Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 1303/2013 e del regolamento (UE) 2021/1060 per quanto concerne un'ulteriore flessibilità per affrontare le conseguenze dell'aggressione militare da parte della Federazione russa — FAST (assistenza flessibile ai territori) — CARE

[COM(2022) 325 final — 2022/0208 (COD)]

(2022/C 486/20)

Relatrice: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Consultazione	Parlamento europeo, 4.7.2022
	Consiglio dell'Unione europea, 15.7.2022
Base giuridica	Articoli 177 e 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	9.9.2022
Adozione in sessione plenaria	21.9.2022
Sessione plenaria n.	572
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	189/0/1

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Con la proposta FAST-CARE, la Commissione europea ha adottato alcune misure supplementari assolutamente necessarie per aiutare gli Stati membri, gli enti locali e i partner della società civile ad affrontare le conseguenze dell'aggressione russa a danno dell'Ucraina. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con viva soddisfazione questo nuovo pacchetto globale che estende gli aiuti già forniti nell'ambito dell'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE), offrendo ulteriore sostegno e maggiore flessibilità nell'ambito dei finanziamenti della politica di coesione.

1.2. Il CESE riconosce inoltre che gli effetti diretti e indiretti dell'invasione non provocata del 24 febbraio hanno portato a un costante aumento del numero di rifugiati in arrivo in tutti gli Stati membri, ma soprattutto alle frontiere dell'Unione europea, e che sono pertanto necessari ulteriori interventi. La situazione attuale non ha precedenti e impone l'applicazione, in queste circostanze specifiche, di tutte le misure possibili e più appropriate. In tal senso, il CESE ritiene che FAST-CARE fornisca una risposta a tali circostanze offrendo finanziamenti supplementari per le sfide migratorie derivanti dall'aggressione militare russa, ma anche contribuendo ad attenuare i ritardi nell'attuazione dei progetti dovuti agli effetti combinati della pandemia di COVID-19, da un lato, e degli elevati costi energetici e della carenza di materie prime e di manodopera causati dalla guerra, dall'altro.

1.3. Il CESE ha sottolineato incessantemente la necessità di una risposta immediata ed efficace ricorrendo a tutti i mezzi possibili. Gli sforzi costanti volti a garantire la flessibilità dei finanziamenti dovrebbero garantire l'attuazione più efficiente degli investimenti della politica di coesione nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 e assicurare inoltre un avvio agevole dei programmi 2021-2027. Il CESE accoglie con favore la possibilità, prevista in via temporanea, di ottenere un cofinanziamento fino al 100 % a titolo del bilancio dell'UE per l'attuazione dei programmi della politica di coesione, nonché la possibilità di ulteriori trasferimenti sia tra Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione, sia tra categorie di regioni.

1.4. Il CESE accoglie con grande favore il riconoscimento, da parte della Commissione, dell'onere gravoso a carico degli enti locali e delle organizzazioni della società civile che operano nelle comunità locali per far fronte alle sfide migratorie conseguenti all'aggressione militare russa. Il CESE accoglie con favore la disposizione secondo cui un livello minimo di sostegno del 30 %, nell'ambito delle pertinenti priorità, andrebbe riservato agli enti locali, alle parti sociali e alle organizzazioni della società civile, al fine di garantire che questi tipi di beneficiari ricevano una quota adeguata delle risorse in considerazione del loro ruolo attivo nelle azioni di accoglienza e integrazione dei rifugiati. Dal momento, però, che

questo tasso potrebbe rivelarsi troppo esiguo per i paesi che ospitano un gran numero di rifugiati, andrebbe presa ulteriormente in considerazione la possibilità di aumentarlo per i paesi che confinano con l'Ucraina.

1.5. Il CESE ritiene che le ONG e le parti sociali abbiano un ruolo cruciale da svolgere, sia in quanto organizzazioni responsabili dell'attuazione dei programmi sia come partner preziosi nel monitoraggio di tale attuazione, ed è quindi disposto a favorire un ulteriore dialogo riguardo a tale impegno per le organizzazioni della società civile e le parti sociali nell'UE o in Ucraina. La società civile si è dimostrata efficace nel fornire una risposta immediata durante le prime fasi della guerra e, se dotata di risorse sufficienti, servirà da solido collegamento tra le esigenze locali e la loro integrazione nelle politiche ad alto livello. Il CESE continua a puntare a un coinvolgimento più completo nella risposta immediata e a una migliore inclusione a lungo termine nella definizione del programma di integrazione, con il proseguire del conflitto.

1.6. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione di dispensare gli Stati membri dalla necessità di rispettare i requisiti di concentrazione tematica per il QFP 2014-2020, consentendo loro di riorientare le risorse tra obiettivi tematici nell'ambito della stessa priorità dello stesso fondo e della medesima categoria di regioni, di fronte al rapido evolversi della situazione sul campo. Il CESE accoglie inoltre con soddisfazione la disposizione intesa ad autorizzare l'ammissibilità delle spese eccezionali relative alle operazioni materialmente completate o pienamente realizzate a decorrere dalla data dell'invasione.

1.7. Il CESE prende atto della combinazione di misure globali che tengono conto delle esigenze a livello micro/individuale (ad esempio l'estensione nel tempo e l'aumento del costo unitario di nuova introduzione consentito per coprire le necessità di base e il sostegno a favore delle persone cui è stata concessa la protezione temporanea) e delle esigenze a livello macro/di Stato membro (ad esempio, un più agevole scaglionamento delle operazioni dai programmi 2014-2020 a quelli del periodo di programmazione 2021-2027 per estendere tale possibilità a un maggior numero di operazioni in ritardo, senza pregiudicare gli obblighi degli Stati membri di rispettare i requisiti di concentrazione tematica e gli obiettivi relativi al contributo all'azione per il clima).

1.8. Inoltre, il CESE prende debitamente atto delle disposizioni volte a ridurre gli oneri amministrativi per gli Stati membri, nonché degli impegni assunti dalla Commissione per aiutare i beneficiari e le parti interessate offrendo loro ulteriore sostegno e orientamento, ad esempio nella gestione dei contratti di appalto che subiscono uno sforamento dei costi, e altre linee guida e misure di carattere non legislativo. Il CESE esorta la Commissione a collaborare con gli Stati membri, gli enti locali e la società civile per eliminare tutti i possibili oneri amministrativi superflui, garantendo nel contempo la piena trasparenza per quanto riguarda l'assegnazione e l'esecuzione di misure volte ad affrontare le conseguenze della guerra in Ucraina. In tale contesto, il CESE sottolinea inoltre la necessità di coinvolgere più attivamente la società civile e le parti sociali dell'UE e dell'Ucraina per assicurare una pianificazione, una gestione e un monitoraggio efficaci delle risorse e garantire che tali risorse raggiungano coloro che ne hanno più bisogno, là dove sono più necessarie.

1.9. Il CESE riconosce che si dovrebbero adottare tutte le misure possibili nell'ambito dell'attuale QFP. In tale contesto, il CESE concorda con l'intenzione della Commissione di modificare il regolamento QFP in modo da ottimizzare l'uso delle risorse rimanenti per il periodo 2014-2020 e consentire una transizione agevole verso il periodo di programmazione 2021-2027. Va tuttavia osservato che, sebbene il CESE abbia sempre chiesto «la massima flessibilità a tutti i livelli, dall'avvio dei programmi fino alla loro chiusura, al fine di garantire che le risorse disponibili siano utilizzate nella più ampia misura possibile» ([1]), di fronte a un accumularsi delle conseguenze dirette e indirette della guerra in Ucraina, lo stesso Comitato ritiene che potrebbe rendersi necessaria l'introduzione di nuovi strumenti finanziari innovativi ([2]). Una possibile soluzione che il CESE ha raccomandato in precedenza è un fondo ad hoc dell'Unione europea dedicato alla ricostruzione e allo sviluppo dell'Ucraina, ad integrazione degli sforzi messi in atto per sostenere gli Stati membri colpiti dalla guerra ([3]).

([1]) Cfr. il documento di sintesi del CESE sul tema *Covid-19: Fondi strutturali e d'investimento europei — Flessibilità eccezionale*.

([2]) Nei suoi pareri, il CESE ha sottolineato costantemente la necessità di garantire che il QFP 2021-2027 offra la possibilità di introdurre nuovi strumenti finanziari innovativi, andando oltre quanto già previsto dal dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU C 364 del 28.10.2020), *Covid-19: Fondi strutturali e d'investimento europei — Flessibilità eccezionale*, *Regolamento sull'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus* e *Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)/Crisi COVID-19*.

([3]) Cfr. il parere del CESE sull'*ottava relazione sulla coesione: la coesione in Europa in vista del 2050* (GU C 323 del 26.8.2022, pag. 54).

1.10. Il CESE invita il Consiglio e il Parlamento europeo ad approvare il regolamento in tempi rapidi in modo che possa essere adottato quanto prima possibile. La portata della sfida richiede una risposta collettiva e maggiormente coordinata, soprattutto con il rapido avvicinarsi della stagione fredda.

2. **Osservazioni generali**

2.1. Dal 24 febbraio la Commissione ha presentato una serie di proposte, nel quadro dell'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE), al fine di garantire che tutti i finanziamenti disponibili nell'ambito dei programmi della politica di coesione per il periodo 2014-2020 e del Fondo di aiuti europei agli indigenti, nonché i prefinanziamenti nell'ambito dei programmi REACT-EU, siano rapidamente mobilitati per far fronte alle conseguenze immediate della guerra di aggressione russa a danno dell'Ucraina, consentendo nel contempo agli Stati membri di continuare a impegnarsi per garantire una ripresa verde, digitale e resiliente delle loro economie dalla crisi derivante dalla pandemia di COVID-19.

2.2. Tuttavia, di fronte alla continua crescita delle esigenze, il Consiglio europeo, il Parlamento europeo e le regioni dell'UE hanno invitato la Commissione a presentare nuove iniziative nell'ambito del QFP per sostenere gli sforzi degli Stati membri in questo senso. È ora necessario venire incontro alle esigenze più a lungo termine dei civili sfollati, che andrebbero aiutati a integrarsi tramite l'offerta di alloggio e assistenza sanitaria, nonché l'accesso all'occupazione e all'istruzione durante la loro permanenza negli Stati membri dell'UE. Va osservato che l'impegno di rispondere alle esigenze a più lungo termine dei rifugiati interessa comunità già duramente provate dalla pandemia di COVID-19 (ad esempio in termini di pressioni sul sistema sanitario), ma pone anche nuovi problemi, come gli aspetti sensibili al genere degli interventi politici (troppo limitato, ad esempio, è il numero di bambini iscritti nelle scuole, con conseguenti impedimenti gravi per l'integrazione professionale delle donne).

2.3. La guerra ha provocato strozzature nelle catene di approvvigionamento e carenze di manodopera, ed ha aumentato sensibilmente i prezzi delle materie prime, compresi l'energia e i materiali. Questa situazione si va ad aggiungere alle conseguenze della pandemia, esercitando pressioni aggiuntive a carico dei bilanci pubblici e ritardando ulteriormente gli investimenti, soprattutto nelle infrastrutture.

2.4. Il pacchetto FAST-CARE apporta numerose modifiche di rilievo alla normativa della politica di coesione per i periodi 2014-2020 e 2021-2027 con l'intento di accelerare e semplificare ulteriormente il sostegno degli Stati membri all'integrazione dei cittadini di paesi terzi, continuando nel contempo a contribuire alla ripresa delle regioni dalla pandemia di COVID-19.

2.5. Un maggiore sostegno verrà garantito a coloro che accolgono gli sfollati — vale a dire gli Stati membri, gli enti locali e le organizzazioni della società civile — tramite le seguenti misure:

— i prefinanziamenti aumentano di ulteriori 3,5 miliardi di EUR da versare nel 2022 e nel 2023, fornendo così liquidità supplementare a tutti gli Stati membri in tempi rapidi;

— la possibilità di un tasso di cofinanziamento fino al 100 % da parte dell'UE nel periodo 2014-2020 è ora estesa a misure che promuovono l'integrazione socioeconomica dei cittadini di paesi terzi;

— la possibilità di ottenere questo tasso di cofinanziamento è estesa anche al periodo di programmazione 2021-2027, ma verrà riesaminata entro la metà del 2024;

— l'importo del costo unitario semplificato per coprire le necessità di base dei rifugiati, fissato da CARE a 40 EUR, verrà portato a 100 EUR per persona alla settimana, e questo contributo alle spese potrà essere richiesto per un periodo massimo di 26 settimane, rispetto alle 13 attuali;

— sarà estesa la possibilità di un finanziamento incrociato, già prevista nell'ambito di CARE, tra il FESR e il FSE. Ciò significa che il Fondo di coesione può ora mobilitare risorse anche per affrontare le conseguenze delle sfide migratorie;

— le spese per operazioni volte a rispondere a sfide migratorie possono ora essere dichiarate retroattivamente ai fini del loro rimborso, anche qualora l'operazione sia già stata completata.

2.6. Al fine di garantire che gli investimenti vadano a finire là dove sono più necessari, FAST-CARE introduce due importanti cambiamenti:

— Almeno il 30 % delle risorse mobilitate dalle flessibilità previste andrebbe destinato a operazioni gestite dagli enti locali e dalle organizzazioni della società civile che operano nelle comunità locali, in modo che coloro che sostengono la maggior parte degli sforzi ricevano un sostegno adeguato.

— I programmi possono sostenere operazioni che esulano dall'ambito geografico di competenza, ma comunque in un determinato Stato membro, riconoscendo così che spesso i rifugiati si spostano all'interno di uno stesso paese.

2.7. Per quanto riguarda il sostegno pratico volto a risolvere il problema dei ritardi di attuazione, i progetti di importo superiore a 1 milione di EUR (in particolare quelli infrastrutturali), finanziati nell'ambito dei programmi 2014-2020 ma che non hanno potuto essere completati in tempo a causa degli aumenti dei prezzi e della carenza di materie prime e di manodopera, possono continuare a ricevere sostegno nell'ambito dei programmi 2021-2027, anche se tali progetti non potrebbero beneficiarne in base alle norme di ammissibilità relative a questo periodo di programmazione.

3. **Osservazioni particolari**

3.1. Il CESE plaude agli sforzi compiuti dalla Commissione europea al fine di creare mezzi adeguati ed efficienti per l'offerta di un sostegno finanziario in grado di far fronte alle conseguenze dell'aggressione militare russa, che è aumentata di portata, ma anche di impatto. Di conseguenza gli Stati membri devono far fronte a continui e consistenti afflussi di persone in fuga dall'aggressione russa. Questa situazione si va ad aggiungere alle conseguenze della pandemia di COVID-19, in particolare alle perturbazioni delle catene del valore, che mettono a repentaglio i bilanci pubblici incentrati sulla ripresa dell'economia, ma rischiano anche di ritardare gli investimenti, soprattutto nelle infrastrutture.

3.2. Il CESE riconosce inoltre che, poiché gli effetti diretti e indiretti della guerra in Ucraina continuano a moltiplicarsi in tutti gli Stati membri, è fondamentale garantire i mezzi per far fronte alle sfide migratorie e alle perturbazioni del mercato attraverso una combinazione di finanziamenti, procedure e assistenza tecnica, tutti associati a flessibilità, agilità e reazione rapida.

3.3. Il CESE concorda pienamente sul fatto che i finanziamenti devono essere resi disponibili attraverso una revisione mirata dell'attuale quadro finanziario, al fine di prevenire qualunque interruzione dei finanziamenti necessari per le misure chiave di mitigazione della crisi e di sostegno agli indigenti. Il CESE aveva già raccomandato in precedenti pareri ([4]) di assegnare risorse aggiuntive agli Stati membri sotto forma di prefinanziamento immediato.

3.4. Il CESE si compiace che la possibilità di ricorrere a un cofinanziamento fino al 100 % sia stata estesa per queste misure al periodo contabile conclusosi il 30 giugno 2022, al fine di contribuire ad alleviare l'onere che grava sulle finanze pubbliche degli Stati membri; si compiace altresì che l'aumento sostanziale dei prefinanziamenti ([5]) a titolo delle risorse REACT-EU abbia fornito agli Stati membri la liquidità necessaria per soddisfare le esigenze più urgenti.

3.5. Il CESE si rallegra inoltre della proposta della Commissione di introdurre un tasso di cofinanziamento fino al 100 % per le priorità che promuovono l'integrazione socioeconomica dei cittadini di paesi terzi nel quadro dei programmi 2021-2027. Anche se tale provvedimento scade il 30 giugno 2024, la possibilità di riesaminare questo tasso in base alle modalità di utilizzo, nonché di estenderlo, qualora si dimostri efficace, offre una tabella di marcia per introdurre una maggiore flessibilità e rendere disponibile una maggiore liquidità qualora sopravvengano necessità urgenti di finanziamento.

3.6. Il CESE plaude con forza alla disposizione secondo cui almeno il 30 % del sostegno, nell'ambito delle pertinenti priorità, dovrebbe essere concesso a beneficiari che sono enti locali e organizzazioni della società civile operanti nelle comunità locali, al fine di garantire che questi tipi di beneficiari ricevano una quota adeguata di tali risorse, dato il loro ruolo attivo nelle azioni di accoglienza e integrazione dei rifugiati. Si tratta però di un tasso che potrebbe rivelarsi troppo esiguo per i paesi confinanti con l'Ucraina che ospitano un numero notevolmente più elevato di rifugiati. Pertanto, pur trattandosi di un livello minimo, andrebbe incoraggiata l'introduzione di una dotazione più consistente, concedendo almeno il 50 % del sostegno nell'ambito di una determinata priorità ai beneficiari che sono enti locali e organizzazioni della società civile operanti nelle comunità locali.

3.7. Il CESE comprende la necessità di preservare gli obiettivi originali della politica di coesione e il fatto che essa non possa diventare un rimedio universale per tamponare tutte le emergenze che potrebbero sorgere. In questo senso, sono comprensibili le disposizioni che limitano l'importo totale programmato nell'ambito delle priorità in materia di integrazione dei rifugiati in uno Stato membro al 5 % della dotazione nazionale iniziale di tale Stato membro a titolo del FESR e del FSE+ combinati. Tuttavia, tali massimali dovrebbero essere soggetti a un riesame anticipato al fine di lasciare sufficiente margine di manovra disponibile, se necessario, soprattutto ai paesi confinanti. È chiaro che i paesi che ospitano la grande maggioranza dei rifugiati in fuga dall'Ucraina devono far fronte a maggiori difficoltà rispetto ad altri Stati membri dell'UE. Pertanto, i massimali percentuali dovrebbero tenere conto delle realtà sul campo e delle difficoltà diverse cui devono far fronte i singoli Stati membri.

([4]) Documento di sintesi del CESE *REACT-EU*.

([5]) Nei suoi pareri precedenti, il CESE aveva espresso costantemente il proprio apprezzamento per l'aumento percentuale del contributo previsto erogato in anticipo o dei prefinanziamenti, aggiungendo però che occorreva fare di più per garantire che le risorse finanziarie fossero mobilitate il più rapidamente possibile. Si veda ad esempio la posizione del CESE nel documento di sintesi sul tema *Assistenza finanziaria agli Stati membri colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica*.

3.8. Il CESE esorta la Commissione a collaborare strettamente con gli Stati membri, gli enti locali e le organizzazioni della società civile per sfruttare nel modo più efficace e rapido le possibilità offerte da FAST-CARE a sostegno dei rifugiati ucraini. Il regolamento prevede che gli Stati membri riferiscano in merito al rispetto della condizione del 30 % nella relazione finale di attuazione, mentre il CESE sarebbe favorevole a una rendicontazione continua e al coinvolgimento della società civile nel monitoraggio dell'attuazione di tali disposizioni.

3.9. Le considerazioni di cui sopra si applicano anche alla pianificazione, all'attuazione e al monitoraggio dei programmi correlati all'attuazione della politica di coesione e al processo di selezione dei progetti da realizzare. In tale contesto, occorre valutare con attenzione il rischio di trasformare la politica di coesione in un insieme di risposte frammentate alle emergenze che hanno scosso il nostro continente.

3.10. La creazione di una chiara sinergia tra i principi di coesione e gli obiettivi fondamentali della politica, da un lato, e le nuove realtà sociali, economiche e ambientali riguardanti la carenza di manodopera, le difficoltà nelle catene di approvvigionamento e l'aumento dei prezzi e dei costi dell'energia, dall'altro, dovrebbe costituire una preoccupazione fondamentale al fine di conseguire un tasso di assorbimento corretto che rispecchi l'uso più efficace possibile delle risorse esistenti.

4. Il CESE prende atto della scelta della Commissione di non prorogare di un anno supplementare la regola N+3 per il periodo 2014-2020, nonché del suo giudicare FAST-CARE neutro in termini di bilancio per il periodo 2021-2027, nonostante l'anticipo di stanziamenti di pagamento per il 2022 e il 2023 (principalmente dovuto a prefinanziamenti), che quindi non renderebbe necessaria alcuna variazione dei massimali annui per impegni e pagamenti previsti nel QFP. Tuttavia, il CESE incoraggia vivamente la Commissione a monitorare l'impatto delle variazioni e a lasciare un margine di manovra per le esigenze o le priorità che possono emergere o assumere più ampie proporzioni.

Bruxelles, 21 settembre 2022

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG