



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 1.4.2022
COM(2022) 163 final

2022/0106 (NLE)

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conversione delle banconote in hrivna nella moneta degli Stati membri ospitanti a beneficio delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

In risposta all'inizio dell'invasione militare russa dell'Ucraina il 24 febbraio 2022, il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni pubblicate lo stesso giorno, ha condannato con la massima fermezza l'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Federazione russa (di seguito "Russia") contro l'Ucraina, sottolineando la grave violazione del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite che mettono a repentaglio la sicurezza e la stabilità europee e globali.

L'Unione ha dimostrato e continuerà a dimostrare il proprio fermo sostegno all'Ucraina e ai suoi cittadini, posti di fronte a un atto di aggressione senza precedenti da parte della Russia e la presente proposta fa parte della risposta dell'Unione alla fuga di persone dal paese determinata dall'invasione militare russa dell'Ucraina.

Dall'inizio dell'invasione più di quattro milioni di persone sono arrivate nell'Unione nell'arco di poche settimane: sia la portata che la velocità degli arrivi sono senza precedenti e si prevede un aumento di tali cifre.

La decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio¹ ha accertato l'esistenza di un afflusso massiccio nell'Unione di sfollati che hanno dovuto lasciare l'Ucraina a seguito del conflitto armato e ha introdotto una protezione temporanea a loro beneficio.

Gli sfollati che beneficiano della protezione temporanea o di una protezione adeguata a norma del diritto nazionale, in conformità della direttiva 2001/55/CE² e della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, hanno urgente necessità di liquidità per coprire spese essenziali. Molti di loro sono arrivati con hrivna in contanti, ma incontrano enormi difficoltà per convertire il denaro nella moneta dello Stato membro ospitante. La Banca nazionale dell'Ucraina ha sospeso il cambio delle banconote in hrivna in contante estero al fine di proteggere le limitate riserve valutarie ucraine. L'estrema incertezza circa il futuro tasso di cambio tra la valuta dello Stato membro ospitante e la hrivna può di fatto impedire agli enti creditizi di accettare di cambiare banconote in hrivna anche con uno sconto.

Gli Stati membri hanno compiuto notevoli sforzi per fornire assistenza umanitaria a coloro che fuggono dall'Ucraina e in diversi casi hanno cercato di integrare tali sforzi con iniziative volte ad agevolare la conversione di banconote in hrivna nella moneta dello Stato membro ospitante, al fine di aiutare gli sfollati ucraini a soddisfare le proprie esigenze, in particolare quando viaggiano nell'Unione.

L'obiettivo della presente proposta è promuovere un approccio coordinato per i potenziali regimi nazionali al fine di offrire agli sfollati ucraini le stesse condizioni per la conversione delle loro banconote in hrivna in valuta locale, indipendentemente dallo Stato membro che li ospita.

¹ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU L 71 del 4.3.2022, pag. 1).

² Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12).

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La presente proposta è pienamente coerente con l'acquis dell'UE in materia di asilo, in particolare con la direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, nonché con la decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea. È inoltre pienamente coerente con l'obiettivo dell'Unione di istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a coloro che, costretti dalle circostanze, cercano legittimamente protezione nell'Unione.

Gli elementi della proposta sono inoltre coerenti con il patto sulla migrazione e l'asilo del settembre 2020 e con le proposte legislative che l'accompagnano.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La presente proposta è coerente con la dimensione dell'azione esterna dell'Unione, come le sanzioni e altre misure restrittive dell'UE e si iscrive all'interno di una serie articolata di azioni dell'UE in risposta all'invasione russa dell'Ucraina.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

La proposta si basa sull'articolo 292 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 78, paragrafo 1 e paragrafo 2, lettera c), TFUE. Conformemente all'articolo 78, paragrafo 1, TFUE l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti. A norma dell'articolo 78, paragrafo 2, lettera c), TFUE, ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative ad un regime europeo comune di asilo che includa un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

La presente proposta è conforme al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3, TUE. La proposta promuove un approccio coordinato tra tutti gli Stati membri al fine di offrire agli sfollati dall'Ucraina lo stesso trattamento per la conversione delle loro banconote in hrivna in moneta locale indipendentemente dallo Stato membro che li ospita, di creare condizioni di parità per gli enti creditizi e di evitare eventuali comportamenti speculativi sul mercato.

- **Proporzionalità**

La presente proposta è conforme al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, TUE. Né il contenuto né la forma della presente proposta di raccomandazione vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi fissati. Gli impegni assunti dagli Stati membri sono di natura volontaria e ciascuno Stato membro rimane libero di decidere se intende istituire tali potenziali sistemi nazionali.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Una raccomandazione del Consiglio è uno strumento appropriato nel settore. Si basa sul diritto dell'Unione europea vigente ed è in linea con il tipo di strumenti utilizzabili per le azioni dell'Unione europea nel settore del regime europeo comune di asilo. La proposta definisce le misure che gli Stati membri devono prendere in considerazione, ma fornisce agli Stati membri orientamenti flessibili per quanto riguarda la scelta e la concezione delle misure.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Non pertinente.

- **Consultazioni delle parti interessate e ricorso al parere degli esperti**

Non pertinente.

- **Valutazione d'impatto**

La proposta contiene raccomandazioni per l'istituzione di regimi nazionali per affrontare le difficoltà che incontrano gli sfollati che hanno dovuto lasciare l'Ucraina a seguito dell'invasione del paese da parte della Russia quando desiderano convertire banconote in hrivna nella valuta locale dello Stato membro che li ospita. Tuttavia, poiché tale strumento fornisce orientamenti flessibili agli Stati membri per quanto riguarda la scelta e l'elaborazione delle misure, non è necessaria una valutazione d'impatto.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

Non pertinente.

- **Diritti fondamentali**

La presente proposta rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, compresa la convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La presente proposta di raccomandazione non richiede lo stanziamento di risorse del bilancio dell'UE.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Non pertinente.

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

Non pertinente.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Il paragrafo 1 indica l'obiettivo e l'ambito di applicazione della presente raccomandazione.

Scopo della raccomandazione è agevolare la conversione delle banconote in hrivna da parte degli sfollati che beneficiano della protezione temporanea o di una protezione adeguata a norma del diritto nazionale ai sensi dell'articolo 2 della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio nella moneta locale dello Stato membro che li ospita.

Il paragrafo 2 raccomanda agli Stati membri di istituire regimi nazionali per facilitare la conversione delle banconote in hrivna nella valuta nazionale. Tali regimi dovrebbero prevedere un limite massimo di 10 000 hrivne pro capite, senza spese, al tasso di cambio ufficiale pubblicato dalla Banca nazionale dell'Ucraina e dovrebbe avere una durata di almeno tre mesi.

Il paragrafo 3 raccomanda agli Stati membri di utilizzare al meglio una rete di enti creditizi partecipanti per l'attuazione del regime e di concordare con essi le modalità per registrare e verificare l'identità di ogni persona sfollata che si avvale del regime.

Il paragrafo 4 raccomanda agli Stati membri di concordare con la Banca nazionale dell'Ucraina le modalità per la conversione futura delle banconote in hrivna.

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conversione delle banconote in hrivna nella moneta degli Stati membri ospitanti a beneficio delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292, in combinato disposto con l'articolo 78, paragrafi 1 e 2,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Dall'invasione russa dell'Ucraina, in poche settimane sono arrivate nell'Unione europea più di quattro milioni di persone. Sia la portata che la velocità degli arrivi sono senza precedenti.
- (2) La decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio¹ ha accertato l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina che hanno dovuto abbandonare il paese a seguito di un conflitto armato e ha introdotto una protezione immediata e temporanea agli sfollati provenienti dall'Ucraina.
- (3) Gli sfollati che beneficiano della protezione temporanea o di una protezione adeguata a norma del diritto nazionale, conformemente alla direttiva 2001/55/CE del Consiglio² e alla decisione di esecuzione (UE) 2022/382, hanno urgente necessità di liquidità per coprire spese essenziali. Molti di loro sono arrivati con banconote in hrivna, ma incontrano gravi difficoltà per convertirle nella moneta dello Stato membro ospitante.
- (4) La Banca nazionale dell'Ucraina ha sospeso il cambio delle banconote in hrivna in contante estero per proteggere le limitate riserve di valuta estera del paese.
- (5) Gli enti creditizi degli Stati membri non sono disposti a effettuare i cambi a causa della limitata convertibilità delle banconote in hrivna e dell'esposizione al rischio di cambio.
- (6) Alcuni Stati membri stanno valutando la possibilità di istituire regimi nazionali che consentano a ciascuna persona sfollata di convertire un importo limitato di hrivne a tasso fisso.
- (7) È opportuno agevolare la conversione delle hrivne nella moneta locale degli Stati membri ospitanti per aiutare le persone sfollate dall'Ucraina a soddisfare le loro esigenze, in particolare quando viaggiano all'interno dell'Unione.

¹ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU L 71 del 4.3.2013, pag. 1).

² Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12).

- (8) È opportuno promuovere un approccio coordinato per i regimi nazionali predisposti dagli Stati membri allo scopo di offrire agli sfollati ucraini le stesse condizioni per la conversione delle loro banconote in hrivna in moneta locale indipendentemente dallo Stato membro che li ospita, creare condizioni di parità per gli enti creditizi ed evitare eventuali comportamenti speculativi sul mercato.
- (9) La Banca nazionale dell'Ucraina si è rivolta a diversi Stati membri per introdurre regimi di questo tipo per acquistare banconote in hrivna al tasso di cambio ufficiale.
- (10) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e fatti salvi gli articoli 3 e 4 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente raccomandazione e non è soggetta alla sua applicazione.
- (11) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente raccomandazione e non è soggetta alla sua applicazione.

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

OBIETTIVO E AMBITO DI APPLICAZIONE

1. Scopo della presente raccomandazione è facilitare la conversione delle banconote in hrivna da parte degli sfollati che beneficiano della protezione temporanea o di una protezione adeguata a norma del diritto nazionale ai sensi dell'articolo 2 della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio nella moneta locale dello Stato membro che li ospita.

RISPETTANDO LE COMPETENZE NAZIONALI E TENENDO CONTO DELLE CIRCOSTANZE E DELLE PRASSI NAZIONALI,

RACCOMANDA:

RACCOMANDAZIONI PRINCIPALI

2. Per facilitare la conversione delle banconote in hrivna nella valuta nazionale, gli Stati membri dovrebbero istituire regimi nazionali che rispondano alle seguenti caratteristiche:
 - (a) ogni persona sfollata che dimostri di avere diritto alla protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55/CE o a un'adeguata protezione a norma del diritto nazionale di cui alla decisione di esecuzione (UE) 2022/382, come quella di cui alla comunicazione della Commissione 2022/C 126 I/01³, dovrebbe poter convertire le banconote in hrivna nella moneta dello Stato membro. Nel caso di minori non accompagnati sfollati, la conversione dovrebbe essere effettuata dal rappresentante di cui all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2001/55/CE;

³ Comunicazione della Commissione relativa agli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU C 126 I del 21.3.2022, pag. 1).

- (b) è opportuno stabilire limiti massimi per persona; tenendo conto delle circostanze nazionali, tali limiti massimi dovrebbero essere pari o inferiori a 10 000 hrivne pro capite;
- (c) la conversione dovrebbe essere consentita senza spese;
- (d) il tasso di cambio applicabile dovrebbe essere il tasso di cambio ufficiale pubblicato dalla Banca nazionale dell'Ucraina;
- (e) la durata del regime dovrebbe essere di almeno tre mesi.

RACCOMANDAZIONI SUPPLEMENTARI

- 3. Al fine di garantire un accesso effettivo al regime di conversione, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per utilizzare al meglio una rete di enti creditizi partecipanti al fine di attuare il regime. Per garantire in particolare il rispetto del limite massimo per persona sfollata, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di concordare con gli enti creditizi partecipanti le modalità per registrare e verificare l'identità di ogni persona sfollata che si avvale del regime.
- 4. Al fine di garantire una sana governance finanziaria e ove necessario, gli Stati membri dovrebbero prevedere di concordare con la Banca nazionale dell'Ucraina le modalità per la conversione futura di banconote in hrivna.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*