea dell'Ucraina.

L'Ucraina ha dimostrato una resilienza istituzionale tale da garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la protezione delle minoranze.

La Commissione raccomanda pertanto di concedere all'Ucraina lo **status di paese candidato**, con l'intesa che siano adottate le seguenti misure:

- adottare e attuare una legislazione che preveda una procedura di selezione dei giudici della Corte costituzionale ucraina, compreso un processo di preselezione basato sulla valutazione della loro integrità e delle loro competenze professionali, in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia;
- completare il controllo, da parte del Consiglio etico, dell'integrità dei candidati al Consiglio superiore della magistratura e procedere alla selezione di questi ultimi al fine di istituire la Commissione superiore per le qualifiche dei giudici dell'Ucraina;
- intensificare la lotta contro la corruzione, in particolare ad alto livello, attraverso indagini proattive ed efficienti e costituire una casistica credibile in materia di azioni penali e condanne; completare la procedura di nomina di un nuovo capo della Procura specializzata anticorruzione abilitando il vincitore del concorso organizzato a tal fine e avviare e completare la procedura di selezione e di nomina di un nuovo direttore dell'Ufficio nazionale anticorruzione dell'Ucraina;



- garantire che la legislazione antiriciclaggio sia conforme alle norme del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI); adottare un piano strategico globale per la riforma dell'intera struttura dell'attività di contrasto nell'ambito del contesto di sicurezza dell'Ucraina;
- attuare la legge contro gli oligarchi per limitare l'eccessiva ingerenza di questi ultimi nella vita economica, politica e pubblica, agendo in modo giuridicamente corretto e tenendo conto dell'imminente parere della Commissione di Venezia sulla legislazione pertinente;
- contrastare l'influenza degli interessi di parte adottando una legge sui media che allinei la legislazione ucraina alla direttiva dell'UE sui servizi di media audiovisivi e conferisca autonomia e responsabilità all'autorità indipendente di regolamentazione dei media;
- completare la riforma del quadro giuridico per le minoranze nazionali, attualmente in fase di elaborazione, come raccomandato dalla Commissione di Venezia, e adottare meccanismi di attuazione immediati ed efficaci.

La Commissione sorveglierà i progressi compiuti dall'Ucraina nell'attuazione di queste misure e riferirà al riguardo, oltre ad effettuare una **valutazione dettagliata** del paese, entro la fine del 2022.

Il processo di adesione rimane basato su **criteri e condizioni stabiliti**. In questo modo qualsiasi paese prenda parte al processo ha la possibilità di progredire sulla base dei propri meriti ma, al tempo stesso, la progressione verso l'UE può essere invertita se le condizioni soggiacenti non sono più soddisfatte.