COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 9.9.2025
COM(2025) 464 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sui progressi compiuti per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi del regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce lo strumento per l'Ucraina

1. Introduzione

Lo **strumento per l'Ucraina** (strumento), istituito dal regolamento (UE) 2024/792, è fondamentale nella strategia dell'Unione europea per far fronte alla portata e alla complessità delle sfide che l'Ucraina deve affrontare a seguito del protrarsi della guerra di aggressione della Russia. Lo strumento, che riunisce il sostegno del bilancio dell'UE all'Ucraina in un unico meccanismo di sostegno, è finalizzato a fornire all'Ucraina 50 miliardi di EUR in finanziamenti coerenti, prevedibili e flessibili nel periodo 2024-2027. I principali obiettivi dello strumento comprendono il sostegno al fabbisogno di finanziamento e alla ricostruzione dell'Ucraina, la mobilitazione di investimenti e la promozione delle riforme necessarie per l'adesione all'UE.

Lo strumento è l'espressione del forte impegno dell'UE per rafforzare la resilienza e la capacità dell'Ucraina di resistere alle minacce esterne, promuoverne la ripresa e agevolarne il percorso verso lo sviluppo sostenibile e l'adesione all'Unione Europea. Inoltre, rappresenta un investimento strategico per un'Ucraina forte ed economicamente sostenibile, elemento essenziale per la stabilità dell'UE e per contrastare l'influenza destabilizzante della Russia.

Lo strumento **comprende tre pilastri principali.**

- **Pilastro I:** il piano per l'Ucraina definisce la visione dell'Ucraina per la propria ripresa, ricostruzione e modernizzazione nonché le riforme previste nell'ambito del processo di adesione all'UE dal 2024 al 2027. Nell'ambito del piano, una volta soddisfatte le condizioni concordate tra l'UE e l'Ucraina, dovranno essere messi a disposizione di quest'ultima fino a **38,3 miliardi di EUR** in prestiti e sovvenzioni.

- **Pilastro II:** il quadro di investimenti per l'Ucraina sostiene gli investimenti pubblici, le operazioni dirette del settore privato e le operazioni su strumenti di capitale tramite intermediari. Consente alle imprese private con sede nell'UE di svolgere un ruolo centrale negli investimenti per la ricostruzione delle infrastrutture, del settore dell'energia e delle principali industrie dell'Ucraina. Tali investimenti aiuteranno l'Ucraina a ricostruire un'economia moderna e resiliente, generando al contempo benefici economici per le imprese dell'UE.

- **Pilastro III:** il terzo pilastro è incentrato sulla fornitura di assistenza tecnica e misure di sostegno per agevolare l'allineamento dell'Ucraina alle disposizioni legislative e regolamentari dell'UE. Ciò comprende iniziative di sviluppo delle capacità (che coinvolgano la società civile e le organizzazioni, le autorità locali e regionali) e assistenza all'Ucraina nell'attuazione delle riforme necessarie per l'adesione all'UE.

A un anno dall'attuazione dello strumento, **la presente relazione valuta nel dettaglio i progressi compiuti in relazione a ciascuno dei tre pilastri.** Il documento riferisce in merito ai progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi previsti nel regolamento sullo strumento per l'Ucraina e fornisce esempi dei risultati principali. Descrive inoltre il sistema di gestione e di controllo istituito dall'Ucraina e le misure volte a garantire la tutela degli interessi finanziari dell'UE, nonché il primo dialogo sullo strumento per l'Ucraina intercorso con il Parlamento europeo.

Lo strumento, pur essendo ancora in una fase iniziale della sua attuazione, ha già dimostrato la sua capacità di fornire un sostegno fondamentale all'Ucraina, promuovendo al contempo le riforme e gli investimenti che contribuiranno alla ripresa, alla ricostruzione e alla modernizzazione del paese. Rimane il principale strumento attraverso il quale l'UE può

fornire sostegno a medio termine al paese e contribuire alla sinergia tra ricostruzione economica e allineamento all'UE. La corretta attuazione nel corso del 2024 conferma l'impegno dell'UE e dell'Ucraina verso tale percorso.

Nel primo anno di attuazione lo strumento ha mobilitato un sostegno dell'UE all'Ucraina pari a 19,6 miliardi di EUR, di cui 16,1 miliardi di EUR nell'ambito del piano per l'Ucraina. Lo strumento ha inoltre contribuito a uno dei maggiori investimenti esteri in Ucraina dalla sua indipendenza, finalizzato a modernizzare ed espandere le infrastrutture di telecomunicazione ucraine.

Anche l'attuazione del **quadro di investimenti per l'Ucraina** procede speditamente. La Commissione ha annunciato la firma di accordi con istituzioni finanziarie partner relativi a contributi per 1,4 miliardi di EUR sotto forma di garanzie e sovvenzioni dell'UE, che hanno il potenziale per sbloccare 6 miliardi di EUR di investimenti in settori della ricostruzione e della modernizzazione quali l'energia e le infrastrutture comunali. Diverse operazioni si sono già concretizzate in Ucraina dalla conclusione di tali accordi. Nell'ambito del **pilastro III**, è stato istituito e attuato senza ostacoli lo strumento di cooperazione tecnica per l'Ucraina 2024.

2. Stato di avanzamento dell'attuazione dello strumento

2.a Pilastro I – Piano per l'Ucraina

Il piano per l'Ucraina, nell'ambito del pilastro I dello strumento, definisce la **strategia di riforma e di investimento per il paese nel periodo 2024-2027**. Il piano definisce la visione del governo per la ricostruzione, la modernizzazione e le riforme nei settori con il maggiore potenziale di crescita, nell'ambito del processo di adesione all'UE. Il piano è stato elaborato dal governo dell'Ucraina, previa consultazione del parlamento ucraino, la Verkhovna Rada e della società civile ucraina, e presentato alla Commissione il 20 marzo 2024. A seguito di una valutazione positiva della Commissione[1], il 14 maggio 2024 il Consiglio ha adottato una decisione di esecuzione[2].

Il piano affronta la questione dei miglioramenti della pubblica amministrazione, ponendo l'accento sul buon governo, sulla transizione verde, sul rispetto dello Stato di diritto e sulla lotta contro la corruzione e la frode. Le riforme proposte nell'ambito del piano riguardano 15 settori tra cui energia, agricoltura, trasporti, transizione verde e digitale, capitale umano nonché imprese statali, contesto imprenditoriale, finanze pubbliche e decentramento.

[1] COM(2024) 172 final.
[2] Decisione di esecuzione (UE) 2024/1447 del Consiglio.

Figura 1: Capitoli del piano per l'Ucraina



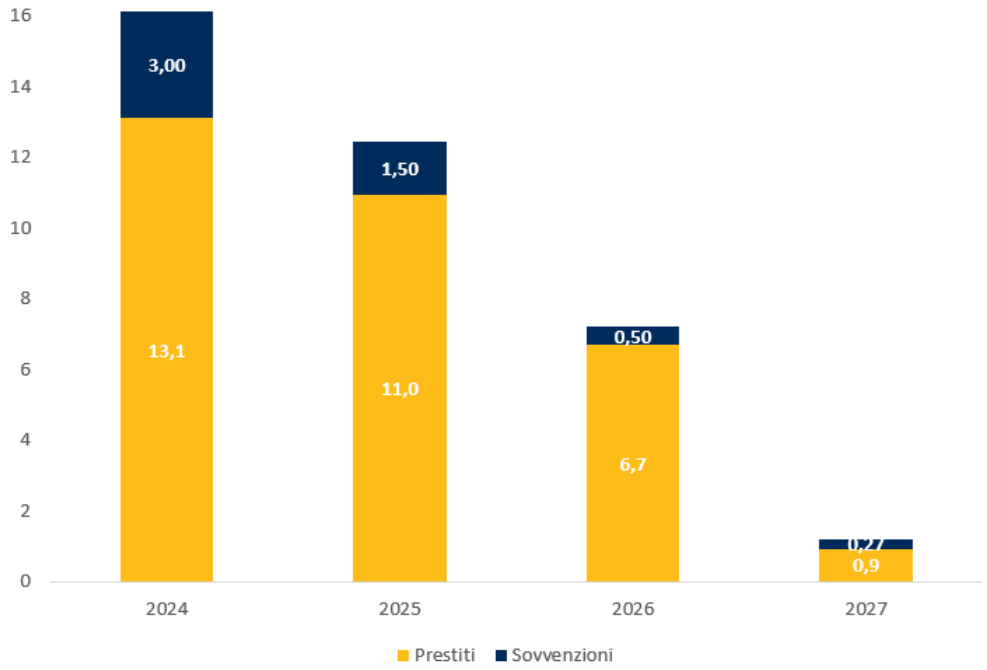
La decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione positiva del piano per l'Ucraina da parte della Commissione ha stabilito un calendario con le condizioni (ossia gli indicatori qualitativi e quantitativi) che l'Ucraina deve soddisfare per ciascun trimestre, fino al quarto trimestre 2027. Tali condizioni rispecchiano i progressi compiuti in relazione agli investimenti e alle riforme proposti dall'Ucraina nel piano.

La Commissione ha ritenuto che **le riforme e gli investimenti previsti dal piano per l'Ucraina presentino un elevato potenziale in termini di consolidamento della crescita, sostegno alla stabilità macroeconomica, miglioramento della situazione di bilancio e rafforzamento del percorso di adesione dell'Ucraina all'UE**. Quando il piano è stato valutato nell'aprile 2024, si è stimato che, se tutte le riforme e gli investimenti proposti fossero pienamente attuati, il PIL dell'Ucraina aumenterebbe del 6,2 % entro il 2027 e del 14,2 % entro il 2040. L'attuazione del piano potrebbe inoltre determinare una riduzione del debito di circa 10 punti percentuali del PIL entro il 2033 rispetto a uno scenario alternativo senza lo strumento.

Nell'ambito del pilastro I dello strumento (come illustrato nella figura 2) sono assegnati prestiti e sovvenzioni fino a un importo massimo di **38,3 miliardi di EUR** per aiutare l'Ucraina a colmare il divario di bilancio e a sostenere l'attuazione delle riforme e degli investimenti.

Tutti i pagamenti nell'ambito dello strumento sono subordinati alla condizione che l'Ucraina continui a sostenere e rispettare meccanismi democratici effettivi, compreso un sistema parlamentare multipartitico, e lo Stato di diritto, e a garantire il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

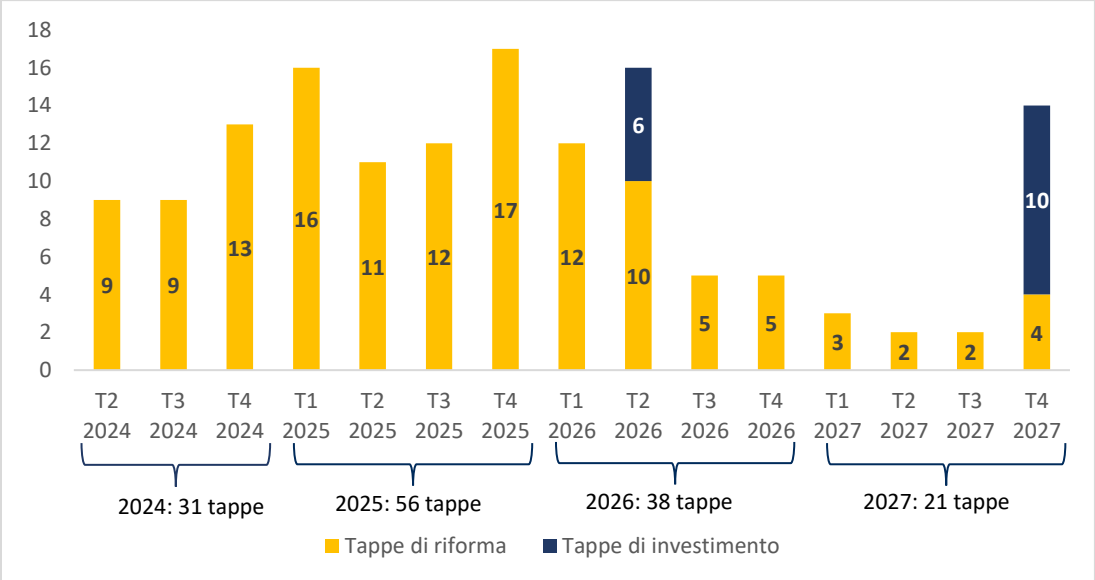
Figura 2: Pilastro I dello strumento per l'Ucraina – Impegni indicativi per anno in miliardi di EUR



Pagamenti nell'ambito del pilastro I dello strumento

Il piano per l'Ucraina individua 69 riforme e 10 tappe di investimento, o indicatori, suddivisi in 146 tappe qualitative e quantitative (la ripartizione delle riforme per anno è illustrata nella figura 3). Alla luce della situazione macroeconomica e della sostenibilità del debito dell'Ucraina, i finanziamenti del piano per l'Ucraina sono concentrati nel primo e nel secondo anno di attuazione. Questa concentrazione nel periodo iniziale si rispecchia anche nel numero di riforme da completare.

Figura 3: Profilo dei pagamenti: riforme e investimenti nel tempo



Il 20 marzo 2024 la Commissione ha erogato i primi 4,5 miliardi di EUR di finanziamenti ponte straordinari per fornire all'Ucraina l'indispensabile liquidità. Una seconda rata di 1,5 miliardi di EUR di finanziamenti ponte straordinari è stata erogata il 24 aprile. Ciò ha fatto seguito alla valutazione positiva della Commissione secondo cui le condizioni politiche stabilite in un protocollo d'intesa firmato dall'Ucraina e dalla Commissione il 13 marzo sono state soddisfatte. La Commissione ha inoltre valutato positivamente il soddisfacimento del prerequisito riguardante il sostegno a meccanismi democratici effettivi. I finanziamenti ponte hanno riguardato cinque condizioni politiche concordate nel protocollo d'intesa e incluse anche nel piano per l'Ucraina presentato alla Commissione dall'Ucraina.

1. L'istituzione di una commissione di selezione per i concorsi presso il servizio di ispettori disciplinari dell'Alto consiglio di giustizia.
2. L'adozione di un piano d'azione che affronti i rischi individuati nella valutazione nazionale dei rischi.
3. L'adozione di una strategia nazionale per le entrate 2024-2030.
4. L'adozione di procedure per l'assegnazione di bilancio dello Stato alla creazione di zone industriali.
5. L'attuazione del trasferimento automatico dei dati tra il catasto fondiario statale e il registro statale dei diritti di proprietà sui beni immobili.

Il 27 giugno la Commissione ha erogato, a titolo di **prefinanziamento**, 1,9 miliardi di EUR pari al 7 % del sostegno sotto forma di prestiti a cui l'Ucraina era ammissibile, per sostenere l'attuazione del piano. Ai fini dell'erogazione del prefinanziamento, il 6 giugno la Verkhovna Rada ha ratificato un accordo quadro, firmato il 19 giugno dal presidente dell'Ucraina, e il 24 giugno è stato firmato un accordo di prestito.

A seguito della richiesta di pagamento presentata dall'Ucraina il 9 luglio e di una valutazione positiva da parte della Commissione il 18 luglio, nonché dell'approvazione concessa dal Consiglio il 6 agosto, in data 13 agosto è stato erogato il **primo pagamento nell'ambito del piano per l'Ucraina di circa 4,2 miliardi di EUR**. Dell'importo totale, 1,5 miliardi di EUR sono stati erogati sotto forma di sostegno finanziario a fondo perduto e oltre 2,6 miliardi di EUR sotto forma di prestiti. La Commissione ha ritenuto che il governo avesse realizzato in modo soddisfacente i nove indicatori o tappe di riforma connessi al primo pagamento regolare del piano[3].

Nel secondo trimestre 2024 sono state attuate le seguenti **nove tappe**:

Gestione delle finanze pubbliche

1. L'adozione del piano per la digitalizzazione del servizio doganale statale.
2. L'approvazione della dichiarazione relativa al preventivo di spesa per il periodo 2025-2027.
3. L'adozione del piano d'azione per l'attuazione della tabella di marcia per la riforma della gestione degli investimenti pubblici.

Lotta contro la corruzione e il riciclaggio

4. La nomina di un nuovo responsabile dell'agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione.

[3] COM(2024) 321 final.

Gestione del patrimonio pubblico e contesto imprenditoriale

5. L'entrata in vigore della normativa intesa a migliorare gli standard di governo societario delle imprese di proprietà dello Stato, tenendo conto degli standard internazionali.
6. L'entrata in vigore della legge per la revisione della base giuridica dell'Ufficio per la sicurezza economica dell'Ucraina.

Settore dell'energia e comparto agroalimentare

7. L'adozione del piano nazionale integrato per l'energia e il clima.
8. L'adozione della strategia di ammodernamento termico degli edifici fino al 2050.
9. Il piano d'azione e l'adozione del documento strategico sull'azione antimine per il periodo fino al 2033.

A seguito della valutazione positiva da parte della Commissione[4] della richiesta di pagamento presentata dall'Ucraina il 10 ottobre e dell'approvazione del Consiglio, è stata adottata una decisione di esecuzione del Consiglio. Ciò ha consentito l'erogazione del **secondo pagamento nell'ambito del piano per l'Ucraina di circa 4,1 miliardi di EUR** il 18 dicembre. Di tale importo totale, 1,5 miliardi di EUR sono stati erogati sotto forma di sostegno finanziario a fondo perduto e oltre 2,5 miliardi di EUR sotto forma di prestiti.

La valutazione positiva della Commissione è il risultato dell'attuazione, da parte dell'Ucraina, delle nove **tappe** richieste entro il terzo trimestre 2024.

Lotta contro la corruzione e il riciclaggio

1. L'aumento del personale della procura specializzata contro la corruzione (SAPO).
2. La modifica del codice penale e del codice di procedura penale.
3. L'adozione del piano d'azione per l'attuazione della strategia di recupero dei beni per il periodo 2023-2027.

Capitale umano

4. L'adozione della strategia demografica dell'Ucraina per il periodo fino al 2040.

Contesto imprenditoriale e politiche regionali

5. L'adozione del piano d'azione sulla deregolamentazione e il miglioramento del clima imprenditoriale.
6. La modifica della strategia statale di sviluppo regionale per il periodo 2021-2027.

Settore dell'energia e ambiente

7. L'entrata in vigore della normativa derivata del regolamento concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso.
8. L'entrata in vigore della normativa in materia di prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento industriale.
9. L'elaborazione di un documento di riflessione che definisce la portata delle deroghe alle norme sulla valutazione dell'impatto ambientale e sulla valutazione ambientale strategica.

[4] COM(2024) 544 final.

2.a.i Destinatari dei fondi nell'ambito del piano per l'Ucraina

L'articolo 27 del regolamento sullo strumento per l'Ucraina prevede che l'Ucraina pubblichi **dati aggiornati sulle persone e le entità**, compresi gli appaltatori, che ricevono finanziamenti superiori all'equivalente di 100 000 EUR, cumulativamente per un periodo di quattro anni, per l'attuazione delle riforme e degli investimenti specificati nel piano per l'Ucraina.

L'Ucraina è tenuta a pubblicare tali informazioni in un formato leggibile meccanicamente su una pagina web, ordinate in base ai fondi totali ricevuti, nel debito rispetto dei requisiti in materia di riservatezza e di sicurezza, in particolare per quanto riguarda la tutela dei dati personali. Nel caso di persone giuridiche, tali informazioni comprendono la denominazione legale completa e la partita IVA o codice di identificazione fiscale, o un altro identificativo unico stabilito a livello nazionale.

Nel caso di persone fisiche, vengono pubblicati il nome o nomi e il cognome o cognomi del destinatario. Inoltre, per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'UE in linea con l'articolo 35 del regolamento sullo strumento per l'Ucraina, l'Ucraina è altresì tenuta a garantire la raccolta di dati adeguati, comprese informazioni sulla titolarità effettiva, sulle persone ed entità che ricevono finanziamenti, e l'accesso a tali dati. Tutto ciò nel rispetto dei principi dell'UE in materia di protezione dei dati e delle norme applicabili in materia di protezione dei dati. In particolare, tale obbligo comprende anche informazioni sui subappaltatori e sui loro titolari effettivi.

L'Ucraina ha progredito attivamente con il lavoro sulla trasparenza, dando attuazione agli obblighi in materia di raccolta dei dati nel quadro giuridico nazionale e coinvolgendo tutte le autorità competenti per garantire una raccolta completa di dati sui destinatari finali. L'Ucraina sta lavorando per organizzare tali informazioni in una banca dati consolidata. Sulla pagina web del ministero dell'Economia dell'Ucraina è stato pubblicato un elenco dei destinatari finali di oltre 100 000 EUR[5].

In sede di svolgimento di appalti pubblici nell'ambito dello strumento, l'Ucraina è tenuta a rispettare l'articolo 11 del regolamento sullo strumento per l'Ucraina relativo all'ammissibilità di persone ed entità e all'origine degli approvvigionamenti e dei materiali. Tali obblighi sono integrati nell'accordo quadro tra l'UE e l'Ucraina sulle modalità specifiche di esecuzione dei finanziamenti dell'Unione nell'ambito dello strumento per l'Ucraina. In linea con tali obblighi, per gli investimenti nell'ambito del pilastro I l'Ucraina sta istituendo un sistema di monitoraggio e controllo volto a garantire il rispetto dei requisiti e a registrare e segnalare eventuali appalti che si avvalgono delle esenzioni di cui all'articolo 11 del regolamento sullo strumento per l'Ucraina. Nel 2024 la Commissione non ha dovuto valutare questioni relative agli appalti pubblici.

2.b Pilastro II – Quadro di investimenti per l'Ucraina

Il quadro di investimenti per l'Ucraina è lo strumento faro dell'UE per guidare la ripresa, la ricostruzione e la modernizzazione dell'Ucraina. Grazie a un sostegno pari a **9,3 miliardi di EUR**, di cui **7,8 miliardi di EUR in garanzie** e **1,5 miliardi di EUR in operazioni di finanziamento misto**, mira a sbloccare fino a **40 miliardi di EUR di investimenti**, ponendo l'UE al centro degli sforzi internazionali per la ricostruzione dell'Ucraina.

[5] https://me.gov.ua/view/d9c13c33-a438-406f-8daf-3145852df99a

Le **garanzie dell'UE** svolgono un ruolo cruciale nel ridurre i rischi degli investimenti sia pubblici che privati, il che è essenziale per il **successo della ripresa** dell'Ucraina. Attenuando i rischi finanziari, tali garanzie favoriscono un maggiore coinvolgimento degli investitori del settore privato, delle istituzioni finanziarie e dei partner per lo sviluppo, tutti necessari per ricostruire l'economia e le infrastrutture dell'Ucraina dopo la guerra.

Analogamente, i **meccanismi di finanziamento misto dell'UE** combinano **sovvenzioni e altre risorse diverse dalle sovvenzioni**, come **prestiti**, **partecipazioni azionarie** e **garanzie** di istituzioni finanziarie, nonché **prestiti commerciali** e **investimenti**. Questo approccio innovativo utilizza fondi pubblici per sbloccare ulteriori investimenti del settore privato, generando un ampio **impatto sullo sviluppo**. Utilizzando le operazioni di finanziamento misto, l'UE ottimizza il valore di ogni euro speso, consentendo progetti più ampi e di maggiore impatto che contribuiscano direttamente alla ripresa e alla resilienza a lungo termine dell'Ucraina.

Il **quadro di investimenti per l'Ucraina**, concepito specificamente per contribuire alla **ricostruzione delle infrastrutture critiche dell'Ucraina e per rilanciarne l'economia, è al centro di questo sforzo**. Settori chiave quali **l'energia**, **l'industria**, **le scuole**, **gli ospedali** e **i servizi municipali** sono gli obiettivi principali, al fine di creare un'Ucraina più resiliente, sostenibile e moderna. Inoltre, il quadro di investimenti per l'Ucraina risponde anche alle esigenze delle **piccole imprese**, delle **popolazioni colpite dalla guerra** e dei **gruppi vulnerabili**, garantendo che le comunità più colpite non siano lasciate indietro.

Al **31 dicembre 2024**, tre anni dopo l'inizio della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, la relazione **Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) congiunta** aggiornata stima che nel prossimo decennio il costo totale della **ricostruzione e della ripresa** dell'Ucraina ammonterà a **506 miliardi di EUR**. Questa valutazione globale sottolinea l'enorme portata della sfida che l'Ucraina si trova ad affrontare per la ricostruzione dell'economia, delle infrastrutture e delle istituzioni.

In tale contesto, il **quadro di investimenti per l'Ucraina** è essenziale per colmare il notevole **deficit di finanziamento** per la ricostruzione dell'Ucraina. Esso fornisce un meccanismo strutturato e coordinato per convogliare le risorse finanziarie ai **settori prioritari più urgenti** individuati dal **piano per l'Ucraina**. Il sostegno mirato del quadro di investimenti per l'Ucraina garantisce al paese le risorse necessarie per far fronte alle esigenze critiche, aprendo allo stesso tempo la strada alla ripresa e alla crescita a lungo termine.

Il quadro di investimenti per l'Ucraina è anche un motore fondamentale degli investimenti privati nella ricostruzione dell'Ucraina. Offrendo **strumenti di riduzione dei rischi, copertura dei rischi bellici e mobilitando capitali privati**, crea nuove opportunità di finanziamento sia per le imprese ucraine che per quelle dell'UE.

Il pilastro II è strettamente interconnesso con il percorso di riforma e adesione dell'Ucraina. Inoltre, gli investimenti nell'economia e nelle infrastrutture del paese resi possibili dal quadro di investimenti per l'Ucraina ne accelerano l'integrazione nel mercato unico dell'UE, **inserendo l'Ucraina nelle infrastrutture transeuropee dell'energia e dei trasporti, nelle catene del valore dell'UE e recependo gli standard e le pratiche commerciali dell'Unione Europea**. Ancorando l'economia ucraina a quella dell'UE, il quadro di investimenti per l'Ucraina costituisce un motore strategico per il progresso della posizione geopolitica ed economica dell'UE.

Il quadro di investimenti per l'Ucraina funge anche da **piattaforma di coordinamento unica per l'architettura per la ripresa dell'Ucraina**. Il quadro riunisce il governo dell'Ucraina, gli

Stati membri dell'UE e le principali istituzioni finanziarie, quali la Banca europea per gli investimenti (BEI), la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), la Banca mondiale, le istituzioni degli Stati membri di finanziamento allo sviluppo, ecc., al fine di allineare e fornire una risposta operativa congiunta alle esigenze di ripresa e ricostruzione dell'Ucraina.

Il quadro di finanziamenti per l'Ucraina è stato **istituito in tempi record**. A seguito dell'entrata in vigore del regolamento sullo strumento per l'Ucraina nel marzo 2024, il primo comitato direttivo del quadro di investimenti per l'Ucraina si è riunito nell'aprile 2024 e ha approvato la prima serie di programmi di investimento. Nel giugno 2024, in occasione della conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina (URC) tenutasi a Berlino, la Commissione ha annunciato la firma dei primi programmi di investimento nell'ambito del quadro di investimenti per l'Ucraina, per un importo di **1,4 miliardi di EUR** in nuovi accordi di garanzia e di sovvenzione a sostegno della ripresa e della ricostruzione dell'Ucraina.

Tali accordi, firmati con diversi partner esecutivi, quali la BERS, la BEI, la Società finanziaria internazionale (SFI), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) e Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), consistono in **1 miliardo di EUR** di **garanzie sui prestiti dell'UE** e **400 milioni di EUR in sovvenzioni**. Ne beneficiano le imprese private, comprese le piccole e medie imprese, i comuni e le imprese di proprietà statale ucraine. Le operazioni sostengono settori prioritari quali l'energia, i trasporti, le infrastrutture comunali, l'accesso ai finanziamenti e le imprese colpite dalla guerra; inoltre, mirano a sbloccare **6 miliardi di EUR di investimenti**.

Grazie alle garanzie del quadro di investimenti per l'Ucraina, che hanno contribuito ad attenuare i rischi di investimento, già nel 2024 in Ucraina si sono concretizzate molte operazioni.

- Uno dei **maggiori investimenti esteri in Ucraina dalla sua indipendenza**. L'acquisizione di due operatori di telecomunicazioni (Lifecell e Datagroup Volia) da parte di un investitore francese, che ha creato un operatore integrato leader con un solido piano di investimenti per le infrastrutture di telecomunicazione e il miglioramento della connettività digitale. L'operazione è stata cofinanziata dalla Società finanziaria internazionale, assistita da una garanzia del quadro di investimenti per l'Ucraina.
- Un **importante investimento greenfield in energia da fonti rinnovabili**, che cofinanzia la costruzione di un nuovo parco eolico nella regione Volinia con una capacità di 147 MW, cofinanziato dalla BERS e dalla SFI, con garanzia dell'UE.
- Grazie alla garanzia del quadro di investimenti per l'Ucraina, è stato sbloccato un prestito cruciale per la città di Kiev che ha reso possibile la concessione di un sostegno di emergenza alla liquidità per il teleriscaldamento comunale, al fine di assicurare la **fornitura ininterrotta di riscaldamento durante l'inverno 2024/2025, garantendo un prestito erogato dalla BERS**.
- Un nuovo prestito della BERS a Nova Poshta, sbloccato dalla garanzia del quadro di investimenti per l'Ucraina, per finanziare l'ampliamento e l'ammodernamento della sua **rete di terminali per pacchi e filiali**, accompagnato da misure dal forte impatto sociale, con la **costruzione di oltre 600 rifugi anti-bombardamento**, la gestione di programmi volti a creare **opportunità di lavoro per veterani di guerra e donne vulnerabili**.

Proseguendo su questa strada, nel settembre 2024 è stata avviata **dal quadro di investimenti per l'Ucraina una nuova tornata di inviti a presentare proposte di investimenti pubblici, operazioni dirette del settore privato e operazioni su strumenti di capitale tramite**

intermediari, con una dotazione indicativa di **2,75 miliardi di EUR**. L'invito resterà aperto per almeno un anno con scadenze intermedie.

Le azioni nell'ambito del **pilastro II** sono state attuate nel rispetto dei principi di approvvigionamento e di appalto di cui all'**articolo 11 del regolamento (UE) 2024/792**. Accordi di garanzia e operazioni di finanziamento misto integrativi sono stati firmati nel giugno 2024 e utilizzati come misure urgenti per far fronte alle esigenze immediate di ricostruzione e ripristino, in particolare nel settore dell'energia.

2.c Pilastro III

Il pilastro III si concentra sulla fornitura di **assistenza tecnica e misure di sostegno per agevolare l'allineamento dell'Ucraina alle disposizioni legislative e regolamentari dell'UE**. Finanzia attività di cooperazione tecnica attuate nel corso di diversi anni, quali iniziative di sviluppo delle capacità, che coinvolgono le parti sociali, le organizzazioni della società civile e le autorità locali e regionali, e l'assistenza all'Ucraina nell'attuazione delle riforme necessarie per l'adesione all'UE e per garantire l'utilizzo efficace dell'assistenza finanziaria.

Il pilastro III finanzia inoltre i **contributi in conto interessi per i costi dei prestiti** erogati nell'ambito del pilastro I dello strumento e della precedente assistenza macrofinanziaria. Finanzia altresì il funzionamento della **commissione di audit dello strumento per l'Ucraina** e sostiene altre iniziative volte a rispondere all'aggressione russa contro l'Ucraina, compresa l'applicazione del diritto internazionale in relazione ai crimini commessi dalla Russia nel territorio ucraino.

Nel 2024 è stato adottato il primo programma di lavoro annuale nell'ambito del pilastro III dello strumento, **con la mobilitazione di oltre 488 milioni di EUR**.

2.c.i Attuazione dello strumento di cooperazione tecnica

L'azione "Strumento di cooperazione tecnica per l'Ucraina 2024 (SCT 2024)", con un bilancio impegnato di circa 248 milioni di EUR, è destinata a facilitare il progressivo allineamento dell'Ucraina all'*acquis* dell'UE in vista della futura adesione e a sostenere l'attuazione del piano per l'Ucraina. Allo stesso tempo, rafforza la resilienza e la capacità del paese di rispondere agli effetti devastanti della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina.

In quanto strumento flessibile e reattivo, l'SCT 2024 fornisce **assistenza su misura**, adattandosi all'evoluzione delle esigenze dell'Ucraina. Sostiene inoltre la **comunicazione strategica**, la **diplomazia pubblica** e il **dialogo con la società civile e gli attori culturali**, tutti elementi essenziali per rafforzare la **visibilità positiva dell'UE** in Ucraina.

Nel novembre 2024 il bilancio dell'SCT 2024 è stato aumentato di **105 milioni di EUR**, grazie a 103 milioni di EUR di profitti derivanti da beni russi bloccati e a un ulteriore contributo di **2 milioni di EUR** da parte della **Danimarca**. Tale modifica ha notevolmente rafforzato la capacità dello strumento di sostenere priorità quali il **ripristino delle infrastrutture energetiche critiche**.

L'attuazione dell'SCT 2024 è a buon punto, con oltre **136 milioni di EUR**, più del 50 % del bilancio totale, già assegnati nel 2024. Tali fondi si concentrano su priorità fondamentali: **resilienza energetica**, **decentramento** e **sostegno al processo di adesione dell'Ucraina all'UE**.

- Nel **settore dell'energia**, l'UE contribuisce alla resilienza energetica dell'Ucraina sostenendo il Fondo di sostegno per l'energia per l'Ucraina, gestito dal **segretariato della Comunità dell'energia**. Il fondo facilita la fornitura di attrezzature di emergenza e forniture essenziali per stabilizzare il sistema energetico ucraino.
- Per quanto riguarda la **riforma del decentramento**, prosegue la fase successiva dell'**iniziativa faro Team Europa "U-LEAD with Europe"**, cofinanziata da **Germania e Danimarca**. La sua missione è sostenere un governo trasparente e responsabile a livello locale e regionale, contribuendo direttamente alla ricostruzione dell'Ucraina.
- Per sostenere ulteriormente gli **sforzi di adesione all'UE**, la recente **iniziativa Team Europa "Ukraine2EU – EU Integration Support Programme for Ukraine"** (cofinanziata da **Danimarca e Lituania**) consolida le capacità delle principali istituzioni ucraine. Ciò comprende il sostegno al **parlamento ucraino**, la **traduzione dell'*acquis* dell'UE**, la comunicazione strategica e il coordinamento dell'intero processo di adesione.

Le azioni nell'ambito del **pilastro III** sono state attuate nel rispetto dei principi di approvvigionamento e di appalto di cui all'**articolo 11 del regolamento (UE) 2024/792**, dando priorità ai paesi ammissibili. Sono state applicate deroghe in linea con le disposizioni giuridiche, in particolare per far fronte al fabbisogno urgente di apparecchiature energetiche critiche, ai requisiti di compatibilità con i sistemi ucraini esistenti e alle condizioni di crisi sul campo.

2.c.ii Contributo ai meccanismi di responsabilità e finanziamento della commissione di audit

La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina ha causato in tutto il paese morti, sofferenze e distruzioni. Il 14 novembre 2022 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione che riconosce la necessità di istituire un meccanismo internazionale per il risarcimento dei danni, delle perdite o delle lesioni derivanti da atti illeciti a livello internazionale della Russia contro l'Ucraina. L'UE ha guidato gli sforzi internazionali per chiamare la Russia a rispondere del suo operato, aderendo al **Registro dei danni** causati dall'aggressione da parte della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina nel maggio 2023 e diventando un partecipante a pieno titolo nel luglio 2024. Attualmente, partecipano al Registro 43 Stati e l'UE.

Nel 2024 l'UE ha contribuito con circa **846 000 EUR** all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione da parte della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina, garantendo in tal modo il rispetto da parte dell'UE dei suoi obblighi finanziari in quanto membro dell'Accordo parziale allargato.

Nel Registro sono iscritte le richieste ammissibili di risarcimento dei danni, delle perdite o delle lesioni causati a tutte le persone fisiche e giuridiche interessate nonché allo Stato ucraino, ed esso funge da piattaforma digitale sicura per la raccolta e il trattamento delle prove. È destinato a diventare parte di una futura commissione per le richieste di risarcimento, che valuterà le richieste e determinerà il risarcimento. Tale iniziativa costituisce un passo fondamentale per garantire che la Russia si assuma la piena responsabilità delle sue azioni.

Sono previsti in totale 44 moduli di richiesta di risarcimento riguardanti vari tipi di danni, tra cui distruzione di immobili, danni personali e sfollamento forzato. Alla fine del 2024 il Registro aveva ricevuto oltre 13 000 richieste e iscritto 832 decisioni in materia di distruzione

di immobili residenziali, con una richiesta di risarcimento media di 54 000 EUR. Proseguono i lavori per ampliare il processo di presentazione delle richieste di risarcimento.

La **commissione di audit dello strumento per l'Ucraina** è stata istituita nel giugno 2024 con una decisione di esecuzione della Commissione, che ne ha altresì stabilito il mandato (fino al 30 giugno 2028) e ne ha definito la missione, la composizione, le norme per la nomina dei membri e del presidente, il segretariato e i compiti. A sostegno di questa azione sono stati erogati circa **11 milioni di EUR** nell'ambito dello strumento per l'Ucraina.

Il compito principale della commissione di audit è monitorare l'uso trasparente ed efficace di un massimo di 50 miliardi di EUR di assistenza finanziaria dell'UE all'Ucraina tra il 2024 e il 2027. In particolare, la sua missione è valutare se i sistemi di gestione e di controllo del settore pubblico dell'Ucraina garantiscono che i fondi dell'UE sono stati utilizzati nel rispetto del principio della sana gestione finanziaria, ossia efficacia, economia, efficienza e trasparenza, prevenendo al contempo frodi, corruzione, conflitti di interessi e altre irregolarità.

La commissione di audit ha sede a Bruxelles ed è assistita da un apposito segretariato a Kiev. Grazie a un invito a manifestare interesse, nel 2024 sono stati selezionati tre membri indipendenti della commissione di audit, tutti cittadini dell'UE con una notevole esperienza in materia di audit e misure antifrode.

2.c.iiii Oneri finanziari e costi pregressi

Nel giugno 2024 è stata adottata una decisione di finanziamento per coprire i costi annuali pregressi connessi ai prestiti nell'ambito dell'assistenza macrofinanziaria eccezionale dell'UE fornita nel 2022 ("AMF1" e "AMF2") e per contribuire alla dotazione versata nel fondo comune di copertura in relazione a tali prestiti, per un importo totale superiore a 227 milioni di EUR.

L'assistenza macrofinanziaria eccezionale dell'UE di 6 miliardi di EUR erogata nell'agosto 2022 (AMF1) e tra ottobre e dicembre 2022 (AMF2) ha fornito un sostegno rapido e urgente al bilancio ucraino. L'UE può farsi carico degli interessi concedendo un contributo in conto interessi per tali prestiti.

Nel febbraio 2024 l'Ucraina ha presentato una richiesta formale per ricevere un contributo in conto interessi per gli oneri dovuti nel 2024. I requisiti alla base del versamento delle rate nell'ambito dell'assistenza macrofinanziaria eccezionale dell'UE sono stati considerati soddisfatti nel 2022.

3. Progressi nell'attuazione dello strumento

3.a Progressi verso il conseguimento degli obiettivi ai sensi del regolamento sullo strumento per l'Ucraina

Il regolamento sullo strumento per l'Ucraina stabilisce tre obiettivi strategici incentrati sulle piccole e medie imprese (PMI), sulla transizione verde e sui comuni, tre dimensioni essenziali per la ripresa, la ricostruzione e la modernizzazione a lungo termine dell'Ucraina.

3.a.i Sostegno alle piccole e medie imprese (articolo 28, paragrafo 6)

Le PMI sono la spina dorsale dell'economia ucraina e svolgono un ruolo cruciale nel promuovere la resilienza economica, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro. Prendendone atto, il regolamento sullo strumento per l'Ucraina prevede che almeno il 15 %

delle garanzie dell'UE sostenga le microimprese e le piccole e medie imprese (MPMI), comprese le start-up.

Nel 2024 l'UE ha compiuto progressi significativi verso tale obiettivo. Sono stati firmati due accordi, che garantiscono un massimo di 290 milioni di EUR di copertura della garanzia dell'UE specificamente destinati ai prestiti alle MPMI. Sono stati inoltre mobilitati 20 milioni di EUR attraverso contributi di operazioni di finanziamento misto. Tali iniziative sono concepite per sbloccare finanziamenti per le piccole imprese e sostenere le imprese colpite dalla guerra, garantendo che possano continuare a operare e a contribuire all'economia.

Proseguendo su questa via, nel 2025 l'UE pubblicherà un apposito invito a presentare proposte per fornire ulteriore sostegno mirato alle PMI, convogliato attraverso banche e intermediari finanziari. Tale sforzo darà priorità all'accesso ai finanziamenti per le piccole imprese e contribuirà a rafforzare il settore privato ucraino durante questa fase critica della ricostruzione.

3.a.ii Promuovere la transizione verde (articolo 28, paragrafo 9)

Lo strumento è in linea con gli obiettivi del Green Deal europeo e sostiene la transizione dell'Ucraina verso un'economia climaticamente neutra, resiliente ai cambiamenti climatici ed eco-sostenibile. Il pilastro I dello strumento dovrebbe rispettare il principio "non arrecare un danno significativo", per quanto possibile in un contesto di ripresa e ricostruzione bellica o postbellica. Almeno il 20 % degli investimenti effettuati nell'ambito del piano per l'Ucraina e del quadro di investimenti per l'Ucraina dovrebbe contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ad essi, alla tutela dell'ambiente, compresa la conservazione della biodiversità, e alla transizione verde in generale.

Nell'ambito del piano per l'Ucraina, almeno l'80 % degli investimenti nelle infrastrutture di trasporto e almeno il 60 % di quelli nelle infrastrutture energetiche dovrebbero sostenere obiettivi verdi. L'attuazione della maggior parte degli investimenti connessi alla transizione verde nell'ambito del pilastro I è prevista entro il quarto trimestre 2027. La valutazione generale del conseguimento dell'obiettivo di transizione verde sarà effettuata nell'ambito della richiesta di pagamento finale prevista entro la fine del 2027.

Inoltre, anche le prime operazioni nell'ambito del pilastro II, appaltate a metà del 2024, dovrebbero apportare un contributo significativo. Tra di esse figurano le operazioni del quadro di investimenti per l'Ucraina incentrate sul ripristino e l'ammodernamento di servizi essenziali quali le infrastrutture idriche ed elettriche.

3.a.iii Comuni (articolo 16, paragrafo 4)

Un importo pari ad almeno il 20 % del sostegno a fondo perduto nell'ambito del pilastro I deve essere destinato alle esigenze delle autorità subnazionali. Questo aspetto sarà valutato sulla base di relazioni del Tesoro che dimostrino che nel bilancio nazionale a tali esigenze è stato destinato almeno il suddetto importo, secondo una metodologia che verrà elaborata dall'Ucraina e concordata con la Commissione. La prima valutazione di tale requisito sarà effettuata contestualmente alla nona richiesta di pagamento nell'ambito del piano per l'Ucraina, prevista dopo il secondo trimestre 2026, che determinerà se sia stato assegnato un importo pari ad almeno il 5 %. Nella richiesta di pagamento finale del piano per l'Ucraina, prevista entro la fine del quarto trimestre 2027, sarà valutato l'obiettivo completo.

3.b Contributo al processo di adesione dell'Ucraina

Lo strumento collega il sostegno finanziario all'Ucraina a un ambizioso programma di riforme per la crescita volto ad agevolare la trasformazione strutturale, sostenendo al contempo il percorso dell'Ucraina verso l'adesione all'UE. Il piano per l'Ucraina è al centro dello strumento che promuove la ripresa economica, la ricostruzione e la modernizzazione dell'Ucraina, favorendone contemporaneamente l'allineamento all'*acquis* dell'UE.

Per garantire progressi significativi, nel piano sono state individuate tappe specifiche, molte delle quali sono strettamente collegate all'*acquis* dell'UE in settori prioritari fondamentali. Tali tappe comprendono una serie di misure essenziali per avvicinare l'Ucraina all'*acquis* dell'UE a breve termine, tra cui l'adozione di una legislazione che porti avanti l'attuazione dell'*acquis*, l'attuazione delle raccomandazioni dell'UE e l'adozione degli standard dell'UE in vari settori. Sebbene la corretta attuazione del piano per l'Ucraina sostenga l'allineamento dell'Ucraina al quadro normativo dell'UE, la realizzazione delle riforme nell'ambito dello strumento rimane separata dalla valutazione dell'allineamento all'*acquis* dell'UE nell'ambito del processo di adesione in corso e non la pregiudica.

Nello specifico, nelle due rate valutate nel 2024 sono state completate in totale **quattro tappe** (circa il 22 % del totale) che contribuiscono anch'esse all'allineamento all'*acquis* dell'UE (cfr. *tabella 1*). Tra i settori interessati figurano il decentramento, l'energia e l'ambiente.

Tabella 1: Tappe del piano per l'Ucraina relative all'acquis dell'UE completate nel 2024

Numero sequenziale	Riforma	Tappa	Rata
9.5	Riforma 3. Sviluppo e attuazione della politica regionale	Adozione di risoluzioni modificative della strategia statale di sviluppo regionale per il periodo 2021-2027	Terzo trimestre 2024
10.8	Riforma 3. Riforma del mercato dell'energia elettrica	Entrata in vigore della normativa derivata sul regolamento concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso (REMIT)	Terzo trimestre 2024
15.1	Riforma 1. Prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento industriale	Entrata in vigore della normativa in materia di prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento industriale con applicazione parziale delle disposizioni	Terzo trimestre 2024
15.10	Riforma 5. Valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e valutazione ambientale strategica (VAS)	Elaborazione di un documento di riflessione che definisce la portata delle deroghe alle norme su valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e valutazione ambientale strategica (VAS)	Terzo trimestre 2024

3.c Contributo alla stabilità di bilancio dell'Ucraina attraverso il sostegno di bilancio

L'invasione su vasta scala della Russia ha avuto un impatto dirompente sull'economia ucraina, che nel 2022 ha subito una contrazione di quasi il 30 %. Sia l'inflazione che la disoccupazione sono aumentate in modo significativo. Nel 2023 il disavanzo pubblico ha raggiunto quasi il 20 % del PIL a causa dell'elevata spesa per la difesa. Perduto l'accesso ai mercati finanziari internazionali, l'Ucraina fa molto affidamento sull'assistenza estera. Il Fondo monetario internazionale ha stimato a 143 miliardi di EUR il deficit di finanziamento pubblico cumulato fino al 2027.

In tale contesto, il piano per l'Ucraina fornisce un sostegno di bilancio diretto sotto forma di sostegno a fondo perduto e di prestiti a condizioni molto agevolate. Il sostegno finanziario totale nell'ambito del pilastro I ammonta a 38,3 miliardi di EUR. I fondi sono stati concentrati nel primo e nel secondo anno di attuazione dei piani per l'Ucraina.

Il sostegno di bilancio diretto aiuta l'Ucraina a **mantenere le funzioni del governo e a fornire servizi pubblici essenziali**, aspetti fondamentali in un periodo di entrate interne crescenti ma insufficienti. Tale sostegno garantisce il pagamento degli stipendi dei dipendenti pubblici e delle pensioni e la prosecuzione di servizi quali l'istruzione e l'assistenza sanitaria, contribuendo nel contempo a mantenere la stabilità macrofinanziaria riducendo la necessità di un eccessivo indebitamento interno.

Il piano per l'Ucraina comprende **misure volte a rafforzare la gestione di bilancio**, come il ripristino delle revisioni annuali del bilancio e il miglioramento dell'efficacia della spesa pubblica. Mira altresì a favorire la mobilitazione delle entrate e la gestione del debito pubblico per la sostenibilità finanziaria a lungo termine. Inoltre, il contributo in conto interessi sui prestiti nell'ambito dell'assistenza macrofinanziaria eccezionale dell'UE del 2022 aiuta l'Ucraina a mantenere la stabilità sollevandola dai pagamenti degli interessi maturati per quell'anno.

3.d Sostegno al rafforzamento della parità di genere

L'attuazione dello strumento è guidata dai principi della parità di genere e dell'emancipazione femminile, come specificato nel regolamento. Tuttavia, il suo utilizzo è troppo recente per permettere di riferire in merito a risultati concreti in tale ambito.

Il piano per l'Ucraina richiama i principi dell'inclusività, della parità di genere e della coesione sociale quali importanti settori trasversali da tenere presenti. Evidenzia inoltre questioni legate al capitale umano e al contesto imprenditoriale. Al fine di attuare le tappe previste dal piano, nel 2024 l'Ucraina ha adottato la nuova strategia per lo sviluppo demografico fino al 2040. Anche la nuova legge sul miglioramento del governo societario delle imprese di proprietà dello Stato e la strategia nazionale d'azione antimine per il periodo fino al 2033 comprendono misure a favore della parità di genere.

Il quadro di investimenti per l'Ucraina è attuato attraverso partenariati con istituzioni finanziarie allineati agli impegni internazionali e dell'UE in materia di parità di genere ed emancipazione femminile. Il sostegno alla parità di genere e all'emancipazione femminile rientra anche negli orientamenti strategici del quadro di investimenti per l'Ucraina.

Nell'ambito del pilastro III, l'assistenza imperniata su progetti è erogata attraverso un'unica azione denominata strumento di cooperazione tecnica (SCT). L'SCT attua progetti che

integreranno obiettivi volti a rafforzare la parità di genere e l'emancipazione femminile in linea con l'integrazione della dimensione di genere.

3.e Fatti e cifre principali

Pur essendo ancora in fase iniziale di attuazione, lo strumento ha già ottenuto risultati significativi in molti settori.

- **Aumento della capacità di combattere la corruzione:** nell'ambito delle riforme previste dal piano per l'Ucraina, il paese ha aumentato il personale della procura specializzata contro la corruzione (SAPO) e ha modificato il codice penale e il codice di procedura penale per aumentare l'efficienza della lotta contro la corruzione. In particolare, il quadro giuridico del patteggiamento è stato notevolmente migliorato.
- **Miglioramento degli standard di governo societario**: l'Ucraina ha adottato, nell'ambito del piano per l'Ucraina, una legge volta a migliorare gli standard di governo societario nelle imprese di proprietà dello Stato, avvicinandoli agli standard internazionali. La nuova legge stabilisce i poteri esclusivi dei consigli di vigilanza delle imprese di proprietà dello Stato per quanto riguarda la nomina e la revoca degli amministratori delegati e l'approvazione dei piani strategici, di investimento e finanziari delle imprese di proprietà dello Stato. Essa impone l'indipendenza della maggior parte dei membri del consiglio di vigilanza e introduce una procedura di valutazione annuale dei consigli di vigilanza.
- **Sicurezza economica e lotta contro l'evasione fiscale:** l'Ucraina ha adottato la normativa necessaria a riformare l'Ufficio per la sicurezza economica dell'Ucraina. La nuova legge rappresenta una solida base di partenza per trasformare l'ufficio in un'autorità di controllo più efficace nella lotta contro l'evasione fiscale e la criminalità economica. Introduce procedure aperte e meritocratiche per l'assunzione, anche in relazione a un nuovo responsabile che sarà scelto da una commissione di sei membri, la metà dei quali sarà composta da esperti internazionali. La legge contribuirà inoltre a garantire l'integrità e le adeguate competenze professionali del personale.
- **Energia e clima:** l'Ucraina ha adottato la sua prima legge quadro sul clima, che comprende l'obiettivo di conseguire la neutralità climatica entro il 2050, e il suo piano nazionale per l'energia e il clima, che coordina e pianifica le politiche in materia di energia e clima fino al 2030, con obiettivi specifici tra cui una riduzione significativa delle emissioni di gas a effetto serra e un aumento della quota di energia da fonti rinnovabili.
- **Miglioramento del contesto normativo:** l'Ucraina ha adottato un piano d'azione per alleggerire l'onere che grava sulle imprese rivedendo ed eliminando le sovrapposizioni normative, deregolamentando le attività economiche e digitalizzando le procedure amministrative.
- **Sostegno di bilancio:** le erogazioni regolari legate alla piena attuazione delle riforme nell'ambito del piano sono state essenziali per l'Ucraina, in quanto hanno contribuito a sostenere funzioni essenziali del governo, tra cui il pagamento degli stipendi e la fornitura di servizi pubblici come l'istruzione e l'assistenza sanitaria, in un contesto di grave diminuzione delle entrate. Hanno inoltre sostenuto la stabilità macrofinanziaria limitando la necessità di indebitamento interno e hanno gettato le basi per la sostenibilità di bilancio a lungo termine attraverso una migliore gestione delle finanze pubbliche.

- **Investimenti:** il quadro di investimenti per l'Ucraina ha contribuito a uno dei maggiori investimenti esteri nel paese dalla sua indipendenza, ossia l'acquisizione di due operatori di telecomunicazioni (Lifecell e Datagroup Volia) da parte di investitori francesi e ucraini. L'operazione, sostenuta dalla Società finanziaria internazionale e dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, ha creato un operatore integrato leader in Ucraina con un solido piano di investimenti per le infrastrutture di telecomunicazione e il miglioramento della connettività digitale. L'investimento mira a modernizzare ed espandere le infrastrutture di telecomunicazione ucraine, rafforzando la resilienza e la connettività delle reti in tutto il paese, anche nei territori liberati. Di conseguenza, per oltre 10 milioni di persone in Ucraina la connessione mobile sarà ripristinata, modernizzata e migliorata e quattro milioni di abitazioni saranno dotate di una connessione Internet più veloce.

4. Controlli dell'attuazione dello strumento

Il sistema di controllo interno del settore pubblico ucraino fornisce un monitoraggio e una vigilanza finanziaria efficaci, in linea con gli standard dell'UE in materia di trasparenza e responsabilità. La struttura di governo comprende il coordinatore nazionale presso il ministero dell'Economia che sovrintende all'attuazione, mentre il ministero delle Finanze e il servizio statale di audit verificano la conformità mediante audit. La Camera dei conti coadiuva il controllo parlamentare.

Un audit iniziale per la Commissione è stato condotto nel dicembre 2024. Nonostante i vincoli in termini di risorse, l'esperienza dell'Ucraina nella gestione degli aiuti finanziari internazionali facilita un'adeguata capacità amministrativa. Il piano per l'Ucraina comprende anche riforme volte a migliorare la gestione delle finanze pubbliche, prevenire le frodi e ridurre i rischi di duplicazione dei finanziamenti. Tali sforzi sono sostenuti dall'accordo quadro tra UE e Ucraina, che definisce meccanismi di vigilanza finanziaria, prevenzione delle frodi e garanzie giuridiche a tutela degli interessi finanziari dell'UE.

4.a Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea

Nell'attuare lo strumento, la Commissione e l'Ucraina adottano misure adeguate per tutelare gli interessi finanziari dell'UE. Il quadro di controllo della Commissione consta di due livelli: i) garantire la legittimità e la regolarità delle erogazioni trimestrali all'Ucraina nell'ambito del pilastro I dello strumento; e ii) tutelare gli interessi finanziari dell'UE. Per garantire la legittimità e la regolarità, la Commissione effettua controlli preliminari approfonditi prima di esprimere una qualsiasi valutazione positiva in merito alle richieste di pagamento presentate dall'Ucraina. La valutazione positiva della Commissione tiene conto di quanto segue:

- una valutazione del prerequisito di cui all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento sullo strumento per l'Ucraina secondo cui l'Ucraina continua a sostenere e a rispettare meccanismi democratici effettivi e i diritti umani, tenendo conto delle raccomandazioni pertinenti di organismi internazionali quali il Consiglio d'Europa e la Commissione di Venezia;
- un'analisi del conseguimento soddisfacente delle tappe qualitative e quantitative di ciascuna richiesta di pagamento sulla base di documenti di verifica forniti dall'Ucraina in linea con l'accordo quadro tra la Commissione e l'Ucraina.

A seguito delle erogazioni, la Commissione effettuerà anche audit basati sul rischio sull'attuazione delle tappe del piano per l'Ucraina, al fine di ottenere ulteriori garanzie sulla veridicità delle informazioni fornite dall'Ucraina. Prima di esprimere una valutazione positiva sul piano per l'Ucraina, la Commissione ha inoltre valutato se le modalità proposte dall'Ucraina siano tali da garantire efficacemente un adeguato livello di protezione degli interessi finanziari dell'UE.

4.b Sistema di controllo interno del settore pubblico ucraino

Il sistema di controllo interno del settore pubblico ucraino fornisce una vigilanza finanziaria efficace, in linea con gli standard dell'UE in materia di trasparenza e responsabilità. Il coordinatore nazionale presso il ministero dell'Economia sovrintende all'attuazione, mentre il ministero delle Finanze, coadiuvato dal servizio statale di audit, effettua audit e controlli finanziari.

Nel dicembre 2024, un audit iniziale sui sistemi per la Commissione ha individuato ambiti che necessitano di miglioramento, con la formulazione di raccomandazioni all'inizio del 2025. Tali raccomandazioni saranno attuate sotto la supervisione della commissione di audit dello strumento per l'Ucraina. Nonostante i vincoli in termini di risorse, l'esperienza dell'Ucraina nella gestione degli aiuti finanziari internazionali garantisce un'adeguata capacità amministrativa.

Il piano per l'Ucraina impone riforme nella gestione delle finanze pubbliche e in materia di trasparenza degli investimenti al fine di rafforzare i sistemi di audit e prevenire le frodi. Un accordo quadro con l'UE, integrato da convenzioni di finanziamento e accordi di prestito, stabilisce misure giuridicamente vincolanti per la gestione dei fondi, la prevenzione delle frodi e le salvaguardie finanziarie, garantendo la responsabilità nell'uso del sostegno dell'UE.

5. Comunicazione e dialoghi

Dialogo sullo strumento per l'Ucraina con il Parlamento europeo

A norma dell'articolo 37 del regolamento sullo strumento per l'Ucraina, almeno ogni quattro mesi la Commissione intrattiene un dialogo con il Parlamento europeo per esaminare i progressi compiuti in relazione a tutti e tre i pilastri dello strumento.

Il primo dialogo si è svolto nel dicembre 2024 con la Commissione per i bilanci e la Commissione per gli affari esteri, su questioni fondamentali quali il mantenimento del sostegno dopo il 2027, la mobilitazione degli investimenti del settore privato e la garanzia di salvaguardie finanziarie. La Commissione mantiene il suo impegno nei dialoghi in corso per tenere informato il Parlamento in merito ai progressi, alle sfide e agli sforzi di attuazione.

6. Conclusioni

Nel suo primo anno di attuazione, lo strumento ha già iniziato a conseguire i suoi obiettivi. Avendo mobilitato 19,6 miliardi di EUR nel 2024, di cui 16,1 miliardi di EUR erogati direttamente al bilancio ucraino, ha svolto un ruolo decisivo come uno dei principali fattori di stabilizzazione dell'Ucraina e degli strumenti a disposizione dell'UE per sostenerne la ripresa, la ricostruzione e la modernizzazione.

Il sostegno fornito al bilancio dello Stato nell'ambito del pilastro I dello strumento, il piano per l'Ucraina, è stato **fondamentale per mantenere la stabilità macrofinanziaria dell'Ucraina**. Tutte le tappe di riforma previste dal piano per l'Ucraina nel 2024 sono state attuate, gettando le basi per la ripresa a lungo termine dell'Ucraina, accelerando i progressi verso l'allargamento e contribuendo all'allineamento delle istituzioni ucraine agli standard dell'UE. Ha promosso riforme importanti che vanno dalla lotta contro la corruzione al contesto imprenditoriale, alla transizione verde e alla tutela dell'ambiente.

Sarà ora importante continuare ad adoperarsi per l'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dal piano per l'Ucraina. Se attuati, dovrebbero contribuire in modo significativo a rafforzare la crescita, sostenere la stabilità macroeconomica, migliorare la situazione di bilancio e consolidare il percorso di adesione dell'Ucraina all'UE.

Il pilastro II dello strumento, il quadro di investimenti per l'Ucraina, svolge un ruolo fondamentale nella **mobilitazione degli investimenti necessari alla ricostruzione**, anche nell'ottica della ricostruzione verde. La sua attuazione avanza a tempi record, con l'annuncio della firma di programmi per 1,4 miliardi di EUR e la pubblicazione di inviti a presentare proposte già nel primo anno di attuazione. Le operazioni hanno già iniziato a concretizzarsi, in particolare per sostenere esigenze urgenti in settori quali l'energia, i servizi di riscaldamento e i nuovi investimenti nelle energie da fonti rinnovabili greenfield. Il quadro di investimenti per l'Ucraina serve inoltre gli interessi strategici dell'UE offrendo alle imprese con sede nell'Unione europea opportunità economiche per investire, creare opportunità commerciali e promuovere la crescita in tutto il continente.

Nell'ambito del pilastro III, lo strumento fornisce **all'Ucraina assistenza tecnica fondamentale** per sostenerne il progressivo allineamento all'*acquis* dell'UE in vista della futura adesione, nonché dell'attuazione del piano per l'Ucraina. Inoltre, l'assistenza imperniata su progetti, anche attraverso riparazioni urgenti delle infrastrutture energetiche, ha rafforzato la resilienza e la capacità del paese di reagire all'impatto della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Il pilastro III ha inoltre sovvenzionato gli oneri dei tassi di interesse dovuti all'Ucraina nel 2024 relativi a prestiti provenienti da strumenti precedenti, creando così un margine nel bilancio dello Stato.

L'attuazione dello strumento ha luogo nell'ambito di **un solido quadro di monitoraggio e controllo**, concepito per garantire che gli interessi finanziari dell'UE siano debitamente tutelati. Oltre a rafforzare il sistema di controllo interno del settore pubblico ucraino, comprende anche il funzionamento della commissione di audit, che assiste la Commissione valutando i sistemi di gestione e di controllo del settore pubblico dell'Ucraina e formulando raccomandazioni.

Nel 2024 lo strumento è stato alla base del sostegno dell'UE all'Ucraina, dimostrandone l'impegno a sostenere l'Ucraina e il suo popolo per tutto il tempo necessario. Si è trattato di una componente centrale dell'assistenza finanziaria fornita, che ha promosso al contempo il suo sforzo di riforma. Nel 2025 continuerà a farlo avviando la fase di piena attuazione e continuando a garantire sostegno alla ripresa, alla ricostruzione e alla modernizzazione dell'Ucraina.