

**Bruxelles, 4 giugno 2025
(OR. en)**

9494/25

**ASILE 47
JAI 694
MIGR 195
COEST 421**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	4 giugno 2025
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2025) 649 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Una via europea prevedibile e comune per il futuro degli Ucraini presenti nell'UE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2025) 649 final.

All.: COM(2025) 649 final



Bruxelles, 4.6.2025
COM(2025) 649 final

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

Una via europea prevedibile e comune per il futuro degli Ucraini presenti nell'UE

Una via europea prevedibile e comune per il futuro degli Ucraini presenti nell'UE

1. INTRODUZIONE

Dall'inizio della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, l'Unione europea ha dimostrato un fermo sostegno mediante aiuti di natura politica, umanitaria, militare e diplomatica, oltre a essere il principale donatore finanziario dell'Ucraina¹. Parallelamente, l'UE ha imposto sanzioni massicce e senza precedenti nei confronti della Russia e dei suoi complici nello sforzo bellico compiuto da quest'ultima². Gli Stati membri e i loro cittadini hanno inviato un forte messaggio di solidarietà nei confronti dell'Ucraina e delle persone in fuga dalla guerra, offrendo loro protezione e sostegno immediati, compreso l'accesso all'alloggio, all'assistenza sanitaria, all'istruzione e all'occupazione. Di conseguenza, milioni di sfollati ucraini hanno trovato sicurezza, rifugio e opportunità in tutta l'UE.

L'attivazione della direttiva sulla protezione temporanea³ ha definito un approccio comune dell'UE, assicurando prevedibilità e certezza del diritto sia agli sfollati provenienti dall'Ucraina che agli Stati membri. Ha fornito una protezione immediata, evitando nel contempo di mettere ulteriormente a dura prova i sistemi di asilo nazionali, già eccessivamente sotto pressione. La protezione temporanea, attualmente in vigore fino a marzo 2026, si è pertanto dimostrata una risposta efficace e proporzionata alle circostanze eccezionali.

Poiché la situazione in Ucraina rimane precaria, la Commissione si impegna a continuare a sostenere risolutamente il paese e il suo popolo. Molte persone che godono della protezione temporanea hanno instaurato forti legami con le società di accoglienza nell'UE attraverso l'apprendimento delle lingue, l'occupazione, l'istruzione, le iniziative culturali e, non da ultimo, l'integrazione dei loro figli.

Un costante approccio comune dell'UE è essenziale per garantire una ripartizione equilibrata delle responsabilità tra gli Stati membri. A seguito di intense consultazioni con gli Stati membri sotto la guida della presidenza polacca del Consiglio, e tenendo conto delle opinioni del governo ucraino, è pertanto necessario prorogare di un altro anno la protezione temporanea, preparandosi nel contempo a offrire una prospettiva più stabile e duratura alle persone che godono della protezione temporanea, anche sostenendo rimpatri sicuri, volontari e dignitosi in Ucraina.

L'Ucraina presenta notevoli prospettive economiche e, guardando alla sua ripresa e allo sviluppo a lungo termine, il paese si affiderà sempre più al sostegno dei propri cittadini per guidare la ricostruzione e plasmare il suo futuro. L'Ucraina ha bisogno dei suoi cittadini come membri vitali delle comunità, capaci di portare con sé la forza, l'esperienza e la resilienza necessarie per ripristinare la vita quotidiana e la coesione sociale. È necessaria una via da seguire comune, che offra prevedibilità e stabilità e assicuri un impatto equilibrato sugli Stati membri. Ciò dovrebbe concedere alle persone che godono della protezione temporanea tempo sufficiente per poter passare a status giuridici alternativi che rispecchino meglio la loro situazione reale, ad esempio per motivi di lavoro, di studio o familiari, nonché permettere di sostenere coloro che desiderano tornare in Ucraina.

La presente comunicazione definisce un percorso comune europeo per il futuro degli Ucraini presenti ad oggi nell'UE. È accompagnata da una proposta di decisione di esecuzione del

¹ [Assistenza dell'UE all'Ucraina - Commissione europea](#).

² [Sanzioni adottate a seguito dell'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina - Commissione europea](#).

³ 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, L 212/12 del 7.8.2001.

Consiglio sulla proroga della protezione temporanea e da una proposta di raccomandazione del Consiglio che delineano una serie di misure volte a spianare la strada a una transizione agevole e ben coordinata dalla protezione temporanea, nonché a sostenere coloro che desiderano tornare in Ucraina.

2. PROTEZIONE TEMPORANEA

Il numero stimato di persone che godono della protezione temporanea⁴ nell'UE+⁵ è superiore a 4,4 milioni⁶ e nuove persone continuano ad arrivare.

Nei primi tre mesi del 2025 nell'UE+ sono state emesse quasi 142 000 decisioni di concessione della protezione temporanea, a un tasso mensile medio di circa 47 000 decisioni⁷. Circa 800 000⁸ persone sono tornate in Ucraina dagli Stati membri, ma gli attuali movimenti sono per lo più di natura pendolare. Le domande di asilo⁹ presentate dagli Ucraini nell'UE sono state quasi 27 000 nel 2024, con un tasso di riconoscimento dell'87 %. Le domande di asilo da parte degli Ucraini hanno continuato ad aumentare nei primi mesi del 2025, con quasi 6 000 domande presentate nell'UE tra gennaio e febbraio 2025¹⁰.

La direttiva sulla protezione temporanea continua a fornire un solido quadro giuridico per garantire le stesse norme armonizzate di protezione a milioni di sfollati provenienti dall'Ucraina. L'attuale situazione precaria e incerta in Ucraina dimostra che in vaste zone del paese non esistono attualmente condizioni sicure e durature per coloro che desiderano tornare a casa. L'UNHCR ritiene improbabile che la maggior parte delle persone che godono della protezione temporanea ritorni volontariamente nel breve periodo, principalmente a causa delle attuali problematiche in materia di sicurezza e protezione, oltre alle preoccupazioni in merito alla stabilità di un potenziale cessate il fuoco. È dunque essenziale che l'UE mantenga il suo impegno a fornire assistenza agli sfollati per tutto il tempo necessario, sulla base dei valori di solidarietà, umanità e rispetto dei diritti umani. La Commissione presenta pertanto una **proposta di decisione di esecuzione del Consiglio volta a prorogare ulteriormente la protezione temporanea** di un altro anno, fino al 4 marzo 2027.

Poiché l'UE continuerà a offrire protezione temporanea e i relativi diritti, gli sfollati provenienti dall'Ucraina dovrebbero essere rassicurati sul fatto che la domanda di protezione internazionale non è né necessaria né richiesta. Fornire alle persone che godono della protezione temporanea chiarezza e certezza del diritto, e incoraggiarle a orientarsi verso altri status giuridici che rispecchino meglio la loro situazione reale, farà in modo che i sistemi nazionali di asilo non siano soggetti a una pressione supplementare.

Nei tre anni successivi all'attivazione della direttiva, la necessità di fornire la protezione temporanea, associata alla possibilità, per i beneficiari, di goderne nello Stato membro di propria scelta, ha inciso in modo disomogeneo sui sistemi di accoglienza degli Stati membri. L'impatto in alcuni casi è stato inoltre aggravato dall'ulteriore pressione di dover far fronte contemporaneamente a un numero elevato di domande di asilo, nonché a questioni pratiche

⁴ [Eurostat | Dati](#).

⁵ Stati membri dell'UE, Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera.

⁶ Nel marzo 2025 gli Stati membri con il maggior numero di persone che godono della protezione temporanea sono la Germania (1 184 890), la Polonia (997 120), la Cechia (365 055), la Spagna (233 825), l'Italia (165 225) e la Romania (182 835). Se si considerano solo gli Stati membri dell'UE, il numero di coloro che beneficiano della protezione temporanea ammonta a quasi 4,3 milioni.

⁷ -21 % rispetto alla media mensile registrata nei primi tre mesi del 2024 e -24 % rispetto alla media mensile dell'intero 2024. [Eurostat | Dati](#).

⁸ [OIM DTM Ukraine — Returns Report — General Population Survey Round 20 \(aprile 2025\)](#).

⁹ [Eurostat | Dati](#).

¹⁰ + 86 % rispetto allo stesso periodo del 2024; [Eurostat | Dati](#).

come gli alloggi. È importante continuare, in futuro, ad adoperarsi per garantire un maggiore equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri.

In particolare, gli Stati membri dovrebbero respingere le richieste di titoli di soggiorno presentate da persone che hanno già ricevuto un permesso di soggiorno per protezione temporanea in un altro Stato membro e che già beneficiano dei diritti di protezione temporanea su tale base¹¹. Ciò può contribuire a evitare registrazioni multiple per la protezione temporanea e a garantire che i diritti connessi a tale protezione siano esercitati in un solo Stato membro alla volta.

3. OFFRIRE UNA PROSPETTIVA E UN SOSTEGNO DURATURI AGLI UCRAINI NELLE LORO SCELTE

Più che mai, l'Ucraina ha bisogno del suo popolo per ripristinare i diversi aspetti della società e ricostruire la sua economia e le sue infrastrutture. Allo stesso tempo, molti Ucraini sfollati si stanno costruendo una nuova vita all'interno dell'UE. L'Ucraina si sta adoperando attivamente per creare condizioni favorevoli al rimpatrio sicuro dei suoi cittadini e residenti, con il sostegno dell'UE, sia tramite incentivi sia attraverso la sensibilizzazione degli Ucraini che vivono all'estero. Nel frattempo, l'accesso all'occupazione e all'istruzione concesso dagli Stati membri comporta vantaggi non solo per coloro che ne hanno diritto e scelgono di rimanere nell'UE, ma anche per coloro che intendono tornare a casa. Per offrire una prospettiva più stabile e duratura, la Commissione si impegna a sostenere gli sfollati provenienti dall'Ucraina nel compiere decisioni informate sul loro futuro.

3.1 Sostegno agli Stati membri per l'inclusione degli Ucraini sfollati all'interno dell'UE

L'occupazione e l'istruzione sono i diritti fondamentali di cui godono nell'UE gli sfollati provenienti dall'Ucraina, oltre all'alloggio e all'assistenza sanitaria e sociale. Gli sforzi volti a fornire l'accesso al mercato del lavoro e all'istruzione alle stesse condizioni dei cittadini dell'UE apporteranno in futuro vantaggi sia a coloro che ne hanno diritto e che scelgono di rimanere nell'UE sia a coloro che torneranno a casa.

L'accesso all'**occupazione** ha contribuito notevolmente ad aiutare gli sfollati ucraini a trovare il loro posto nelle società di accoglienza, apportando un contributo positivo alle comunità locali. Il lavoro volto a prevenire la perdita di competenze è stato combinato con l'aiuto agli sfollati che hanno ottenuto qualifiche europee per trovare un lavoro adeguato in Ucraina. Le iniziative e i finanziamenti a livello dell'UE sostengono gli sforzi degli Stati membri per l'integrazione degli sfollati provenienti dall'Ucraina nel mercato del lavoro dell'UE¹². I servizi pubblici per l'impiego svolgono un ruolo fondamentale nelle politiche attive del mercato del lavoro per utilizzare al meglio le competenze delle persone in cerca di lavoro così come garantire l'incontro tra domanda e offerta sul mercato del lavoro e lo scambio di buone pratiche e informazioni. Il confronto effettuato nel 2023 tra il quadro europeo delle qualifiche e il quadro nazionale delle qualifiche ucraino contribuisce a una più agevole integrazione nel mercato del lavoro dell'UE. La Commissione ha inoltre avviato un'iniziativa pilota per costituire un bacino di talenti dell'UE basato sul web¹³ volto a favorire l'abbinamento delle competenze degli sfollati ucraini in cerca di lavoro con le offerte pubblicate dai datori di lavoro dell'UE. Euraxess, la piattaforma dell'UE per l'occupazione nel settore della ricerca e dell'innovazione, offre

¹¹ A questo proposito, cfr. la sentenza nella causa C-753/23, punto 30.

¹² Cfr. la [comunicazione sugli orientamenti in materia di accesso delle persone in fuga dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina al mercato del lavoro, all'istruzione e formazione professionale e all'apprendimento degli adulti](#).

¹³ [EU Talent Pool Pilot](#).

opportunità di lavoro specifiche per i ricercatori ucraini nell'ambito dell'iniziativa ERA4Ukraine, anche nei gruppi del Consiglio europeo della ricerca.

Nel marzo 2025, 1,3 milioni di minori sfollati¹⁴ provenienti dall'Ucraina beneficiavano della protezione temporanea, di cui 840 000 **bambini** in età di obbligo scolastico¹⁵. Si stima che in tutta l'UE 700 000 bambini e ragazzi siano iscritti nelle scuole locali, dall'educazione e cura della prima infanzia all'istruzione secondaria superiore¹⁶. Con il sostegno del quadro strategico dello spazio europeo dell'istruzione, l'UE assiste gli Stati membri attraverso orientamenti strategici, l'apprendimento tra pari, le piattaforme online, i finanziamenti, in particolare Erasmus +, e la raccolta di dati, nonché lo scambio di buone pratiche. Mantenere legami con la lingua e la cultura ucraine contribuirà al reinserimento nel sistema di istruzione ucraino. In particolare, l'accesso alla vita culturale favorisce anche il benessere emotivo, con il sostegno di Europa creativa volto ad agevolare l'integrazione sociale e culturale degli sfollati. L'accordo di cooperazione in materia di istruzione del 2023 tra la Commissione e il ministero dell'Istruzione e della scienza dell'Ucraina incoraggia specificamente l'iscrizione nelle scuole del paese ospitante e il riconoscimento reciproco dei titoli di istruzione. Il governo ucraino ha già messo in atto misure per garantire un facile riconoscimento dei titoli di istruzione al rientro in Ucraina.

L'UE sostiene gli Stati membri che ospitano gli sfollati provenienti dall'Ucraina attraverso **finanziamenti dell'UE**, in particolare nell'ambito dei pertinenti fondi per gli affari interni e della politica di coesione¹⁷. Queste possibilità di finanziamento offrono la flessibilità necessaria per rispecchiare contesti nazionali ed esigenze finanziarie specifici, anche per quanto riguarda l'integrazione delle persone che godono della protezione temporanea. La politica di coesione ha fornito 13,6 miliardi di EUR di liquidità aggiuntiva agli Stati membri che accolgono persone provenienti dall'Ucraina, e altri 1,4 miliardi di EUR sono stati riassegnati nell'ambito dei programmi di finanziamento esistenti per fornire sostegno diretto agli sfollati provenienti dall'Ucraina. L'UE metterà a disposizione altri 3 miliardi di EUR fino alla fine del 2027 per sostenere gli Stati membri nell'attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo e per assistere le persone che godono della protezione temporanea. Circa 1 miliardo di EUR proveniente dalla revisione intermedia dei programmi degli Stati membri sarà inoltre messo a disposizione per lo stesso periodo con lo scopo di gestire le pertinenti priorità nell'ambito del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), compresa l'accoglienza di persone che godono della protezione temporanea.

3.2 Sostegno alla creazione di poli di unità

A seguito dell'iniziativa del ministro ucraino dell'Unità nazionale di istituire nell'UE centri che possano contribuire a mantenere un legame con gli Ucraini che vivono all'estero, alcuni Stati membri hanno accolto questa idea e stanno attualmente istituendo poli di unità sul loro territorio. I poli di unità forniscono informazioni, riferimenti e consulenza agli sfollati provenienti dall'Ucraina. Oltre ad agevolare il rimpatrio in Ucraina di coloro che desiderano tornare, questa iniziativa può anche sostenere l'integrazione nelle società di accoglienza e nel mercato del lavoro di coloro che desiderano rimanere, permettendo un migliore sviluppo e utilizzo delle loro competenze.

¹⁴ [Eurostat | Dati](#).

¹⁵ La stima del numero di bambini in età di obbligo scolastico si basa sulla relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2023: [Education and training monitor 2023 - Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea](#).

¹⁶ [The inclusion of displaced children from Ukraine in EU education systems](#).

¹⁷ Azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa, il cosiddetto pacchetto "CARE" (CARE, CARE-plus e Fast-CARE).

Per contribuire a finanziare i poli di unità, gli Stati membri possono attingere al programma del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF). Anche le organizzazioni internazionali, quali l'UNHCR, l'OIM e l'ICMPD, possono aiutare gli sfollati provenienti dall'Ucraina a prendere decisioni volontarie ben informate in merito alla possibilità di rimanere nei paesi ospitanti o di tornare in Ucraina, fornendo informazioni e consulenza accurate e indipendenti. Gli Stati membri sono incoraggiati ad avvalersi delle conoscenze, delle capacità e delle reti offerte da tali organizzazioni, nonché del sostegno da parte dei paesi partner, per sfruttare al meglio i poli di unità.

Al fine di sostenere la creazione dei poli di unità, la Commissione nominerà un incaricato speciale per gli Ucraini nell'UE, che avrà il compito di coordinarsi con i rappresentanti nazionali negli Stati membri, le organizzazioni internazionali che possono fornire servizi di informazione e consulenza in materia di rimpatrio, in particolare l'UNHCR, l'OIM e l'ICMPD, nonché con il ministero dell'Unità nazionale ucraino. La piattaforma di solidarietà – Ucraina¹⁸ fungerà anche da forum di coordinamento a livello di esperti. La piattaforma riunisce la Commissione, gli Stati membri, le organizzazioni internazionali e le autorità ucraine. Attraverso la piattaforma di solidarietà, la Commissione agevolerà inoltre lo scambio di informazioni e il coordinamento delle misure di sostegno, mantenendo una panoramica dell'assistenza fornita in tutti gli Stati membri, al fine di garantire credibilità e coerenza. La piattaforma mirerà a razionalizzare gli sforzi tra i vari portatori di interessi e a sensibilizzare in merito all'importanza di aiutare le comunità locali in Ucraina a prepararsi per i rimpatri. Concentrare il sostegno sulle comunità locali rafforzerà la coesione sociale in Ucraina. La Commissione continuerà a riunire le competenze tecniche e strategiche per garantire l'efficienza operativa dei poli di unità, nonché a incoraggiare le autorità ucraine ad adottare misure corrispondenti.

In Ucraina, l'omologo dei poli di unità sarà l'Agenzia per l'unità nazionale in qualità di principale organismo di attuazione del ministero dell'Unità nazionale dell'Ucraina. L'Agenzia sosterrà la creazione dei poli di unità nell'UE e agevolerà iniziative più ampie volte a rafforzare la coesione nazionale, a promuovere i legami culturali e civici con la comunità ucraina, e a sostenere gli sforzi di rimpatrio volontario e di reintegrazione.

La Commissione fornirà inoltre un sostegno tecnico specifico al nuovo ministero dell'Unità nazionale. Ciò rafforzerà la sua capacità di istituire poli di unità e servizi in Ucraina per coloro che vi fanno ritorno e di coordinarsi con gli uffici competenti quali i servizi statali per l'impiego. Per migliorare il coordinamento generale delle iniziative e garantire che le informazioni siano messe a disposizione delle persone che rientrano nel paese, il ministero dell'Unità nazionale beneficerà anche del sostegno alla definizione e all'attuazione delle priorità in materia di ripresa e riforma importanti per le persone in questione, integrando il sostegno dell'UE al bilancio e l'assistenza tecnica necessari per favorire la ripresa dell'Ucraina e modernizzare i servizi utili per il reinserimento, quali l'alloggio, l'istruzione e l'occupazione.

3.3 Sostegno dell'UE alla reintegrazione in Ucraina

Gli Ucraini sono il motore fondamentale della ripresa e della ricostruzione dell'Ucraina. Tuttavia la possibilità di farvi ritorno dipende fortemente dalla creazione di condizioni di sicurezza e protezione all'interno dell'Ucraina, nonché dall'accesso ai mezzi di sussistenza e agli alloggi per coloro che ritornano da luoghi interni o esterni al paese.

Sebbene la sicurezza sia essenziale per consentire alle persone di tornare a casa, esse devono anche poter vedere un futuro in Ucraina: i cittadini hanno bisogno di un luogo in cui vivere e

¹⁸ La piattaforma di solidarietà è stata istituita nel marzo 2022 per garantire l'attuazione delle disposizioni della direttiva sulla protezione temporanea. Il suo valore aggiunto risiede nel coordinamento generale della risposta dell'UE all'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, offrendo uno spazio informale per il rapido allineamento delle risposte operative e strategiche da parte dei principali portatori di interessi.

di infrastrutture adeguate, comprese infrastrutture energetiche funzionanti che garantiscano l'accesso ai servizi di base ed essenziali, nonché dell'accesso a un'istruzione di qualità e a opportunità di lavoro. Si tratta di obiettivi chiave del sostegno dell'UE. Nel favorire i rimpatri in Ucraina è inoltre necessario considerare attentamente la coesione sociale, al fine di garantire che sia prestata la stessa attenzione sia alle esigenze delle persone rimaste in Ucraina sia a quelle di coloro che vi fanno ritorno.

In Ucraina sarà fondamentale garantire il buon funzionamento del **mercato del lavoro** per attrarre e trattenere il capitale umano e, di conseguenza, per la ricostruzione, la crescita e lo sviluppo sociale del paese. Opportunità di lavoro di buona qualità, con condizioni di lavoro dignitose, saranno essenziali per ripristinare una forza lavoro che è stata fortemente colpita dalla guerra, nonché per migliorare la vita in Ucraina. Con il sostegno dell'UE, nel quadro del processo di adesione all'UE, l'Ucraina sta modernizzando la sua legislazione con l'obiettivo di allinearla all'*acquis* dell'UE. Tra le tappe principali figurano l'elaborazione, attualmente in corso, di un nuovo codice del lavoro e di una nuova strategia per l'occupazione nonché il perfezionamento di una nuova legge sull'istruzione professionale, potenzialmente in grado di contribuire ad affrontare la carenza di manodopera qualificata e gli squilibri tra domanda e offerta di competenze. La partecipazione dell'Ucraina alla componente Occupazione e innovazione sociale (EaSI) del Fondo sociale europeo Plus¹⁹ consentirà agli enti ucraini di rispondere agli inviti a presentare proposte per progetti finanziati dall'UE. Anche l'alleanza per le competenze per l'Ucraina, guidata congiuntamente dall'Ucraina e dalla Germania²⁰, sostiene opportunità di formazione per gli Ucraini.

In termini di **finanziamenti**, il sostegno dell'UE all'Ucraina dall'inizio della guerra di aggressione della Russia ammonta finora a un totale di quasi 148 miliardi di EUR. Il **piano per l'Ucraina**²¹, parte integrante dello **strumento per l'Ucraina**²², delinea riforme e investimenti chiave per promuovere le giuste condizioni affinché gli sfollati possano tornare a casa. Garantisce la prevedibilità del flusso di finanziamenti verso l'Ucraina, stimolando nel contempo le riforme fondamentali nel periodo compreso tra il 2024 e il 2027. Le riforme e gli investimenti mirano, tra l'altro, ad aiutare le persone a tornare in Ucraina e a sostenerne il reinserimento nel loro paese di origine e nel mercato del lavoro. Il piano per l'Ucraina prevede che l'Ucraina investa nell'istruzione (650 milioni di EUR entro il 2027), nell'assistenza sanitaria (400 milioni di EUR entro il 2027) e nelle infrastrutture sociali (350 milioni di EUR entro il 2027). Almeno il 20 % del sostegno a fondo perduto nell'ambito del piano per l'Ucraina - circa 1 miliardo di EUR - è destinato alle esigenze degli enti subnazionali, in particolare delle autonomie locali.

Il quadro di investimenti per l'Ucraina²³ svolge un ruolo cruciale nel preservare il capitale umano e nel creare le condizioni per il rimpatrio. L'istruzione, gli alloggi, l'assistenza sanitaria,

¹⁹ L'accordo sull'adesione dell'Ucraina alla componente Occupazione e innovazione sociale (EaSI) è in fase di negoziazione.

²⁰ La Commissione partecipa in qualità di osservatore ai gruppi di lavoro dell'alleanza per le competenze. Oltre 70 organizzazioni di tutto il mondo ne fanno parte.

²¹ Il piano per l'Ucraina è la strategia di riforma e di investimento dell'Ucraina per il periodo 2024-2027, che prevede la fornitura di pagamenti regolari trimestrali nell'ambito dello strumento per l'Ucraina a condizione che l'Ucraina soddisfi i requisiti prestabiliti. Comprende, tra l'altro, riforme incentrate sul capitale umano, quali la strategia demografica, la strategia per l'occupazione, il miglioramento dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria, ecc.

²² Lo strumento per l'Ucraina è uno strumento fondamentale nell'ambito della strategia dell'UE per gestire le molteplici sfide che l'Ucraina deve affrontare a seguito della guerra di aggressione della Russia. Questo meccanismo di sostegno specifico, entrato in vigore il 1° marzo 2024 e che copre gli anni dal 2024 al 2027, offre fino a 50 miliardi di EUR di sostegno finanziario.

²³ Il quadro di investimenti per l'Ucraina fa parte dello strumento per l'Ucraina da 50 miliardi di EUR, concepito per attrarre investimenti pubblici e privati destinati alla ripresa e alla ricostruzione dell'Ucraina. È dotato di strumenti finanziari per un totale di 9,3 miliardi di EUR, di cui 7,8 miliardi di EUR in garanzie sui prestiti e

l'economia dell'assistenza e la protezione sociale sono settori prioritari. I progetti in corso sostengono il ripristino delle infrastrutture comunali e contribuiscono a finanziare le imprese colpite dalla guerra. I nuovi programmi di investimento accettati nel marzo 2025 sosterranno il fabbisogno di alloggi e i futuri inviti a presentare proposte comprenderanno l'accesso ai finanziamenti e a posti di lavoro per i gruppi vulnerabili, compresi coloro che fanno ritorno nel loro paese.

Nell'ambito dell'iniziativa del **G7 sui prestiti per l'accelerazione delle entrate straordinarie** (45 miliardi di EUR), l'UE fornisce 18,1 miliardi di EUR di assistenza macrofinanziaria (AMF) all'Ucraina come sostegno diretto al bilancio per il fabbisogno finanziario urgente del paese. I prestiti dell'UE e del G7 devono essere rimborsati con i proventi dei beni congelati della Banca centrale russa detenuti nell'UE.

I progetti di **assistenza tecnica** in corso in Ucraina possono dare priorità al sostegno al reinserimento delle persone che ritornano a casa. L'UE fornisce sostegno attraverso iniziative quali Skills4Recovery²⁴, che contribuisce a programmi di istruzione e formazione professionale su misura, e EU4Business²⁵, che prevede la consulenza o lo sviluppo di capacità per le PMI che desiderano rientrare²⁶. Tali progetti così come i progetti futuri possono sostenere il ministero dell'Unità nazionale, consentendo alle persone che ritornano in Ucraina di creare imprese, beneficiare di servizi per l'impiego su misura e partecipare a programmi di istruzione e formazione professionale.

Il sostegno dell'UE ha contribuito alla resilienza del paese e **ha aiutato le persone a continuare a vivere in Ucraina**. Il meccanismo di protezione civile dell'Unione ha sostenuto il fabbisogno di energia di 6,5 milioni di persone, mentre lo strumento per l'Ucraina ha contribuito alla riparazione delle apparecchiature distrutte. Gli aiuti umanitari dell'UE hanno sostenuto la popolazione ucraina nei settori dell'alloggio, dell'accesso alle risorse idriche, dei servizi igienico-sanitari, della protezione, delle esigenze di base, della sanità, dell'azione antimine e dell'istruzione nelle situazioni di emergenza, compresa la ricostruzione delle scuole. L'UE e gli Stati membri hanno donato oltre 370 scuolabus per permettere ai bambini di andare a scuola. Erasmus+ ha contribuito a stampare oltre 1,5 milioni di libri di testo dall'inizio della guerra e sostiene progetti di sviluppo delle capacità nei settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport, al fine di rafforzare l'offerta di opportunità di alta qualità nel paese. Il governo ucraino ha già messo in atto misure per facilitare il riconoscimento dei titoli di istruzione al rientro in Ucraina²⁷. La salvaguardia e il ripristino della cultura e del patrimonio ucraini agevoleranno inoltre il reinserimento socioculturale delle persone che ritornano.

Le **rimesse** degli sfollati ucraini che vivono nell'UE sono una fonte di reddito che può sostenere l'economia ucraina e contribuire alla ricostruzione del paese. Secondo i dati della Banca nazionale ucraina, nel 2024 il flusso di rimesse dall'UE è stato pari al 3,26 % del PIL

1,5 miliardi di EUR in finanziamenti misti. Il suo obiettivo è mobilitare 40 miliardi di EUR di investimenti per la ripresa, la ricostruzione e la modernizzazione.

²⁴ L'azione comune Skills4Recovery è finanziata dall'UE, dalla Germania, dalla Polonia e dall'Estonia. È attuata dalla Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) e dal Fondo di solidarietà della Polonia (*Solidarity Fund PL*, SFPL). L'azione Skills4Recovery è stata avviata dal governo tedesco nel 2023.

²⁵ EU4Business è un'iniziativa globale che comprende tutto il sostegno dell'UE alle piccole e medie imprese (PMI) nei paesi del partenariato orientale e che intende migliorare l'accesso ai finanziamenti e ai servizi di sviluppo delle imprese.

²⁶ Il sostegno è distribuito a livello locale: il programma "U-LEAD with Europe", con 24 uffici regionali, fornisce misure di sviluppo delle capacità riguardanti la totalità delle responsabilità comunali durante la guerra di aggressione e la ripresa.

²⁷ La legislazione del marzo 2025 impone il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento acquisiti all'estero, compresa l'istruzione informale, come corsi e seminari online. Le autorità ucraine hanno inoltre fornito orientamenti alle scuole ucraine sulla valutazione dei risultati dell'apprendimento conseguiti all'estero, garantendo che gli alunni che hanno frequentato scuole locali nell'UE possano proseguire la loro istruzione al rientro in Ucraina.

dell'Ucraina, ossia a circa 5,6 miliardi di EUR. La Commissione si è impegnata con gli operatori dei sistemi di pagamento per promuovere pratiche che rendano le rimesse più accessibili ed economicamente sostenibili, con orientamenti per agevolare i pagamenti tra l'UE e tutti i territori ucraini controllati dal governo. La Commissione continua a sostenere gli sforzi dell'Ucraina volti a preparare la sua domanda di adesione all'ambito geografico dei regimi dell'area unica dei pagamenti in euro (SEPA), che agevolerebbero ulteriormente i trasferimenti transfrontalieri.

Le misure volte a garantire una maggiore integrazione dell'Ucraina nel mercato unico dell'UE stabilite nel piano d'azione prioritario per una zona di libero scambio globale e approfondita (DCFTA), unitamente alle riforme previste dal piano per l'Ucraina, costituiranno la base per una crescita economica sostenibile e opportunità di occupazione, attraverso misure quali il miglioramento del contesto imprenditoriale. Sulla base della logica di creazione di un'"autostrada verso il mercato unico", saranno promossi anche i collegamenti con l'Ucraina con l'obiettivo di ridurre gli ostacoli agli scambi commerciali, rafforzare la connettività e promuovere l'integrazione economica regionale.

4. PREPARARE LA STRADA A UNA TRANSIZIONE AGEVOLE E COORDINATA DALLA PROTEZIONE TEMPORANEA

La protezione temporanea era intesa a fornire assistenza immediata alle persone in fuga dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. L'attivazione della direttiva sulla protezione temporanea testimonia l'unità dell'Unione e la solidarietà con il popolo ucraino.

Tuttavia la protezione temporanea è appunto, per sua natura, temporanea. A un certo punto, quando le circostanze garantiranno una certezza sufficiente circa la situazione in Ucraina e in particolare che esistono condizioni sicure e durature per il rimpatrio, il quadro di protezione temporanea non sarà più necessario. Gli Stati membri dovrebbero essere pronti a tale cambiamento quando verrà il momento.

Dal 2022 l'UE combina il quadro giuridico della protezione temporanea con un'azione specifica volta a sostenere gli Stati membri che si occupano degli sfollati provenienti dall'Ucraina e a contribuire alla loro inclusione nelle società dell'UE. Considerando il perdurare degli sfollamenti così come la portata e la complessità della situazione attuale, è giunto il momento di iniziare ad adottare un approccio più mirato, che si adatti meglio alla situazione delle persone che beneficiano attualmente della protezione temporanea, con l'ulteriore obiettivo di allentare la pressione che le società ospitanti si trovano ad affrontare.

La Commissione presenta pertanto una **proposta di raccomandazione del Consiglio** che definisce le componenti fondamentali di una risposta coordinata e lungimirante a livello dell'UE, al fine di consentire agli Stati membri di mettere in atto misure transitorie.

4.1 Transizione dalla protezione temporanea ad altri status giuridici di soggiorno

La transizione dalla protezione temporanea fornirebbe certezza giuridica e prospettive durature ai beneficiari. La definizione di una prospettiva più chiara e a più lungo termine eviterà inoltre di mettere ulteriormente a dura prova i sistemi di asilo nazionali già eccessivamente sotto pressione.

Nel corso del tempo, le persone che godono della protezione temporanea sono diventate parte del tessuto sociale ed economico degli Stati membri. Pertanto la Commissione raccomanda agli Stati membri di consentire alle persone che godono della protezione temporanea **la transizione verso status giuridici di soggiorno nazionali**, in particolare per motivi lavorativi, familiari o di istruzione. Ciò consentirebbe alle persone che beneficiano della protezione temporanea di

godere di uno status più stabile negli Stati membri ospitanti che rispecchi meglio la loro situazione reale.

Sulla base della legislazione vigente dell'UE, le persone che godono della protezione temporanea non possono fare domanda di **status di soggiorno definiti dalle direttive dell'UE sulla migrazione legale**. Per aiutare le persone che beneficiano della protezione temporanea a compiere scelte informate e per offrire loro opportunità alternative, la Commissione incoraggia gli Stati membri, in particolare laddove non sia possibile l'accesso a status giuridici nazionali, a consentire alle persone che godono della protezione temporanea, e che altrimenti avrebbero il diritto di beneficiare di un altro status sulla base del diritto dell'UE, di effettuare una transizione verso altri status, presentando domanda di autorizzazione a norma della direttiva "Carta blu", della direttiva sul permesso unico e della direttiva su studenti e ricercatori²⁸. In tal modo, gli Stati membri sosterranno l'integrazione sostenibile delle persone che godono della protezione temporanea nei paesi ospitanti, anche nel mercato del lavoro, e promuoveranno un uso più efficiente delle loro competenze.

4.2 Prepararsi a un rimpatrio graduale e a una reintegrazione sostenibile in Ucraina

L'UE e gli Stati membri devono essere pronti a sostenere le persone che stanno tornando in Ucraina e che vi torneranno in futuro. La Commissione raccomanda agli Stati membri di adottare le misure necessarie per garantire un rimpatrio e una reintegrazione gradualmente e ordinati, al momento giusto e tenendo conto delle esigenze e delle capacità dell'Ucraina. Gli Stati membri e l'Ucraina sono incoraggiati a sfruttare appieno gli strumenti già disponibili a livello dell'UE.

Coloro che valutano la possibilità di tornare in Ucraina dovrebbero poter prendere decisioni informate. Per garantire a tutti pari opportunità, gli Stati membri sono incoraggiati a offrire un approccio flessibile ma strutturato all'organizzazione di **visite esplorative in Ucraina**. Questi viaggi potrebbero aiutare le persone a verificare la situazione delle loro famiglie, delle loro case o delle loro comunità prima di decidere se ritornare.

Per sostenere coloro che desiderano tornare a casa, la Commissione raccomanda inoltre un'attenta concezione da parte degli Stati membri dei **programmi di rimpatrio volontario**²⁹ consentiti dalla direttiva sulla protezione temporanea. Si tratterebbe di modalità pratiche per aiutare le persone a tornare a casa in condizioni di sicurezza e dignità. Tali programmi dovrebbero essere ben pianificati e comunicati in modo chiaro. Dovrebbero prendere in considerazione la situazione in Ucraina, le esigenze di coloro che ritornano e l'impatto sulle comunità locali. Tali programmi dovrebbero mirare a sostenere la coesione sociale e a evitare di mettere a dura prova le comunità già colpite dalla guerra di aggressione della Russia. Per ridurre l'onere amministrativo del trattamento individuale di ciascun caso, la Commissione raccomanda agli Stati membri di continuare a concedere alle persone che partecipano a programmi di rimpatrio volontario la proroga dei diritti loro garantiti in qualità di persone che godono della protezione temporanea fino al loro ritorno in Ucraina o fino alla fine del periodo previsto dal programma di rimpatrio volontario.

²⁸ Direttiva (UE) 2021/1883 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati; direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro; direttiva (UE) 2016/801 relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari (rifusione).

²⁹ Tali programmi non devono essere considerati programmi ai sensi della direttiva rimpatri, in quanto le persone interessate soggiornano legalmente nello Stato membro ospitante fino alla fine della protezione temporanea e non è necessaria alcuna decisione di rimpatrio.

Gli sforzi dell'UE per sostenere il rimpatrio e la reintegrazione in condizioni di sicurezza degli sfollati dall'Ucraina devono garantire che tutti siano trattati con dignità ed equità. La situazione individuale di alcune persone che godono della protezione temporanea e che vivono nell'UE può indicare che esse non soddisfano i requisiti per ottenere altri status né per rientrare in Ucraina, a causa della loro vulnerabilità e del fatto che l'Ucraina potrebbe non avere la capacità di soddisfare le loro esigenze immediatamente dopo la fine della protezione temporanea, come nel caso di persone sottoposte a un piano di cure mediche. La Commissione raccomanda pertanto agli Stati membri di valutare la possibilità per tali persone vulnerabili di continuare a soggiornare legalmente nell'UE per un periodo transitorio fino a quando il loro rimpatrio non sarà fattibile.

Analogamente, l'istruzione dei bambini non dovrebbe essere interrotta. È importante garantire che i minori che frequentano le scuole siano autorizzati a completare la loro istruzione in un ambiente stabile, insieme alle loro famiglie. Gli Stati membri possono avvalersi delle norme della direttiva sulla protezione temporanea che consentirebbero alle famiglie con figli minori che frequentano la scuola di rimanere nell'UE per il periodo di tempo necessario, soprattutto se la protezione temporanea termina prima dell'anno scolastico.

4.3 Rafforzamento della fornitura di informazioni, del coordinamento, del monitoraggio e dello scambio di dati

Sarà essenziale fornire informazioni chiare, accurate e aggiornate. Gli Stati membri sono incoraggiati a istituire strumenti e canali di comunicazione adeguati, compresa l'organizzazione di campagne di informazione, facendo al contempo buon uso degli strumenti esistenti per evitare duplicazioni, ricorrendo ai poli di unità, ove istituiti, e coinvolgendo le organizzazioni internazionali.

Sebbene sia Eurostat a preparare le statistiche europee ufficiali sulla protezione temporanea, al fine di garantire la definizione di un quadro situazionale tempestivo a fini operativi gli Stati membri sono tenuti ad aggiornare periodicamente i loro dati sulla protezione temporanea nella **piattaforma per la protezione temporanea**, compresi i dati relativi alle registrazioni inattive. Poiché la transizione dalla protezione temporanea comporterà cambiamenti significativi nello status degli sfollati, è essenziale disporre di un quadro accurato dell'evoluzione della situazione e si raccomanda il coordinamento e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e le autorità ucraine, anche tramite la piattaforma di solidarietà.

5. CONCLUSIONI

Il fermo sostegno dell'UE all'Ucraina continuerà per tutto il tempo necessario. L'UE offrirà rifugio agli sfollati provenienti dall'Ucraina finché ne avranno bisogno

e si impegna a far tornare il popolo ucraino nel proprio paese una volta che saranno presenti condizioni adeguate di sicurezza e stabilità. Adottando un approccio graduale, flessibile e coordinato per andare oltre la protezione temporanea, l'UE può garantire che tutte le persone siano trattate con dignità e rispetto, che le esigenze e le capacità dell'Ucraina siano debitamente prese in considerazione e che i sistemi europei non siano soggetti a pressioni sproporzionate.

La Commissione continuerà a collaborare strettamente con gli Stati membri, il governo ucraino e le organizzazioni internazionali per garantire che le esigenze delle persone sfollate dall'Ucraina verso l'UE siano soddisfatte e che i cittadini siano dotati di tutte le risorse e degli strumenti necessari per ricostruire la loro vita e il loro futuro.