



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.6.2022
COM(2022) 324 final

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

**Potenziamento della politica di coesione - Assistenza flessibile ai territori (FAST –
CARE) per affrontare le conseguenze dell'aggressione russa**

1. Introduzione

La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina ha comportato sfide nuove e impreviste per l'Unione europea e per tutto il mondo. Mentre le nostre società si stanno ancora riprendendo dalla pandemia di COVID-19, l'invasione russa ha provocato guerra e distruzione, aggravato l'instabilità geopolitica e perturbato l'economia mondiale.

L'UE continua a essere solidale con l'Ucraina e il suo popolo. Dal 2014 l'UE e i suoi Stati membri hanno contribuito alle esigenze del paese con oltre 1 miliardo € in aiuti umanitari e per la rapida ripresa. Dall'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina tale sostegno è stato potenziato e ha raggiunto un importo complessivo di oltre 4 miliardi di EUR per la resilienza economica, sociale e finanziaria dell'Ucraina sotto forma di assistenza macrofinanziaria, sostegno al bilancio, assistenza emergenziale, risposta alle crisi e aiuto umanitario. L'UE ha inoltre mobilitato ulteriori 2 miliardi di EUR in assistenza militare nell'ambito dello strumento europeo per la pace e ha reagito in modo rapido e deciso all'invasione della Russia, anche adottando sanzioni che avranno enormi e gravi conseguenze per la Russia.

Dal 24 febbraio l'UE ha accolto un afflusso improvviso di persone in fuga dall'aggressione russa. Ad oggi sono arrivati nell'Unione oltre 6,2 milioni di cittadini ucraini. Sebbene alcuni di essi abbiano iniziato a tornare in Ucraina e i flussi in entrata si stiano lentamente stabilizzando, i numeri ancora sono significativi e continuano ad aumentare. Le ripercussioni dell'afflusso variano da uno Stato membro all'altro. In alcuni Stati membri e in alcune regioni la quota di arrivi è stata molto elevata e coloro che hanno già ottenuto la protezione temporanea superano l'1 % della popolazione nazionale in otto Stati membri e il 3 % in Polonia e Cechia.

L'impegno volto ad accogliere e agevolare rapidamente l'integrazione degli sfollati durante il loro soggiorno nell'UE è senza precedenti. Le iniziative degli Stati membri sono state moltiplicate dalle autorità locali e dalla società civile, che continuano a essere in prima linea nell'impegno volto a rispondere alle esigenze umanitarie, anche in termini di alloggi, vestiario, prodotti per l'igiene e sostegno psicologico.

L'UE ha fornito sostegno attraverso misure e finanziamenti senza precedenti per rispondere alle esigenze degli sfollati¹. L'Unione ha dato per la prima volta attuazione alla direttiva sulla protezione temporanea², concedendo protezione temporanea immediata e collettiva alle persone in fuga dall'aggressione russa. Lo status di protezione temporanea consente l'accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione e al mercato del lavoro; circa mezzo milione di bambini provenienti dall'Ucraina beneficiano ora della scolarizzazione nei paesi di accoglienza.

¹ COM(2022) 131 final - "Accoglienza delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina: l'Europa si prepara a rispondere alle esigenze".

² Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina.

Anche il sostegno dell'UE nell'ambito del meccanismo unionale di protezione civile (rescEU) è stato immediatamente mobilitato, unitamente ai fondi per gli affari interni ancora disponibili per il periodo 2014-2020. Inoltre, a seguito dell'evento di raccolta fondi "*Stand Up for Ukraine*", sono stati mobilitati 400 milioni di EUR a titolo dei fondi per gli affari interni come assistenza emergenziale agli Stati membri più colpiti. Parte di questi fondi sarà destinata alle autorità locali e regionali, come pure alle organizzazioni della società civile, per riconoscere il ruolo cruciale che stanno svolgendo nelle attività di prima accoglienza per gli sfollati provenienti dall'Ucraina.

Data l'urgenza di fare fronte alla situazione, sono state adottate diverse proposte volte ad aumentare la flessibilità dei finanziamenti per la politica di coesione a sostegno degli Stati membri. I pacchetti successivi dell'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE)³ stanno aiutando gli Stati membri a fornire un sostegno di emergenza e l'accesso a servizi quali alloggi temporanei, fornitura di cibo e acqua o assistenza medica.

CARE ha consentito, in particolare, l'uso flessibile del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE) nell'ambito dei programmi di coesione per il periodo 2014-2020 a favore di progetti che affrontano tali sfide migratorie, applicando l'ammissibilità retroattiva a decorrere dalla data dell'invasione al fine di consentire all'UE di sostenere tutte le azioni che erano state immediatamente intraprese per coprire le corrispondenti necessità dei rifugiati.

È stato inoltre introdotto uno specifico costo unitario per ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari e le amministrazioni degli Stati membri nel contesto della risposta a tali sfide.

La possibilità di ricevere un rimborso integrale delle spese dichiarate alla Commissione è stata inoltre prorogata fino al 30 giugno 2022 e il prefinanziamento a titolo delle risorse REACT-EU è stato notevolmente aumentato, di un importo supplementare di 3,5 miliardi di EUR in pagamenti anticipati, per alleviare l'onere che grava sulle finanze pubbliche degli Stati membri.

Gli Stati membri possono già utilizzare questi finanziamenti al fine di sviluppare soluzioni su misura per l'integrazione a lungo termine dei cittadini di paesi terzi attraverso investimenti in alloggi, istruzione, occupazione, sanità, inclusione e assistenza sociali o servizi sociali di altro tipo. È tuttavia fondamentale che essi procedano rapidamente agli adeguamenti dei programmi per garantire che i flussi di finanziamento giungano là dove è più necessario.

Nonostante tutto l'impegno profuso, le esigenze continuano ad aumentare. Numerosi portatori di interessi afferenti alla società civile, alle autorità locali e regionali e agli Stati membri si sono rivolti alla Commissione, sollevando difficoltà specifiche incontrate nel fornire assistenza alle persone in fuga dall'aggressione russa. Le loro preoccupazioni sono

³ Regolamento (UE) 2022/562, recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 223/2014 (GU L 109 dell'8.4.2022, pag. 1); regolamento (UE) 2022/613, recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 223/2014 (GU L 115 del 13.4.2022, pag. 38);

state ribadite dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo⁴ che, nella riunione straordinaria del 30-31 maggio, ha invitato la Commissione a "presentare nuove iniziative a sostegno di questo sforzo nell'ambito del quadro finanziario pluriennale".

Sulla base dell'impegno profuso in precedenza la Commissione ha adottato oggi una serie di misure supplementari volte ad aumentare ulteriormente la flessibilità della politica di coesione per affrontare le conseguenze della guerra e fornire liquidità per un importo di 3,5 miliardi di EUR. Queste misure FAST - CARE contribuiranno a garantire agli Stati membri un accesso più agevole e rapido ai finanziamenti per rispondere alle esigenze delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina, continuando nel contempo a sostenere la ripresa delle regioni europee.

2. Ulteriore assistenza flessibile nell'ambito della politica di coesione per affrontare le conseguenze della guerra

La guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina ha comportato un afflusso senza precedenti di sfollati, ha esacerbato gli aumenti dei prezzi delle materie prime, anche per quanto riguarda l'energia e i generi alimentari, e ha causato nuove strozzature nella catena di approvvigionamento. La necessità di affrontare queste sfide si aggiunge al sostegno senza precedenti fornito per contrastare la pandemia e rafforzare la ripresa e grava ulteriormente sulle finanze pubbliche degli Stati membri. I livelli del disavanzo e del debito sono aumentati e si prevede che nei prossimi anni rimarranno al di sopra dei livelli pre-pandemia nella maggior parte degli Stati membri.

In tale contesto la Commissione propone una serie completa di misure nell'ambito della politica di coesione a integrazione delle iniziative intraprese finora. L'assistenza flessibile ai territori (FAST - CARE), che integrerà le misure adottate nell'ambito di CARE⁵, si articola su due assi: le proposte legislative, da un lato, che prevedono un'ulteriore flessibilità nell'ambito della politica di coesione e un prefinanziamento supplementare e, dall'altro, misure non legislative complementari al fine di ottimizzare l'uso efficace dei fondi e di rispondere alle esigenze emergenti.

Le misure legislative proposte comprendono gli elementi elencati di seguito:

- un prefinanziamento supplementare, pari a 3,5 miliardi di EUR, da versare nel 2022 e nel 2023, che fornirà rapidamente ulteriore liquidità a tutti gli Stati membri;
- un tasso di cofinanziamento fino al 100 % per le priorità destinate a promuovere l'integrazione socioeconomica dei cittadini di paesi terzi nell'ambito dei programmi per il periodo 2014-2020; il tasso maggiorato sarà disponibile anche nell'ambito dei programmi per il periodo 2021-2027, fino alla metà del 2024, con possibilità di riesame;

⁴ Conclusioni del Consiglio europeo del 30 e 31 maggio 2022.

⁵ La proposta è inoltre coerente con la proposta della Commissione, del 13 aprile 2022, di modificare il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca per il bilancio 2014-2020 al fine di sostenere gli operatori e introdurre misure specifiche anticrisi.

- dato il ruolo essenziale delle autorità locali e delle organizzazioni della società civile che operano nelle comunità locali nell'accogliere e sostenere le persone in fuga dall'aggressione russa dell'Ucraina, gli Stati membri dovrebbero garantire che almeno il 30 % del sostegno nell'ambito delle pertinenti priorità sia concesso a tali autorità e organizzazioni;
- per i progetti che affrontano le sfide migratorie, gli Stati membri potranno dichiarare le spese per il rimborso anche per le operazioni già completate o pienamente realizzate al momento della selezione⁶;
- nell'ambito di CARE la Commissione aveva introdotto un nuovo costo unitario come modalità semplificata per consentire agli Stati membri e ai beneficiari di calcolare i costi ammissibili dei progetti. Dato il protrarsi delle ripercussioni dell'aggressione russa, si propone di aumentare tale costo unitario a 100 EUR a settimana per 26 settimane per coprire le necessità di base e il sostegno alle persone che ricevono protezione temporanea dal loro arrivo nell'Unione;
- si propone di estendere al Fondo di coesione la possibilità di finanziamento incrociato già prevista tra il FESR e il FSE per sostenere progetti che affrontano tali sfide, nell'ambito dei programmi per il periodo 2014-2020, indipendentemente dal loro tradizionale ambito di ammissibilità. Ciò consentirà di mobilitare le risorse ancora disponibili nell'ambito del Fondo di coesione a fini di emergenza e di integrazione;
- altre misure consentono di continuare a sostenere le operazioni non completate al fine di affrontare altre conseguenze dell'aggressione militare russa nell'attuazione dei fondi dell'UE, come il rischio di ritardi dovuti agli aumenti dei prezzi, in particolare per l'energia e i generi alimentari, e la scarsità di materie prime, in particolare nel settore delle costruzioni;
- la proposta introduce inoltre un'ulteriore flessibilità per le iniziative a sostegno dei rifugiati nell'ambito di operazioni condotte al di fuori della zona contemplata dal programma che eroga il finanziamento, ma all'interno dello Stato membro. Tale misura è necessaria poiché le persone in fuga dall'aggressione russa possono spostarsi all'interno degli Stati membri e potrebbe pertanto essere necessario un sostegno al di fuori delle zone contemplate dai programmi di finanziamento;
- al fine di agevolare l'attuazione dei programmi, sarebbe infine concessa un'ulteriore flessibilità per effettuare trasferimenti all'interno dei programmi senza che siano necessarie decisioni della Commissione e sarebbe previsto un aumento del livello di flessibilità per la dichiarazione delle spese alla chiusura dei programmi.

Oltre alle misure di cui sopra, la Commissione sta altresì lavorando attivamente a modalità per ridurre l'onere amministrativo delle operazioni a sostegno dell'integrazione socioeconomica dei cittadini di paesi terzi. Sulla base delle opzioni semplificate in materia di costi per il periodo 2014-2020 la Commissione svilupperà, prima della fine dell'anno, procedure semplici per sostenere le operazioni in materia di istruzione, formazione di disoccupati, formazione di dipendenti e servizi di consulenza connessi al lavoro, che beneficiano di sostegno a titolo del

⁶ Tale flessibilità si applicherà anche ai progetti interessati nei settori della pesca e dell'acquacoltura nell'ambito del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

FSE+ per il periodo 2021-2027. Un nuovo atto delegato conterrà disposizioni specifiche per i cittadini di paesi terzi con l'obiettivo di promuoverne l'integrazione a lungo termine nell'UE.

Oltre a queste proposte legislative, la Commissione estenderà il proprio sostegno anche ai portatori di interessi, ai beneficiari e alle autorità di gestione attraverso due ulteriori azioni non legislative.

Tali azioni non legislative comprendono gli elementi elencati di seguito:

- innanzitutto, le modifiche proposte che agevolano lo scaglionamento dei progetti su due periodi di programmazione saranno integrate, previa adizione delle proposte legislative della Commissione, da un aggiornamento degli orientamenti sulla chiusura dei programmi per il periodo 2014-2020. Questa misura comporterà ulteriori flessibilità sostanziali a beneficio dei progetti non completati: i) prorogando i termini amministrativi per il loro completamento con risorse nazionali; ii) riducendo l'entità dei progetti che possono essere ancora inclusi nei conti finali; iii) aumentando la quota di spesa corrispondente rispetto alla spesa totale stabilita per i programmi in questione.
- Inoltre nelle prossime settimane la Commissione valuterà la situazione delle amministrazioni aggiudicatrici attualmente alle prese con l'esecuzione dei contratti, in ragione delle difficoltà economiche incontrate dai contraenti a causa dell'aumento dei costi e di problemi nella catena di approvvigionamento. La Commissione prevede di fornire orientamenti tecnici adeguatamente personalizzati, destinati in particolare a chiarire le possibilità di modifiche contrattuali esistenti nell'ambito dell'attuale quadro giuridico.

3. Conclusioni

Con il presente pacchetto l'UE adegua ulteriormente la politica di coesione per contribuire ad affrontare le conseguenze dell'aggressione russa. Le proposte che accompagnano la presente comunicazione rispondono alla richiesta del Consiglio europeo di "presentare nuove iniziative a sostegno di questo sforzo nell'ambito del quadro finanziario pluriennale". Esse mirano ad aiutare gli Stati membri e le autorità regionali e locali in prima fila nell'impegno volto a rispondere alle esigenze umanitarie, mediche e di integrazione offrendo ulteriore sostegno finanziario e flessibilità.

Il pacchetto contribuisce ulteriormente a sviluppare la resilienza delle regioni. È in linea con l'obiettivo a lungo termine della politica di coesione di ridurre le disparità e promuovere la convergenza e non modifica la struttura e gli obiettivi della politica di coesione nell'ambito dei suoi programmi per il periodo 2021-2027, compresi gli obiettivi generali di accelerare la duplice transizione verde e digitale. Pur introducendo importanti flessibilità, il presente pacchetto non compromette i principi della disciplina di bilancio e della sana gestione finanziaria.

Affinché sia efficace, è essenziale che gli Stati membri e le regioni sfruttino rapidamente e appieno le opportunità offerte da questa nuova serie di misure, nonché dalle iniziative adottate di recente. Esse offrono flessibilità senza precedenti nell'uso dei finanziamenti della

politica di coesione attualmente disponibili e riconoscono l'enorme impegno profuso dagli Stati membri e dalle regioni. È fondamentale coordinare efficacemente tutto il sostegno e tutte le possibilità concessi nell'ambito politica di coesione e di altri strumenti dell'UE per sostenere tutte le persone e le imprese che subiscono le conseguenze della guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina.

È inoltre fondamentale che i colegislatori procedano rapidamente all'esame e all'adozione delle misure legislative proposte al fine di garantirne la rapida ed efficace attuazione.