



Bruxelles, 18.5.2022
COM(2022) 233 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

UCRAINA: ASSISTENZA E RICOSTRUZIONE

I. INTRODUZIONE

L'invasione russa non provocata e ingiustificata dell'Ucraina ha causato terribili sofferenze umane e distruzioni massicce di centri e nuclei abitati. Vanno perdute vite umane e i mezzi di sussistenza: oltre dodici milioni di persone sono state costrette a lasciare le loro case e quasi sei milioni — di cui la metà bambini — a riparare all'estero in cerca di sicurezza.

Di fronte all'aggressione russa, l'Unione europea e i suoi Stati membri hanno dato prova di completa solidarietà con le persone in fuga dalla guerra in Ucraina¹ e hanno immediatamente mobilitato il sostegno al governo ucraino per mantenerlo in funzionamento. L'Unione ha fornito assistenza emergenziale a sostegno della resilienza, dell'assistenza umanitaria, degli aiuti militari e di altre forme di assistenza. La Commissione sta coordinando la sua più grande operazione mai realizzata nell'ambito del meccanismo di protezione civile dell'UE per un'ampia gamma di misure di sostegno, anche nei settori della sanità, dell'energia, dell'alimentazione e dell'agricoltura, nonché fornendo rifugi, macchinari, attrezzature mediche ed evacuazioni. Per sostenere l'Ucraina, la Commissione ha inoltre proposto misure volte a facilitare gli scambi, in particolare la sospensione dei dazi all'importazione sulle esportazioni ucraine, e a creare corsie di solidarietà per aiutare l'Ucraina ad esportare prodotti agricoli. L'accoglienza dell'UE è esemplificata dall'attivazione della direttiva sulla protezione temporanea, che consente l'accesso a posti di lavoro, alloggi, istruzione e assistenza sanitaria in tutta l'UE. La Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri per sostenere l'Ucraina e il suo popolo nel contesto di un approccio Team Europa.

Il dilagare delle ostilità in tutto il paese ha rapidamente deteriorato la situazione economica: si prevede che quest'anno il PIL diminuisca del 30-50 % e il gettito fiscale del 50-80 %. I porti ucraini del Mare d'Azov e del Mar Nero rimangono bloccati dall'azione militare russa, privando il paese dei necessari proventi delle esportazioni. I danni complessivi stimati ammontano già a centinaia di miliardi di EUR, di cui oltre 100 miliardi alle sole infrastrutture fisiche.

È necessario un importante sforzo finanziario globale per sostenere l'Ucraina durante la guerra e per ricostruire il paese e offrire nuove opportunità ai suoi cittadini. Per questo motivo è importante progettare già adesso i principali elementi costitutivi di tale sforzo internazionale, nonostante l'aggressione della Russia sia ancora in corso. Nelle conclusioni del marzo 2022 il Consiglio europeo ha convenuto di sviluppare un Fondo di solidarietà per l'Ucraina, invitando i partner internazionali a parteciparvi. Ha altresì invitato la Commissione a continuare a fornire l'assistenza tecnica per aiutare l'Ucraina ad attuare le riforme necessarie.

Una ricostruzione di questa portata nel continente europeo richiede una forte leadership da parte dell'Unione europea, collaborando in modo proattivo con i partner internazionali. L'Ucraina è strettamente legata all'Unione europea attraverso l'accordo di associazione e la relativa zona di libero scambio globale e approfondita. Il 28 febbraio 2022 l'Ucraina ha presentato domanda di adesione all'UE e ha espresso una forte volontà di collegare la ricostruzione alle riforme del suo percorso europeo.

La presente comunicazione illustra la risposta dell'Unione per far fronte al fabbisogno immediato di finanziamenti dell'Ucraina e al quadro di ricostruzione a più lungo termine.

¹ Ad esempio, l'azione di coesione per i rifugiati in Europa offre agli Stati membri liquidità immediata e maggiore flessibilità nell'uso dei fondi dell'UE per accogliere le persone in fuga dall'Ucraina.

II. ASSISTENZA IMMEDIATA

La risposta a breve termine copre il periodo immediato in cui non è ancora possibile intraprendere un'azione di ricostruzione su vasta scala. In questo periodo l'assistenza si concentra principalmente sul necessario sostegno operativo al governo ucraino, integrato da aiuti di emergenza e aiuti umanitari.

Sostegno già fornito

L'impegno a sostenere l'Ucraina è di lunga data e ha prodotto risultati effettivi: l'UE ha fornito all'Ucraina un'assistenza finanziaria rilevante, pari, fra il 2014 e il 2021, a 1,7 miliardi di EUR in sovvenzioni a titolo dello strumento europeo di vicinato, 5,6 miliardi di EUR nell'ambito di cinque programmi di assistenza macrofinanziaria sotto forma di prestiti, 194 milioni di EUR in aiuti umanitari e 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 un forte coinvolgimento degli Stati membri mediante un approccio Team Europa: tra i programmi fanno figurano il decentramento, la riforma della pubblica amministrazione e la lotta alla corruzione.

Dall'inizio dell'aggressione russa, l'UE ha intensificato il sostegno, mobilitando circa 4,1 miliardi di EUR per la resilienza economica, sociale e finanziaria complessiva dell'Ucraina sotto forma di assistenza macrofinanziaria, sostegno al bilancio, assistenza emergenziale, risposta alle crisi e aiuto umanitario. L'Ucraina ha inoltre ricevuto assistenza militare nell'ambito dello strumento europeo per la pace, per 1,5 miliardi di EUR, ed è in corso la mobilitazione di altri 500 milioni di EUR.

Prima e durante la guerra l'UE ha lavorato in stretto contatto con le istituzioni finanziarie europee per sostenere l'Ucraina. Dal 2014 la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo hanno mobilitato 10 miliardi di EUR in prestiti per l'Ucraina. Nelle ultime settimane la Banca europea per gli investimenti ha erogato 668 milioni di EUR a favore del bilancio dell'Ucraina. L'UE collabora inoltre intensamente con la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale, partner fondamentali per le azioni intraprese dall'Ucraina dal 2014 a oggi.

Assistenza a breve termine

La guerra si è tradotta in un crollo del gettito fiscale, dei proventi delle esportazioni e di altre entrate, aggravato dall'appropriazione illegale su larga scala di beni e di prodotti destinati all'esportazione, anche nel settore agricolo, mentre sono esplose le spese essenziali. L'Ucraina avrà bisogno di un notevole aiuto finanziario a breve termine per mantenere i servizi di base, far fronte alle esigenze umanitarie e riparare le infrastrutture più essenziali ora distrutte. Il Fondo monetario internazionale ha stimato il bisogno finanziario dell'Ucraina fino a giugno a circa 14,3 miliardi di EUR (15 miliardi di USD)².

Il fabbisogno di finanziamento del governo ucraino rimane ingente a breve termine per sostenere il paese, contribuire a mantenere la stabilità macrofinanziaria e ridurre la pressione

² L'entità del possibile deficit di finanziamento è soggetta ad un grado elevato di incertezza, ma il Fondo monetario internazionale ha collaborato intensamente con le autorità ucraine per arrivare ad una stima attendibile del fabbisogno, come indicato, ad esempio, dalla direttrice generale del Fondo monetario internazionale Kristalina Georgieva in occasione delle riunioni di primavera del 21 aprile 2022.

sul capitale umano e fisico. Per rispondere a tali esigenze sarà necessario uno sforzo internazionale congiunto, nell'ambito del quale l'Unione sarà pronta a fare la sua parte.

Da parte sua, la Commissione intende proporre nel 2022 l'erogazione all'Ucraina di una nuova assistenza macrofinanziaria straordinaria sotto forma di prestiti fino a 9 miliardi di EUR, da integrare con il sostegno di altri partner internazionali bilaterali e multilaterali, anche nel formato G7. Tale assistenza sarebbe da erogare in rate successive con scadenze lunghe e tassi di interesse agevolati, grazie alla garanzia del bilancio dell'Unione.

A tal fine gli Stati membri dovrebbero concordare di fornire garanzie a integrazione della dotazione stanziata per questo scopo nel pertinente comparto del fondo comune di copertura dell'Unione. Insieme con il sostegno sotto forma di sovvenzioni a carico del bilancio dell'UE per sovvenzionare i relativi pagamenti di interessi, ciò garantirà all'Ucraina aiuti ben coordinati e altamente agevolati.

III. RICOSTRUZIONE DELL'UCRAINA

La ricostruzione complessiva dell'Ucraina richiederà un ampio sostegno per rimettere in sesto il paese dopo i danni della guerra, creare le basi di una nazione libera e prospera, ancorata ai valori europei e bene integrata nell'economia europea e mondiale e sostenerla nel suo percorso europeo.

Lo sforzo di ricostruzione dovrà basarsi sulla titolarità dell'Ucraina, su una cooperazione e un coordinamento fattivi con i paesi e le organizzazioni che la sostengono e sul partenariato strategico dell'Ucraina con l'Unione. La ricostruzione richiederà inoltre la mobilitazione di risorse a livello regionale e locale. La cooperazione tra pari e i programmi integrati nei partenariati tra città e regioni nell'Unione europea e in Ucraina arricchiranno e accelereranno la ricostruzione.

Si possono già prevedere quattro pilastri principali della ricostruzione:

- ricostruire il paese, in particolare le infrastrutture, i servizi sanitari, l'edilizia abitativa e le scuole nonché rafforzare la resilienza digitale ed energetica in linea con le politiche e le norme europee più recenti;
- proseguire la modernizzazione dello Stato e delle sue istituzioni per garantire il buon governo e il rispetto dello Stato di diritto, fornendo sostegno alla capacità amministrativa e assistenza tecnica, anche a livello regionale e locale;
- attuare un programma strutturale e normativo con l'obiettivo di approfondire l'integrazione economica e sociale dell'Ucraina e del suo popolo con l'UE, in linea con il suo percorso europeo;
- sostenere la ripresa dell'economia e della società ucraina promuovendone la competitività economica sostenibile e inclusiva, il commercio sostenibile e lo sviluppo del settore privato e contribuendo nel contempo alla transizione verde e digitale del paese.

Stabilire un chiaro legame con l'ampio programma di riforme sarà fondamentale per il successo dello sforzo di ricostruzione. Nel corso degli anni l'Ucraina ha compiuto notevoli progressi nelle riforme. Sarà importante consolidare e accelerare tali riforme una volta avviato l'intero sforzo di ricostruzione. La ricostruzione dovrebbe essere in linea con l'agenda verde e digitale europea; dovrebbe rafforzare la resilienza e rispettare i principi fondamentali dello Stato di

diritto, anche in materia di lotta alla corruzione, sistema giudiziario, pubblica amministrazione e buon governo.

Data l'entità dei danni causati dalla guerra, si prevede che il fabbisogno finanziario per la ricostruzione sarà considerevole e lo sforzo di ricostruzione potrebbe potenzialmente protrarsi per più di un decennio. La Commissione collaborerà intensamente con l'Ucraina, con i partner internazionali e con le istituzioni finanziarie internazionali per accertare le esigenze di ricostruzione, valutando il modo migliore per soddisfarle.



Uno sforzo di ricostruzione guidato dall'Ucraina e integrato nel suo percorso europeo

Lo sforzo di ricostruzione dovrebbe essere inquadrato in un piano strategico di ricostruzione ad alto livello ("RebuildUkraine"), di cui le autorità ucraine hanno piena titolarità³, approvato dall'Unione e da altri partner internazionali. Il piano di ricostruzione "RebuildUkraine" delineerà le riforme fondamentali e gli investimenti chiave necessari per costruire un futuro prospero e sostenibile per il paese.

Il governo ucraino ha chiaramente espresso l'intenzione di integrare il piano di ricostruzione "RebuildUkraine" in un partenariato strategico con l'Unione europea, che rispecchi le strette relazioni politiche ed economiche basate sull'accordo di associazione e la relativa zona di libero scambio globale e approfondita e sulla recente domanda di adesione all'UE. Stabilire un chiaro

³ Il governo ucraino ha istituito un Consiglio nazionale per la ripresa, incaricato di preparare un piano per la ripresa e lo sviluppo postbellici del paese. L'elaborazione del piano si avvarrà del notevole grado di cooperazione e di capacità istituzionale dimostrato dalle autorità ucraine a tutti i livelli, dai comuni e dalla società civile (regolamento sul Consiglio nazionale per la ripresa dell'Ucraina dalle conseguenze della guerra, approvato per decreto del presidente dell'Ucraina del 21 aprile 2022, n. 266/2022). Per quanto riguarda l'UE, nel 2014 la Commissione europea ha istituito un gruppo di sostegno specifico per l'Ucraina per sostenere le riforme nel paese.

legame con l'ampio programma di riforme sarà fondamentale per il successo del processo di ricostruzione e per l'adeguamento all'*acquis* dell'UE.

La piattaforma per la ricostruzione dell'Ucraina

Lo sforzo di ricostruzione dovrebbe essere guidato dalle autorità ucraine in stretto partenariato con l'Unione europea e altri partner chiave, quali i partner del G7 e del G20 e altri paesi terzi, nonché le istituzioni finanziarie internazionali e le organizzazioni internazionali.

Sarà istituita la "Piattaforma per la ricostruzione dell'Ucraina", una piattaforma di coordinamento internazionale sotto la guida congiunta della Commissione (in rappresentanza dell'Unione europea) e del governo ucraino. La piattaforma riunirà i partner e le organizzazioni sostenitrici, fra cui gli Stati membri dell'UE, altri partner bilaterali e multilaterali e istituzioni finanziarie internazionali; il Parlamento ucraino e il Parlamento europeo parteciperebbero in qualità di osservatori. Fungerebbe così da punto di accesso universale e unico per tutte le azioni relative alla ricostruzione dell'Ucraina.

Se da un lato la titolarità di questo piano di ricostruzione dovrebbe spettare all'Ucraina, dall'altro la piattaforma dovrebbe essere l'organismo di governance strategica che approva il piano di ricostruzione strategico ad alto livello "RebuildUkraine" e garantisce che il sostegno fornito sia coerente con le esigenze. Sulla base del piano la piattaforma determinerebbe i settori prioritari selezionati per il finanziamento e i progetti specifici per l'attuazione di tali priorità, coordinerebbe le fonti di finanziamento e la loro destinazione per ottimizzarne l'uso, compreso il sostegno di bilancio allo Stato ucraino, il sostegno agli investimenti e le garanzie per gli investimenti del settore privato, si concentrerebbe su settori specifici e monitorerebbe i progressi compiuti nell'attuazione del piano. Sarebbe necessario fornire all'Ucraina sostegno alla capacità amministrativa e assistenza tecnica per elaborare e attuare efficacemente il piano di ricostruzione "RebuildUkraine".

La piattaforma dovrebbe riunire sotto un unico cappello il sostegno dell'UE e iniziative di altri partner, quali il Fondo fiduciario della Banca mondiale o il conto amministrato del Fondo monetario internazionale, garantendo una divisione del lavoro efficiente tra i diversi partner, evitando doppij e promuovendo sinergie, anche attraverso il cofinanziamento congiunto di progetti specifici.

Il sostegno dell'Unione

L'Unione è pronta a fornire una parte importante degli sforzi globali della comunità internazionale per la ricostruzione dell'Ucraina. Un approccio comune dell'UE alla ricostruzione dell'Ucraina sarebbe nell'interesse degli Stati membri e dell'Ucraina stessa perché contribuirebbe a creare le condizioni per un'Ucraina libera, democratica, prospera e sostenibile in seno alla famiglia europea. I meccanismi finanziari dell'UE forniscono inoltre le migliori garanzie per un uso corretto dei fondi.

Il quadro di riferimento per il contributo dell'UE alla ricostruzione dell'Ucraina comprenderebbe i seguenti elementi:

- il nuovo strumento "RebuildUkraine", finanziato dall'UE e specificamente destinato a finanziare lo sforzo di ricostruzione e l'allineamento dell'economia ucraina all'UE;

- il sostegno dei programmi dell'Unione esistenti, compresi i finanziamenti misti e le garanzie nell'ambito dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale.

Il sostegno alla ricostruzione e quello alla resilienza (compresi gli aiuti umanitari che dovranno essere potenziati e prestati in linea con i principi umanitari) dovranno camminare insieme per un certo numero di anni per tutelare le fasce più vulnerabili della popolazione, quali gli sfollati interni, i bambini, le vittime di guerra, comprese le vittime di violenza sessuale, le minoranze, i disabili, le persone bisognose di protezione e quelle non raggiunte dai servizi sociali pubblici.

Lo strumento "RebuildUkraine" al centro del sostegno dell'Unione

Lo strumento "RebuildUkraine" costituirebbe il principale strumento giuridico per il sostegno dell'Unione europea, attraverso una combinazione di sovvenzioni e prestiti, al piano di ricostruzione "RebuildUkraine". Sarebbe integrato nel bilancio dell'UE per assicurarne la trasparenza, la responsabilità e la sana gestione finanziaria. Lo strumento si adeguerebbe al programma di riforme dell'Ucraina orientato all'UE e dovrebbe quindi essere attuato in modo da aiutare l'Ucraina a ricostruire l'economia con un chiaro collegamento a investimenti e riforme. Si baserebbe sull'esperienza acquisita con il finanziamento di investimenti e riforme nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza nell'UE, adattandola tuttavia alle sfide senza precedenti della ricostruzione e dell'accompagnamento dell'Ucraina sul suo percorso europeo.

Lo strumento avrebbe una struttura di governance specifica per garantire la piena titolarità dell'Ucraina. Garantirebbe l'allineamento degli investimenti – anche nelle infrastrutture strategiche digitali, dei trasporti e dell'energia – alle politiche e norme dell'UE in materia di clima e ambiente. Le riforme contribuirebbero a integrare ulteriormente l'economia ucraina nel mercato unico, migliorare il contesto imprenditoriale per attrarre i necessari investimenti esteri diretti, sostenere la creazione di posti di lavoro e facilitare il graduale allineamento e l'ottemperanza al diritto dell'UE. Attribuirebbe particolare importanza al buon governo, allo Stato di diritto e alla sana gestione finanziaria, nonché alla lotta alla corruzione e ai controlli antifrode.

Mobilizzare risorse per il sostegno dell'Unione

Mentre perdura lo stato di guerra, i bisogni complessivi per la ricostruzione dell'Ucraina non sono ancora noti. Si estenderanno oltre la ricostruzione di strutture materiali, comprese le infrastrutture, e dovranno comprendere un sostegno di bilancio allo Stato ucraino. La durata di tale sostegno non può ora essere stimata in termini precisi, ma dovrebbe avere un orizzonte a medio-lungo termine.

È nell'interesse strategico dell'Unione europea guidare lo sforzo di ricostruzione dell'Ucraina, seppure in combinazione con i contributi di altri partner internazionali. Ciò richiederà l'impegno di una parte importante dello sforzo finanziario internazionale complessivo. Nel contempo, la natura globale e capillare della ricostruzione di un paese danneggiato dalla guerra, unitamente al sostegno al suo percorso europeo, richiede spese iniziali ingenti e la prevedibilità del sostegno nel tempo.

Le esigenze impreviste create dalla guerra in Europa sono molto superiori alle risorse disponibili nell'attuale quadro finanziario pluriennale. Dovranno pertanto essere individuate nuove fonti di finanziamento.

L'architettura sopra descritta è sufficientemente flessibile per tenerne conto. Le sovvenzioni supplementari da mettere a disposizione dell'Ucraina potrebbero essere finanziate mediante contributi aggiuntivi degli Stati membri (e dei paesi terzi che lo desiderino) allo strumento e a programmi esistenti dell'Unione, avvalendosi dei meccanismi finanziari e delle garanzie dell'Unione per l'uso corretto dei fondi, oppure attraverso una revisione mirata del quadro finanziario pluriennale. Le stesse fonti potrebbero anche finanziare i prestiti da concedere all'Ucraina nell'ambito dello strumento. Tuttavia, data l'entità dei prestiti che saranno probabilmente richiesti, esiste anche l'alternativa di raccogliere fondi per i prestiti per conto dell'UE o con garanzie nazionali degli Stati membri.

In tale contesto, si può valutare se sia possibile utilizzare i beni russi congelati come fonte di finanziamento, in linea con il diritto nazionale e dell'UE, ad esempio a seguito di potenziali procedimenti penali relativi ad attività criminali collegate a persone e società russe o bielorusse quotate nell'UE.

IV. CONCLUSIONE

Mentre proseguono gli sforzi internazionali volti a fornire assistenza a breve termine e porre fine all'aggressione russa, è giunto il momento di guardare al futuro e prepararsi al massiccio sforzo di ricostruzione che seguirà, il quale dovrà essere guidato dall'Ucraina, con il sostegno forte e costante dell'Unione europea e dei partner internazionali.

La presente comunicazione delinea un quadro globale per tali sforzi, che riflette pienamente le esigenze individuate dall'Ucraina ed è saldamente ancorato alla duplice transizione verde e digitale e ai valori europei fondamentali. Gli investimenti aiuteranno l'Ucraina a rinascere più forte e più resiliente dalla devastazione dell'invasione russa. Sosterranno l'Ucraina, nel tempo, sul suo cammino europeo.

La Commissione invita il Parlamento europeo, il Consiglio europeo e il Consiglio ad aderire all'approccio proposto nella presente comunicazione. Con lo strumento "RebuildUkraine", l'Unione europea invierà un altro chiaro segnale del fermo impegno a sostenere l'Ucraina nella guerra e nella fase successiva e a contribuire a ricostruire un'Ucraina più forte per la prossima generazione.