C/2025/774

11.2.2025

Parere del Comitato economico e sociale europeo

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio - RESTORE - Sostegno regionale di emergenza per la ricostruzione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1057

[COM(2024) 496 final — 2024/0275 (COD)]

(C/2025/774)

Relatore generale: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 14.11.2024 Parlamento europeo, 25.10.2024
Base giuridica	Articolo 164, articolo 175, terzo comma, articolo 178 e articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sessione plenaria	4.12.2024
Sessione plenaria n.	592
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	138/0/0

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE esprime piena solidarietà e pieno sostegno alle popolazioni duramente colpite dalle catastrofi naturali recentemente avvenute nell'Europa centrale, orientale e meridionale. Quando una catastrofe climatica colpisce le regioni dell'UE, l'Europa può reagire con più forza se è unita e solidale.

1.2. Il CESE riconosce che le conseguenze dei cambiamenti climatici e della scarsità di risorse si stanno purtroppo già manifestando. Dobbiamo quindi adeguarci a una realtà che non abbiamo mai conosciuto in precedenza. Sebbene l'UE sia giustamente impegnata a evitare un peggioramento della situazione, non siamo preparati alle emergenze climatiche, alle crisi energetiche e alle catastrofi naturali impreviste.

1.3. La crisi climatica costituisce un problema sistemico che trascende i confini, il che implica la necessità di un cambiamento sistemico delle modalità di funzionamento della nostra economia e rende essenziale che i governi si impegnino a trovare soluzioni sistemiche, anziché limitarsi ad affrontare i sintomi del problema.

1.4. Secondo il CESE, occorreranno misure immediate, semplici ed efficaci per attenuare le conseguenze sociali, territoriali ed economiche delle catastrofi naturali. Per riprendersi da queste catastrofi le regioni dell'UE avranno bisogno di una vasta opera di ricostruzione.

1.5. Il CESE accoglie con favore i margini di flessibilità presentati nella proposta della Commissione per sostenere i paesi colpiti, dato che le catastrofi naturali hanno un impatto pesante e duraturo sul tessuto sociale ed economico delle regioni dell'UE.

1.6. Il CESE appoggia la politica di coesione quale strumento di investimento a lungo termine dell'UE, ma riconosce che le catastrofi naturali particolarmente distruttive possono compromettere lo sviluppo dell'Unione nel lungo periodo.

1.7. Il CESE sottolinea che il principio fondamentale della politica coesione – secondo cui non bisogna lasciare indietro nessuna persona e nessun territorio – rimane solido e valido, e che i partner della società civile sono pronti a continuare a lavorare a favore di tale principio attraverso una robusta politica di investimento dell'UE.

1.8. Nella sua recente risoluzione intitolata *Nessuno dovrebbe essere lasciato indietro. Per una politica di coesione inclusiva e partecipativa a sostegno della coesione sociale, economica e territoriale* ([1]), il CESE fa riferimento con forza e chiarezza alla politica di coesione quale politica più importante dell'UE per gli investimenti a lungo termine finalizzati a ridurre le disparità regionali, economiche e territoriali.

1.9. Secondo il CESE, l'UE ha bisogno di un nuovo meccanismo di finanziamento che sia non solo stabile e solido, ma anche flessibile, adattabile e pronto a rispondere a crisi nuove ed emergenti negli anni e nei decenni a venire. È fondamentale che il funzionamento di questo meccanismo, maggiormente incentrato su risposte rapide e urgenti, sia coerente con le politiche generali dell'UE in materia di clima, ambiente ed energia, che a lungo termine ridurranno la dipendenza dalle risposte di emergenza e proteggeranno l'umanità e l'ambiente.

1.10. 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 a disposizione per sostenere le regioni colpite. Le catastrofi naturali occorse hanno gravemente danneggiato le organizzazioni della società civile, i lavoratori, le PMI e le ONG, e bisogna destinare loro una quota consistente dei fondi disponibili in modo che possano riprendersi dai pesanti danni subiti.

1.11. Il CESE invita il Consiglio e il Parlamento europeo ad approvare celermente la proposta di regolamento in esame, in modo da renderne possibile l'applicazione al più presto. La portata della sfida richiede una risposta collettiva e maggiormente coordinata, soprattutto con il rapido avvicinarsi della stagione fredda.

2. **Osservazioni generali**

2.1. *Motivazioni e descrizione della proposta*

2.1.1. La Commissione europea ha presentato la proposta di regolamento su un sostegno regionale di emergenza per la ricostruzione (RESTORE) che modifica i regolamenti FESR (2021/1058) e FSE+ (2021/1057) in risposta alle inondazioni nell'Europa centrale e orientale causate dalla tempesta Boris e agli incendi in Portogallo del settembre 2021, due eventi che hanno imposto la necessità della ricostruzione e di un sostegno immediato ai territori colpiti.

2.1.2. La proposta della Commissione mira a fornire liquidità e a ridurre l'onere finanziario sugli Stati membri colpiti da catastrofi naturali, con la possibilità di un finanziamento europeo fino al 100 % per le nuove priorità specifiche programmate nell'ambito del FESR e del FSE+, di un prefinanziamento supplementare del 30 % e di un tasso massimo per la riprogrammazione delle risorse a valere sul FESR e sul FSE+ che non potrà superare il 10 % del totale della dotazione nazionale del FESR, del FSE+ e del Fondo di coesione, considerati nel loro insieme.

2.1.3. Maggiore flessibilità è consentita in caso di gravi catastrofi naturali a livello nazionale o regionale, così come definite nel regolamento sul Fondo di solidarietà dell'UE (FSUE), o anche qualora i danni causati siano di entità inferiore alle soglie stabilite in tale regolamento, purché le catastrofi verificatesi siano riconosciute come tali dalle autorità competenti dello Stato membro. È prevista l'ammissibilità retroattiva a partire dal 1º gennaio 2024 anche per le operazioni materialmente completate oppure già pienamente attuate.

2.1.4. In particolare, nel regolamento (UE) 2021/1058 sul FESR viene introdotto un nuovo obiettivo specifico nell'ambito dell'obiettivo strategico 2 (un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio), senza modificare l'ambito di intervento del fondo e senza derogare alle regole applicabili in materia di concentrazione tematica. Inoltre, in rapporto al regolamento (UE) 2021/1057 sul FSE+, la proposta della Commissione prevede una serie di eccezioni e di margini di flessibilità temporanei per garantire che i cittadini ricevano assistenza con il minor numero possibile di passaggi burocratici, senza che sia necessario stabilire una priorità specifica.

([1]) Risoluzione del Comitato economico e sociale europeo — *Nessuno dovrebbe essere lasciato indietro. — Per una politica di coesione inclusiva e partecipativa a sostegno della coesione sociale, economica e territoriale*; GU C, C/2024/6016, 23.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6016/oj.

2.1.5. La proposta prevede il finanziamento di regimi di riduzione dell'orario lavorativo e la fornitura di assistenza materiale senza che siano necessarie misure di accompagnamento, in modo da assicurare un sostegno diretto ai cittadini. Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria, la durata della copertura può arrivare a 18 mesi a partire dalla data della catastrofe, mentre per l'assistenza materiale la durata massima del finanziamento è di sei mesi, rendendo quindi possibile fornire una risposta più rapida alle emergenze. Il termine per presentare modifiche al pertinente programma è fissato a quattro mesi dalla data della catastrofe naturale, oppure dall'entrata in vigore del regolamento modificativo.

2.1.6. La proposta in esame non prevede l'erogazione di un sostegno a titolo del Fondo di coesione per il nuovo obiettivo specifico, in quanto il Trattato limita il campo di applicazione di tale fondo al settore dei trasporti e a quello dell'ambiente. Gli Stati membri possono tuttavia trasferire risorse dal Fondo di coesione al FESR entro i limiti stabiliti dal regolamento recante disposizioni comuni (in totale, fino al 20 % della dotazione iniziale).

2.1.7. La proposta non comporta alcuna variazione dei massimali annui per impegni e pagamenti previsti nel QFP, rimanendo quindi entro i limiti dell'attuale QFP ed evitando ripercussioni in termini di bilancio. Il prefinanziamento del 30 % e l'aumento del tasso di finanziamento da parte dell'UE fino al 100 % potrebbero portare ad anticipare gli stanziamenti di pagamento al 2025 e al 2026, il che significa che ulteriori pagamenti andranno effettuati in una fase successiva in quanto il quadro finanziario complessivo rimane invariato. Per il 2025 la Commissione ha proposto di coprire il fabbisogno supplementare mediante una lettera rettificativa al bilancio dell'anno prossimo. Allo scopo di evitare una duplicazione dei finanziamenti, nelle domande di pagamento da presentare alla Commissione bisognerà detrarre i costi sostenuti ricorrendo ad altri strumenti nazionali o europei, oppure a regimi assicurativi privati.

2.2. *Considerazioni di ordine generale*

2.2.1. Il CESE esprime solidarietà agli Stati membri colpiti da catastrofi naturali e riconosce che uno sconvolgimento come quello causato da una catastrofe naturale può avere un impatto significativo sullo sviluppo di una regione.

2.2.2. Le recenti catastrofi naturali nell'Europa centrale, orientale e meridionale, così come le alluvioni nella regione di Valencia, hanno avuto un effetto devastante sulle popolazioni che vivono in quei territori. In molti centri urbani, borghi e villaggi saranno necessari importanti lavori di ricostruzione per riparare le infrastrutture e le attrezzature danneggiate.

2.2.3. Il CESE sottolinea la necessità di adottare senza indugio misure efficaci tese a ridurre l'onere sui bilanci locali, regionali e nazionali e ad attenuare il rischio di un aggravamento delle disparità territoriali per effetto di tali catastrofi.

2.2.4. In più di un'occasione si è fatto ricorso alla politica di coesione per superare le conseguenze più immediate di una crisi. Ad esempio, fin dal primo giorno della crisi innescata dalla pandemia sono state utilizzate le risorse finanziarie di questa politica. Da quando è iniziata la guerra in Ucraina, la politica di coesione ha rappresentato uno strumento essenziale nel contribuire ad aiutare le regioni frontaliere e i rifugiati attraverso il regolamento CARE. Si è attinto alle sue risorse anche per aiutare le PMI a fare fronte all'impennata dei prezzi dell'energia elettrica.

2.2.5. Il CESE sottolinea tuttavia che si corre il rischio di trasformare la politica di coesione in uno strumento di risposta alle crisi, a scapito dei suoi obiettivi a lungo termine. Per le regioni dell'UE è cruciale trovare il giusto equilibrio, al fine di garantire che la flessibilità necessaria non pregiudichi la natura strategica e a lungo termine della politica di coesione.

2.2.6. Nella sua recente risoluzione intitolata *Nessuno dovrebbe essere lasciato indietro. Per una politica di coesione inclusiva e partecipativa a sostegno della coesione sociale, economica e territoriale*, il CESE ha sottolineato di essere contrario a qualsiasi ridimensionamento della politica di coesione e alla sua trasformazione in uno strumento per affrontare le emergenze.

2.2.7. Secondo il CESE, l'UE ha bisogno di un nuovo meccanismo di finanziamento in grado di offrire un'assistenza immediata e a largo raggio agli Stati membri che si trovino in situazioni di emergenza come quelle suindicate. Il CESE ha infatti già proposto la creazione di un nuovo Fondo di adeguamento ai cambiamenti climatici. Le risorse necessarie dovrebbero essere reindirizzate dai fondi dell'UE esistenti, in particolare dal Fondo di coesione e dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, e andrebbero gestite in modo semplificato e coerente attraverso questo nuovo fondo.

2.2.8. 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 che come partner preziosi nel monitoraggio di tale attuazione, ed è quindi pronto a facilitare un approfondimento del dialogo in merito al coinvolgimento delle organizzazioni della società civile.

2.2.9. Il CESE chiede fermamente che la Commissione riconosca l'onere gravoso a carico degli enti locali e delle organizzazioni della società civile che operano nelle comunità locali per affrontare le difficoltà derivanti da queste catastrofi naturali. In tale contesto il CESE chiede che, sulla falsariga di quanto previsto nella proposta FAST-CARE, sia introdotta una disposizione volta a riservare un livello minimo di sostegno, nell'ambito delle pertinenti priorità, agli enti locali, alle parti sociali e alle organizzazioni della società civile, al fine di garantire che queste tipologie di beneficiari ricevano una quota adeguata delle risorse, in considerazione del loro ruolo attivo nelle azioni tese a rimediare ai danni subiti.

2.3. *Osservazioni particolari*

2.3.1. Il CESE suggerisce che i margini di flessibilità proposti siano applicabili anche alle catastrofi naturali avvenute a partire dalla seconda metà del 2023, anziché dal 1º gennaio 2024; al riguardo, sottolinea che le inondazioni che nel 2023 hanno interessato la Slovenia (ad agosto) e la Grecia (a settembre) hanno causato danni ingenti, che impongono progetti di ricostruzione complessi la cui realizzazione richiederà vari anni e che in alcuni casi potranno essere avviati solo dopo il completamento degli opportuni studi. Poiché molti costi andranno sostenuti in una fase successiva, è fondamentale assicurare la parità di trattamento in rapporto agli Stati membri già colpiti.

2.3.2. Il CESE osserva che probabilmente le misure proposte vanno al di là del sostegno mirato annunciato dalla Presidente della Commissione europea e che esse costituiscono un ulteriore esempio dell'utilizzo della politica di coesione quale mezzo per affrontare le conseguenze di una crisi, cioè un utilizzo che esula dall'obiettivo fissato nel TFUE.

2.3.3. In vista del dibattito sul prossimo QFP, il CESE sottolinea la necessità di una complementarità efficace, efficiente e semplificata degli sforzi sia nella risposta alle crisi che nella gestione e prevenzione dei rischi.

2.3.4. Il CESE nutre dubbi sul fatto che la proposta non comporti alcuna variazione dei massimali annui per impegni e pagamenti previsti nel QFP, rimanendo quindi entro i limiti dell'attuale QFP ed evitando ripercussioni in termini di bilancio.

2.3.5. Il CESE si dichiara preoccupato per il fatto che la prassi che l'UE fornisca un finanziamento fino al 100 % tenda ad essere accettata come la norma nella politica di coesione, e ritiene che la Commissione europea debba trovare soluzioni alternative più stabili per affrontare le conseguenze della crisi climatica in vista del nuovo periodo di programmazione.

2.3.6. Il CESE auspica altresì che vengano aggiunte possibilità di finanziamento per le misure di prevenzione, oltre a quelle già previste per le misure di ricostruzione, mediante un'estensione dell'ambito di applicazione dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della proposta in esame, e al riguardo sottolinea che la prevenzione può evitare di dover sostenere costi di ricostruzione in futuro. Inoltre, il CESE chiede maggiori chiarimenti sul modo in cui le nuove priorità concorrono al raggiungimento degli obiettivi climatici, in quanto la riassegnazione delle risorse può incidere sull'esecuzione dei pertinenti impegni contratti sinora nell'attuale periodo di programmazione 2021-2027.

2.3.7. Il CESE concorda con il finanziamento di regimi di riduzione dell'orario lavorativo e la fornitura di assistenza materiale senza che siano necessarie misure di accompagnamento, in modo da assicurare un sostegno diretto ai cittadini; chiede tuttavia maggiori chiarimenti sulla procedura che sarà seguita e sulle sue concrete modalità di funzionamento per gli Stati membri. Il CESE chiede maggiore chiarezza sui meccanismi precisi da attivare per mobilitare i fondi e sul ruolo della Commissione europea nel controllo dei costi.

2.3.8. Il CESE è dell'avviso che occorra introdurre una definizione del termine «catastrofe naturale», in modo da assicurare la conformità nell'applicazione delle norme da parte degli Stati membri. È importante avere una visione chiara del contesto e delle misure che sono ammissibili o meno.

2.3.9. Il CESE chiede che siano adottate misure specifiche per le organizzazioni della società civile gravemente danneggiate da catastrofi naturali, e raccomanda inoltre che la società civile svolga un ruolo attivo nel processo di ricostruzione e ripresa.

Bruxelles, 4 dicembre 2024

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE