

Bruxelles, 13 ottobre 2025
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	10 ottobre 2025
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea

Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sulla valutazione di REACT-EU
----------	---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2025) 634 final.

All.: COM(2025) 634 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 10.10.2025
COM(2025) 634 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sulla valutazione di REACT-EU

Indice

1.	INTRODUZIONE.....	1
2.	CONTESTO.....	1
3.	RISPONDERE ALLE ESIGENZE CONNESSE ALLE CRISI.....	2
4.	RISPOSTA RAPIDA ED EFFICACE ALLE CRISI.....	3
5.	UNA RISPOSTA COORDINATA ALLE CRISI.....	7
6.	VALORE AGGIUNTO DELL'INTERVENTO DELL'UNIONE EUROPEA	9
7.	CONCLUSIONI.....	10
	ELENCO DEI RIFERIMENTI.....	12

1. INTRODUZIONE

L'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU)¹ è stata introdotta nel 2020 nell'ambito dell'iniziativa **NextGenerationEU**. Essa **ha rappresentato risorse aggiuntive per gli Stati membri e le regioni ed è stata concepita per attenuare gli impatti economici e sociali della pandemia**, sostenendo nel contempo **gli obiettivi dell'UE in materia di transizione verde e digitale**. Nel 2022 l'ambito di applicazione di REACT-EU è stato ampliato per sostenere la risposta alla crisi dei rifugiati ucraini e nel 2023 è stato ulteriormente esteso per affrontare gli effetti della crisi energetica.

REACT-EU ha apportato risorse aggiuntive per 50,6 miliardi di EUR e ha integrato i programmi della politica di coesione già in corso per il periodo 2014-2020, sostenuti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo sociale europeo (FSE), nonché dal Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e dall'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG). Questo approccio ha permesso di programmare e attuare rapidamente tali risorse aggiuntive, che hanno potuto essere utilizzate fino alla fine del 2023, come già avveniva per le dotazioni iniziali. Questo finanziamento ha rappresentato la seconda quota più consistente di NextGenerationEU.

Il regolamento REACT-EU² impone alla Commissione europea di fornire al Parlamento europeo e al Consiglio una valutazione dello strumento. La presente relazione si basa su uno studio di sostegno sulla risposta alle crisi del FESR ("studio di sostegno sulla risposta alle crisi") e sullo studio di sostegno della valutazione ex post del FSE. Essa presenta inoltre i principali risultati di un campione di analisi effettuate dagli Stati membri nell'ambito del loro obbligo di valutare l'attuazione di REACT-EU.

2. CONTESTO

Tra il 2020 e il 2023 l'UE è stata colpita da una serie di crisi senza precedenti. La pandemia di COVID-19, iniziata nei primi mesi del 2020, **ha causato uno shock grave e improvviso alle economie, alle società e ai sistemi sanitari**. La crisi sanitaria è costata vite umane, ha messo a rischio la sicurezza degli operatori sanitari e ha messo a dura prova i costi e la sostenibilità dei sistemi sanitari. **Le misure restrittive introdotte per arrestare la diffusione del virus hanno determinato una crisi economica** che ha avuto ripercussioni diverse a seconda dei settori e dei territori, mettendo in luce le vulnerabilità di regioni e gruppi sociali e rischiando di far aumentare le disparità.

L'UE ha risposto alla crisi con una serie di azioni coordinate e collettive. Le misure in risposta alla pandemia di COVID-19 comprendevano il coordinamento sanitario, l'approvvigionamento centralizzato di vaccini, il sostegno finanziario per i regimi di mantenimento dei posti di lavoro, disposizioni temporanee in materia fiscale e di aiuti di Stato a sostegno degli Stati membri. È importante sottolineare l'istituzione di NextGenerationEU, il più grande pacchetto di incentivi fiscali finora introdotto dall'UE. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato la pietra angolare di NextGenerationEU e il pacchetto ha inoltre fornito risorse aggiuntive per la politica di coesione attraverso REACT-EU.

¹ Regolamento (UE) 2020/2221.

² Articolo 2 del regolamento (UE) 2020/2221.

L'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina del 24 febbraio 2022 ha scatenato una serie di nuove crisi con conseguenze di vasta portata. **Tra le più immediate vi è stato lo sfollamento di una parte significativa della popolazione ucraina verso l'UE.** Alla fine del 2023 erano stati registrati in tutta Europa quasi 6 milioni di ucraini sfollati, di cui 4,2 milioni beneficiavano della protezione temporanea all'interno dell'UE³. L'invasione ha inoltre esacerbato la crisi energetica preesistente, in quanto le importazioni di gas naturale dalla Russia sono state sospese. Ciò ha avuto un impatto particolarmente negativo sull'UE, che dipendeva fortemente da fonti energetiche esterne. Sebbene la crisi energetica sia stata avvertita in tutta Europa, il suo impatto è stato molto diverso da un paese all'altro e da una regione all'altra. Le crisi che si sono susseguite sono state in una certa misura attenuate dalle misure programmate a seguito di REACT-EU. La presente relazione valuta REACT-EU rispetto ai suoi obiettivi iniziali.

3. RISPONDERE ALLE ESIGENZE CONNESSE ALLE CRISI

La pandemia ha creato una notevole necessità di investimenti pubblici nei sistemi sanitari degli Stati membri e in vari settori economici, mettendo sotto pressione i bilanci nazionali. Le crisi hanno inoltre creato difficoltà di attuazione per le autorità responsabili dei programmi della politica di coesione e per i beneficiari. Le misure di sanità pubblica introdotte per contenere la diffusione del virus hanno reso particolarmente difficile raggiungere alcuni gruppi destinatari, come i gruppi vulnerabili e i beneficiari nelle zone rurali remote. Inoltre la sospensione del lavoro in presenza ha comportato ritardi e l'accantonamento temporaneo di diversi progetti infrastrutturali. Le perturbazioni delle catene di approvvigionamento e la chiusura delle frontiere hanno ulteriormente complicato le iniziative transfrontaliere. A sua volta, l'incertezza del contesto macroeconomico ha probabilmente frenato l'entusiasmo per l'avvio di progetti a più lungo termine, compresi quelli finanziati dalla politica di coesione, con un ulteriore impatto sugli sforzi di attuazione.

Il quadro della politica di coesione è stato adattato per aiutare gli Stati membri a rispondere alle crisi, affrontare le strozzature e alleviare la pressione sulle pubbliche amministrazioni e sui bilanci nazionali. REACT-EU ha fornito risorse aggiuntive per il quadro della politica di coesione, integrando i programmi già in corso per il periodo 2014-2020⁴. Questo strumento è stato concepito per attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia, sostenendo nel contempo gli obiettivi della duplice transizione. I finanziamenti sono stati concentrati e tre paesi (Italia, Spagna e Francia) hanno ricevuto quasi due terzi delle dotazioni totali.

³ Eurostat (2024), disponibile [qui](#).

⁴ La formula di riparto applicata a REACT-EU differiva dalla consueta metodologia della politica di coesione. Pur privilegiando i paesi meno sviluppati, la chiave includeva anche la perdita di PIL e di occupazione (giovanile).

Figura 1. Ricostruzione della logica di intervento di REACT-EU

Esigenze	Obiettivi	Input	Output	Risultati	Impatti
Liquidità per affrontare le carenze derivanti da un aumento improvviso e significativo della spesa pubblica necessaria per l'assistenza sanitaria e per altri settori economici, in particolare le PMI	Promuovere il superamento degli effetti della crisi e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente attraverso gli investimenti in: - Assistenza sanitaria - Sostegno alle imprese - Duplicare transizione - Investimenti nell'occupazione, nell'istruzione e nei servizi sociali	- Liquidità e misure finanziarie - Estensione dell'ammissibilità - Flessibilità nel trasferire o riprogrammare i fondi - Semplificazioni amministrative	- Nuove operazioni / adeguamento delle operazioni (Ri)assegnazione delle risorse per contrastare le crisi - Accelerazione dell'utilizzo delle risorse e riduzione dell'onere amministrativo	- Gestione delle carenze di liquidità - Aumento della spesa pubblica per l'assistenza sanitaria - Aumento della spesa pubblica per i settori colpiti dalla crisi della sanità pubblica e per le PMI	- Attenuazione delle conseguenze economiche, sociali e sanitarie delle crisi - Accelerazione della ripresa - Attenuazione dei rischi a più lungo termine connessi alle crisi, anche per la coesione - Accelerazione delle transizioni verde e digitale

Fonte: Commissione europea

La stragrande maggioranza dei portatori di interessi consultati riteneva che REACT-EU fosse in linea con le esigenze emergenti dei loro paesi e delle loro regioni. Il riscontro è stato particolarmente positivo per quanto riguarda la pertinenza dello strumento nell'affrontare le ripercussioni economiche della pandemia. Era fondamentale arrestare la perdita di posti di lavoro causata dal crollo della domanda economica. La maggior parte del sostegno del FSE si rivolgeva alle imprese e ai lavoratori per aiutarli a mantenere l'occupazione attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo. Il sostegno correlato alla sanità era relativamente nuovo nel contesto della politica di coesione ed è stato finanziato prevalentemente attraverso iniziative degli Stati membri. In ogni caso, due terzi dei partecipanti a un'indagine⁵ ritenevano che REACT-EU fosse in linea con le esigenze in materia di sanità.

4. RISPOSTA RAPIDA ED EFFICACE ALLE CRISI

REACT-EU ha dimostrato la propria efficacia nell'affrontare gli effetti sanitari ed economici della crisi COVID-19, in particolare attraverso gli investimenti nelle infrastrutture sanitarie e il sostegno alle PMI⁶, nonché nel consentire agli organi esecutivi di promuovere la creazione di posti di lavoro e nel garantire posti di lavoro di qualità⁷. Gli Stati membri hanno utilizzato le risorse aggiuntive in quasi la metà dei programmi⁸ e hanno finanziato azioni essenziali per sostenere i settori più bisognosi, preservando nel contempo le risorse assegnate alle azioni originariamente previste dal programma⁹.

Un importante settore del sostegno alle imprese comprendeva le sovvenzioni al capitale circolante per le PMI al fine di sostenere le operazioni durante la recessione economica indotta dalla pandemia. In Italia, ad esempio, REACT-EU ha fornito sostegno a 91 218 imprese con una dotazione di 1,2 miliardi di EUR, garantendo alle imprese un finanziamento

⁵ Riguardante il sostegno di REACT-EU attraverso il FESR.

⁶ Tale risultanza è stata confermata da due studi di casi specifici sulle PMI e il settore sanitario, tratti dallo studio di sostegno sulla risposta alle crisi del FESR, ed è sostenuta dall'88 % dei portatori di interessi consultati sul FESR.

⁷ Studio di sostegno per la valutazione ex post del FSE.

⁸ Il 45 %.

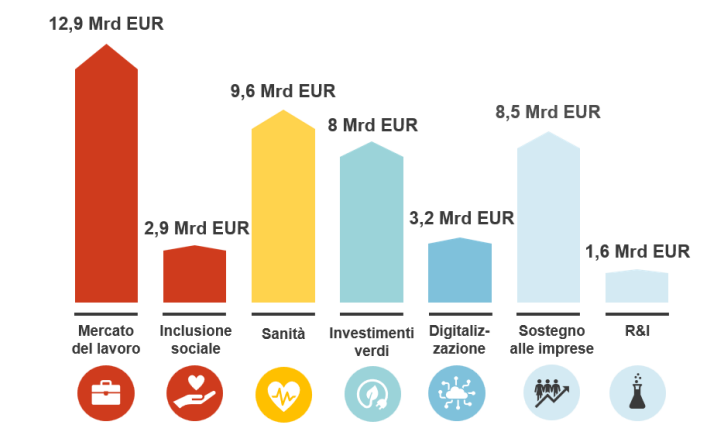
⁹ Cfr. l'allegato VI della valutazione ex post del FESR e del Fondo di coesione, lo studio di sostegno sulla risposta alle crisi e i relativi studi di casi specifici sulle PMI e la crisi sanitaria.

complessivo di oltre 12 miliardi di EUR. Il sostegno ha fornito una risposta immediata alle esigenze di liquidità delle imprese e ha sostenuto le loro transizioni verde e digitale. Oltre il 50 % delle risorse è stato destinato alle regioni meno sviluppate. Le imprese hanno inoltre ricevuto un sostegno efficace per proteggere i posti di lavoro in settori chiave dell'economia. Ad esempio, il programma di mantenimento dei posti di lavoro della Croazia ha mantenuto in occupazione 115 000 dipendenti (il 6 % della forza lavoro)¹⁰. Regimi analoghi di mantenimento dei posti di lavoro e altre misure per il mercato del lavoro hanno costituito più di un quarto dell'iniziativa (cfr. figura 2). REACT-EU non solo ha affrontato le esigenze urgenti derivanti dalla crisi, ma ha anche catalizzato investimenti strategici. Alcuni hanno riguardato sfide immediate, come l'ampliamento della capacità ospedaliera, mentre altri si sono concentrati sul rafforzamento del sistema sanitario nel lungo periodo, compresi gli investimenti nella ricerca, nello sviluppo e nelle attrezzature avanzate. In Francia, ad esempio, REACT-EU ha finanziato otto progetti presso l'ospedale di Besançon per un totale di 12 milioni di EUR, mentre il Centro sanitario universitario di La Réunion ha acquistato uno scanner PET, quasi raddoppiando la sua capacità diagnostica. I miglioramenti finanziati non solo hanno aumentato la capacità di gestire gli effetti immediati della pandemia di COVID-19, ma si sono dimostrati utili anche nelle crisi successive. Ad esempio, le attrezzature acquistate durante la pandemia sono state determinanti per rispondere alla crisi dei rifugiati, come illustrato dalla Cechia, che ha accolto 300 000 rifugiati provenienti dall'Ucraina, molti dei quali necessitavano di assistenza medica.

Bulgaria — esempio di sostegno all'integrazione professionale per gli ucraini sfollati

In Bulgaria, il progetto "Solidarietà" dell'Agenzia nazionale per l'impiego mirava a integrare oltre 9 000 sfollati dall'Ucraina nel mercato del lavoro mediante l'offerta di sostegno psicologico, consulenza professionale e orientamento professionale personalizzato. Le misure comprendevano l'impiego sovvenzionato, supplementi di integrazione per l'alloggio, incentivi per i datori di lavoro per il mantenimento dei posti di lavoro e il sostegno tutoriale, con un obiettivo di 4 785 persone occupate. Il progetto comportava anche attività di comunicazione e gestione in linea con i requisiti della domanda.

Figura 2. Investimenti tematici principali di REACT-EU



Fonte: Commissione europea. Nota: alcuni campi di intervento sono stati associati a più temi.

¹⁰ Studio per la valutazione ex post del FSE.

Lo strumento ha svolto un ruolo fondamentale nel sostenere le iniziative di **duplice transizione** finanziando investimenti nell'efficienza energetica, nella digitalizzazione e in altri progetti sostenibili¹¹. Tale sostegno è stato fondamentale per garantire la coerenza con gli obiettivi più ampi della politica di coesione, in particolare l'accento posto sulla ripresa a lungo termine e sullo sviluppo regionale¹². In Danimarca sono stati forniti finanziamenti supplementari per rafforzare le misure del programma esistenti, in particolare in materia di transizione verde ed economia circolare. Poiché le dotazioni iniziali per il periodo 2014-2020 erano già state assegnate, le risorse aggiuntive hanno consentito ulteriori investimenti. L'Italia ha promosso la transizione verde del trasporto pubblico locale acquistando nuovi autobus completamente elettrici, ad esempio a Bologna (20 milioni di EUR) e a Catania (8 milioni di EUR). **In alcuni casi le modifiche hanno rafforzato l'orientamento a lungo termine.** Le PMI oggetto di sostegno, oltre a essere protette dagli effetti delle crisi, hanno registrato progressi nello sviluppo di soluzioni digitali e infrastrutture, hanno adottato nuove tecnologie e ridotto i costi. Ad esempio, le imprese del comparto ricettivo hanno utilizzato tali fondi per effettuare ristrutturazioni e integrare software digitali avanzati per ottimizzare il trattamento degli ordini e la gestione dei clienti.

Gli Stati membri hanno utilizzato le risorse REACT-EU in vari modi e hanno adattato la loro risposta alle crisi all'evoluzione delle esigenze¹³. È importante sottolineare che la flessibilità offerta ha anche consentito agli Stati membri di assegnare maggiori quantitativi di risorse ai territori più bisognosi. Ad esempio, i finanziamenti stanziati hanno comportato cambiamenti significativi nella distribuzione iniziale delle risorse in Finlandia, con la destinazione di fondi alle regioni meridionali e occidentali, più duramente colpite dalla pandemia. In Italia e Cechia i beneficiari diretti dei finanziamenti a titolo di REACT-EU erano per la maggior parte enti pubblici¹⁴.

Un obiettivo tematico specifico ha consentito di monitorare i progressi segnalati. Di seguito viene presentata una selezione di indicatori. Nel complesso, i progressi variano notevolmente da un indicatore all'altro e da uno Stato membro all'altro.

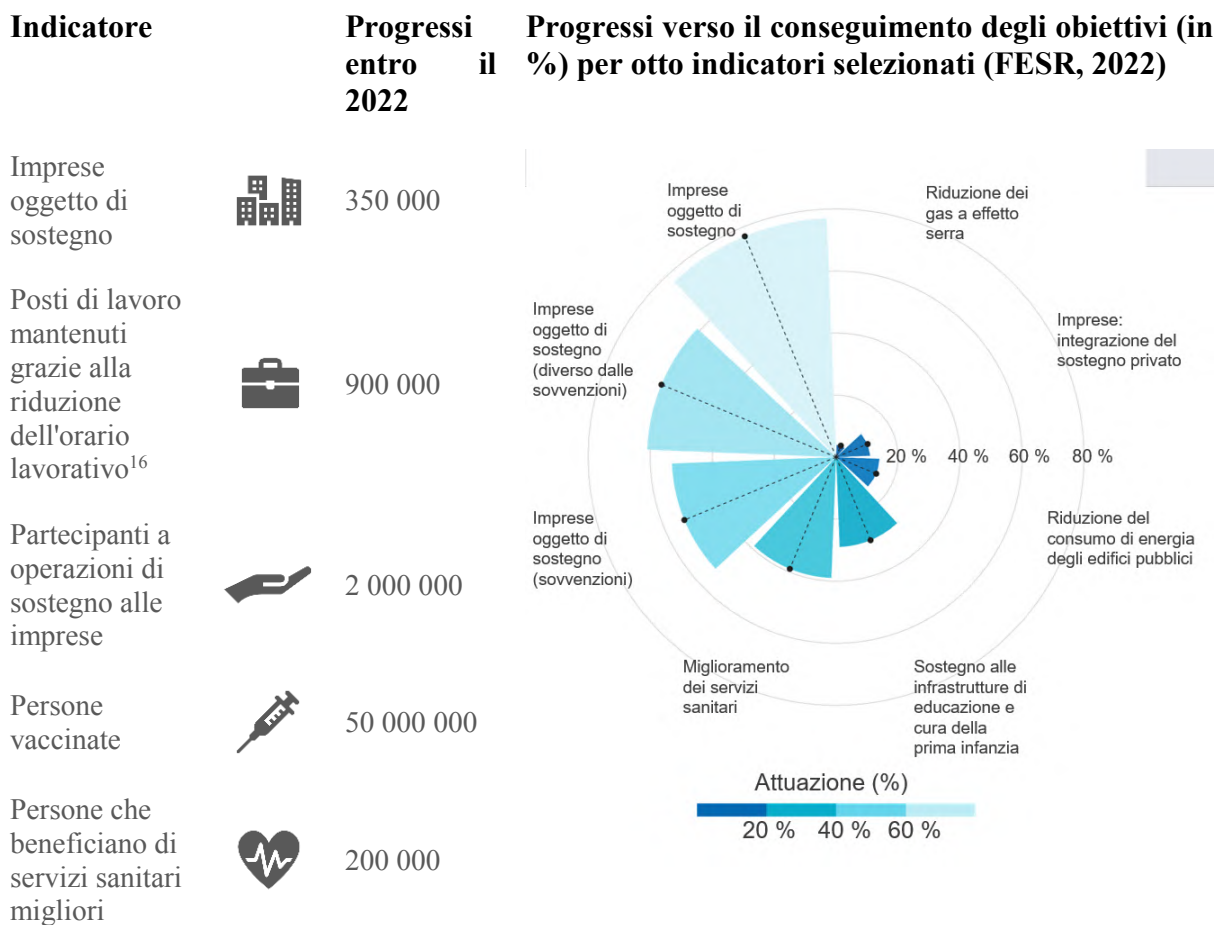
¹¹ Cfr. lo studio di sostegno sulla risposta alle crisi; Nyman et al., 2024; Spule e Toptsidou, 2024.

¹² Come confermato dalla maggioranza dei portatori di interessi intervistati e dalle valutazioni nazionali campionate (allegato I).

¹³ Studio di sostegno sulla risposta alle crisi e relazione speciale 02/2023 della Corte dei conti europea.

¹⁴ Due terzi in Italia. Tali dati di categorizzazione non sono disponibili in forma aggregata. Per la Cechia, cfr. EY (2023).

Figura 3. Progressi relativi agli indicatori REACT-EU fino al 2022¹⁵



Fonte: Commissione europea.

Oltre a fornire finanziamenti supplementari, REACT-EU ha introdotto importanti flessibilità tra cui l'ammissibilità retroattiva, che copriva le spese sostenute prima dell'adeguamento dei programmi. Le autorità responsabili dei programmi hanno ritenuto che l'opzione di un cofinanziamento UE del 100 % abbia contribuito ad alleviare l'onere a carico dei bilanci nazionali e abbia consentito l'utilizzo di fondi aggiuntivi provenienti dal bilancio dello Stato per altre attività necessarie. Allo stesso tempo, lo scopo del cofinanziamento è creare un senso di titolarità a livello nazionale. Sebbene i rischi siano stati attenuati dalla situazione di crisi, questa caratteristica potrebbe ridurre i controlli degli Stati membri, aumentando il rischio di una spesa inefficiente, in quanto i progetti interamente finanziati dall'UE comportano un rischio minimo per le autorità nazionali¹⁷. Sono state inoltre introdotte misure di prefinanziamento per aiutare paesi come la Polonia e la Romania ad affrontare la crisi dei rifugiati, consentendo loro di attingere ai fondi REACT-EU per fornire assistenza immediata alle persone provenienti dall'Ucraina.

¹⁵ L'anno per il quale erano disponibili i dati più recenti al momento della stesura del presente documento. Cfr. la nota metodologica nell'allegato II.

¹⁶ Sei mesi dopo la fine del sostegno.

¹⁷ Corte dei conti europea (2023); Parlamento europeo, Kiss-Gálfalvi et al. (2024).

Sebbene i finanziamenti supplementari e la flessibilità siano stati fondamentali per garantire una risposta rapida, alcune regioni hanno dovuto affrontare sfide amministrative nella riprogrammazione dei fondi. L'adeguamento delle priorità e la distribuzione dei fondi supplementari hanno richiesto una notevole capacità amministrativa, cosa che in alcuni casi ha comportato ritardi. Tale onere è stato ulteriormente aggravato dalla necessità di prepararsi anche ai nuovi programmi e dallo scaglionamento delle operazioni dal periodo di programmazione 2014-2020 al periodo di programmazione 2021-2027.

Inoltre il periodo di attuazione è stato breve, il che ha rappresentato una sfida per l'efficacia. I beneficiari dei progetti hanno dovuto preparare e istituire rapidamente diverse entità responsabili, raggiungere i gruppi destinatari, introdurre nuove attività di ricerca e innovazione o altre infrastrutture necessarie e attuare le misure necessarie¹⁸. Ciò è confermato dai dati a livello operativo, che indicano che nel periodo 2014-2020 i progetti REACT-EU sono stati tendenzialmente più brevi rispetto ad altri. Ovviamente ciò è anche legato in parte alla natura di alcuni interventi, ad esempio le attrezzature sanitarie o il capitale circolante per le PMI. Dai risultati dell'indagine è emerso che il breve termine di attuazione ha contribuito a ritardi in molti progetti, alcuni dei quali sono stati infine annullati a causa delle crisi che si sono susseguite. I partecipanti hanno inoltre messo in evidenza le difficoltà nel selezionare rapidamente progetti che fossero in linea con le condizioni e le categorie di investimento richieste nell'ambito di REACT-EU, con un conseguente aumento dei ritardi.

Nel contesto di una crisi sanitaria in rapida evoluzione e di cambiamenti a livello di politiche, una risposta rapida ed efficace alla pandemia di COVID-19 è stata fondamentale. A dispetto della natura intrinsecamente a lungo termine della politica di coesione, REACT-EU ha avuto la capacità di mobilitare rapidamente le risorse. Nonostante siano state fornite nuove risorse, la durata dei negoziati dei co-legislatori è stata inferiore al tempo medio per modifiche comparabili¹⁹. Cosa ancora più importante, le modifiche dei programmi REACT-EU sono state trattate in un terzo del tempo che sarebbe stato necessario a tal fine prima del febbraio 2020 (ossia prima della crisi). REACT-EU ha mobilitato rapidamente fondi significativi per contrastare gli effetti negativi della pandemia²⁰.

5. UNA RISPOSTA COORDINATA ALLE CRISI

L'introduzione di REACT-EU faceva parte di una serie di iniziative anticrisi coordinate. L'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus (CRII/CRII+) è stata utilizzata nelle prime fasi della pandemia nell'ambito di un riorientamento delle risorse provenienti da investimenti strutturali a lungo termine per rispondere a esigenze urgenti in caso di crisi²¹. REACT-EU ha portato avanti e ampliato le misure anticrisi introdotte dalle iniziative CRII e CRII+, ma con una portata e un'ambizione notevolmente maggiori. Ha fornito finanziamenti supplementari per sostenere gli sforzi di ripresa a più lungo termine, compreso il sostegno alle PMI, alla sanità e all'occupazione. Alcuni investimenti strutturali a lungo termine sono stati rinviati a causa della pandemia. Tuttavia i finanziamenti supplementari a titolo di

¹⁸ Nyman et al., 2024.

¹⁹ 209 giorni rispetto a 220 (nel periodo 2007-2013 e nel periodo 2014-2020). Cifre basate sulla relazione speciale 02/2023 della Corte dei conti europea.

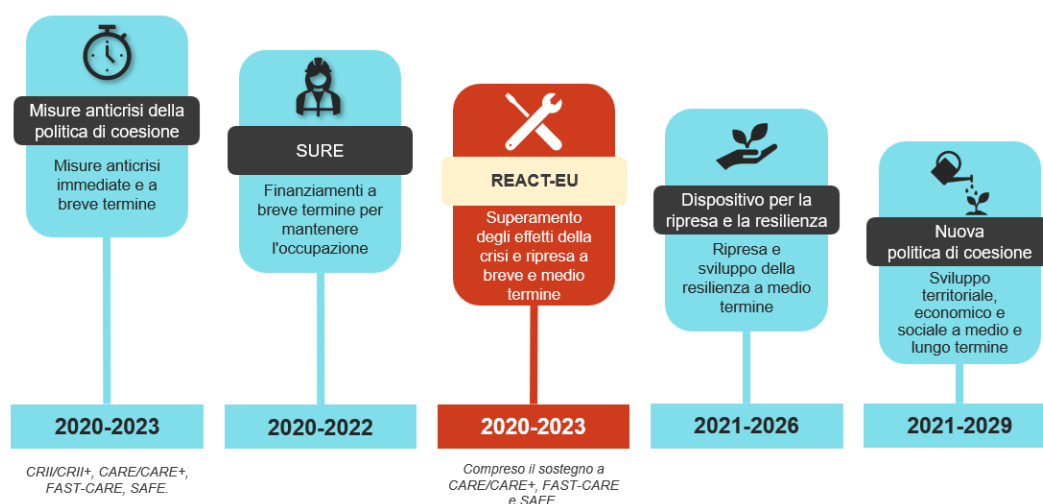
²⁰ Come confermato anche dalla relazione 2023 della Corte dei conti europea.

²¹ Ulteriori dettagli su tutti i meccanismi di gestione delle crisi della politica di coesione sono disponibili nelle valutazioni ex post del FESR e del Fondo di coesione e nella valutazione ex post del FSE. Per quanto riguarda la CRII, cfr. anche la valutazione preliminare del sostegno fornito dal FSE e dal FEAD nell'ambito delle Iniziative di investimento in risposta al coronavirus (CRII e CRII+) - SWD(2023) 249 final.

REACT-EU hanno consentito di intraprendere un maggior numero di azioni senza modificare la logica originaria dei programmi, utilizzando nel contempo i programmi e le strutture esistenti.

REACT-EU ha inoltre svolto una funzione di ponte tra i periodi di programmazione e ha assunto un ruolo cruciale nel rivitalizzare le attività di investimento, in particolare allineandosi agli obiettivi delle transizioni verde e digitale. Ad esempio, nel programma operativo dell'Austria per gli investimenti nella crescita e nell'occupazione per l'utilizzo dei fondi FESR 2014-2020, REACT-EU ha agito da meccanismo transitorio, consentendo il finanziamento di iniziative per le transizioni verde e digitale.

Figura 4. Sequenza delle misure di bilancio anticrisi dell'UE



Fonte: Commissione europea.

Insieme allo strumento di sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE), i fondi hanno contribuito a mantenere i tassi di occupazione durante la pandemia, attraverso misure mirate per il mantenimento dei posti di lavoro e il sostegno all'adattamento²². In alcuni paesi SURE e REACT-EU sono stati efficacemente combinati per finanziare regimi di mantenimento dei posti di lavoro. In Spagna, ad esempio, 2,7 miliardi di EUR di risorse REACT-EU sono stati destinati alla riduzione dell'orario lavorativo²³.

La rapida concezione e attuazione di REACT-EU ha inoltre comportato difficoltà nel garantire la coerenza con altri strumenti dell'UE. REACT-EU e il dispositivo per la ripresa e la resilienza si rivolgevano a settori simili, come il contesto imprenditoriale e la ricerca, il che ha creato un rischio di sovrapposizione. Sebbene la distinzione tra i due strumenti fosse generalmente chiara, non sempre ha avuto luogo un coordinamento formale tra di essi, il che ha aggiunto un onere amministrativo per le autorità responsabili dei programmi. L'urgenza del processo decisionale ha inoltre inciso sulla coerenza interna, in quanto la rapidità di

²² Lo studio a sostegno della valutazione ex post del FSE ha rilevato prove solide del contributo delle operazioni per l'occupazione connesse alla pandemia da parte del FSE nell'ambito della CRII. Sebbene i dati relativi a REACT-EU siano più limitati, insieme alla CRII i dati degli studi di casi indicano anche un effetto positivo sul contributo alla ripresa dalla pandemia nel settore dell'occupazione, il che è ulteriormente confermato dagli elementi tratti dalla raccolta di dati primari attraverso interviste e indagini.

²³ ICF (2024).

attuazione ha talvolta portato a un disallineamento tra gli obiettivi riprogrammati e le operazioni effettive. Ad esempio, alcune regioni hanno inizialmente assegnato fondi a progetti correlati alla sanità, ma in seguito hanno individuato esigenze più urgenti in settori quali l'istruzione e l'occupazione, il che ha richiesto un'ulteriore riprogrammazione e causato ritardi.

Dalla valutazione è emerso che la risposta nazionale e le attività di REACT-EU sono state coerenti e che lo strumento ha svolto un importante ruolo complementare. Durante la pandemia le misure oggetto di sostegno si sono concentrate sugli investimenti e sulle infrastrutture in una prospettiva a più lungo termine, mentre in diversi paesi i fondi nazionali e regionali sono stati destinati a esigenze urgenti e meno complesse (ad esempio i vaccini in Cechia). A livello regionale, gli strumenti della politica di coesione sono stati fondamentali per fornire liquidità e flessibilità, in particolare per il sostegno alle PMI e le misure di emergenza, sostenendo gli sforzi nazionali. Dalla valutazione non sono emerse prove di uno spostamento delle risorse nazionali o di un doppio finanziamento.

6. VALORE AGGIUNTO DELL'INTERVENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Le prove raccolte sottolineano che il sostegno attraverso REACT-EU ha contribuito efficacemente alla ripresa post-pandemia. Allo stesso tempo, le risorse mobilitate per le misure anticrisi della politica di coesione, compresi i finanziamenti a titolo di REACT-EU, hanno rappresentato una quota relativamente esigua della risposta complessiva alle crisi messa in atto dagli Stati membri²⁴. Tuttavia i finanziamenti supplementari si sono rivelati fondamentali per molte regioni e molti settori.

Un importante valore aggiunto di REACT-EU è il fatto di aver convogliato il sostegno verso regioni con risorse finanziarie limitate e in cui le risorse nazionali da sole non avrebbero potuto fornire misure anticrisi della stessa portata. Mantenendo l'orientamento territoriale della politica di coesione, REACT-EU ha dato priorità al sostegno alle regioni meno sviluppate. I riscontri dei portatori di interessi e le valutazioni nazionali confermano che, senza i finanziamenti a titolo di REACT-EU, la portata complessiva del sostegno e la spesa per gli investimenti a lungo termine nelle transizioni verde e digitale sarebbero state inferiori²⁵. Attraverso REACT-EU, i programmi hanno avuto la possibilità di continuare a sostenere investimenti orientati al futuro anziché concentrare completamente le risorse sulle misure di emergenza.

Inoltre i fondi REACT-EU hanno avuto effetti positivi diffusi sulla durabilità dei progetti, sui bilanci nazionali, su nuovi gruppi destinatari (ad esempio il personale sanitario) e sulla rapidità di attuazione, in particolare in settori connessi alla transizione verde, allo sviluppo delle competenze, alla digitalizzazione e all'assistenza medica. In un momento in cui le misure anticrisi erano in larga misura centralizzate, REACT-EU ha altresì contribuito a garantire che gli enti locali e regionali rimanessero coinvolti nella gestione della crisi.

²⁴ Rispetto ai 50,6 miliardi di EUR di REACT-EU, la risposta nazionale alla crisi delle PMI ha mobilitato 2,3 miliardi di EUR in tutti gli Stati membri, 11 volte i fondi mobilitati per la crisi sanitaria (202 miliardi di EUR) e quattro volte quelli mobilitati per la crisi energetica (539 miliardi di EUR).

²⁵ Cfr. lo studio di sostegno sulla risposta alle crisi e i risultati delle valutazioni nazionali nell'allegato II.

7. CONCLUSIONI

L'iniziativa REACT-EU è stata rapida e, tenuto conto delle sue dimensioni complessive, efficace nell'affrontare gli effetti sanitari ed economici della crisi COVID-19 e nel colmare il divario tra i due periodi di programmazione. Ha portato avanti l'attuazione del prossimo quadro, in particolare attraverso le misure per la ripresa che gettano le basi per i programmi 2021-2027 volti a rafforzare la resilienza degli Stati membri e delle regioni. REACT-EU ha inoltre contribuito a garantire che gli enti locali e regionali fossero coinvolti nella risposta, mentre molti altri meccanismi di risposta alle crisi (a livello sia dell'UE che nazionale) erano più centralizzati.

Le modifiche e le misure introdotte dai meccanismi di risposta alle crisi e da REACT-EU sono state pertinenti per soddisfare le esigenze e le sfide emergenti, in particolare attraverso gli investimenti nelle infrastrutture sanitarie e il sostegno alle PMI. REACT-EU ha mobilitato 9,6 miliardi di EUR per sostenere misure sanitarie, comprese le infrastrutture di refrigerazione dei vaccini che sono state fondamentali per la diffusione degli stessi. REACT-EU ha inoltre fornito sovvenzioni al capitale circolante per aiutare le PMI a rimanere in attività e integrazioni salariali per aiutare i dipendenti a rimanere occupati durante la recessione causata dalla pandemia, nonché per agevolare la ripresa attraverso il ritorno della domanda economica. Nell'ambito delle misure generali di risposta alla crisi, ha svolto un ruolo importante nell'attenuare l'impatto economico negativo sulle PMI; si stima infatti che l'1,5 % delle PMI dell'UE abbia beneficiato direttamente del sostegno di REACT-EU. A titolo di confronto, ha rappresentato circa il 2 % della risposta di bilancio complessiva alla pandemia.

Un cofinanziamento UE del 100 % ha eliminato la necessità di un cofinanziamento nazionale, il che è stato particolarmente importante per le regioni con bilanci più ristretti, consentendo loro di muoversi rapidamente.

REACT-EU ha accelerato l'attuazione in quanto i finanziamenti supplementari hanno garantito che **gli Stati membri potessero mobilitare rapidamente le risorse senza dover distogliere fondi da altre priorità. Allo stesso tempo, il breve periodo di attuazione per l'utilizzo dei finanziamenti ha presentato alcune sfide per l'efficacia di REACT-EU. I beneficiari dei progetti hanno dovuto preparare e istituire rapidamente diverse entità responsabili, raggiungere i gruppi destinatari e svolgere nuove attività di ricerca e innovazione. Sebbene i finanziamenti supplementari e la flessibilità siano stati fondamentali per garantire una risposta rapida, alcune regioni hanno dovuto affrontare sfide amministrative nella programmazione delle risorse. L'adeguamento delle priorità e la distribuzione dei fondi supplementari hanno richiesto una notevole capacità, cosa che in alcuni casi ha comportato ritardi. Il fatto di avere un obiettivo tematico specifico ha consentito di monitorare la spesa e la performance, aumentando la trasparenza nonostante il contesto di crisi.**

Pur essendo uno strumento di crisi, REACT-EU è rimasto coerente con gli obiettivi più ampi della politica di coesione, in particolare l'accento posto sulla ripresa a lungo termine e sullo sviluppo regionale. Ha offerto l'opportunità di sostenere le infrastrutture sanitarie, i servizi sociali e l'imprenditorialità e ha garantito che le regioni fossero meglio preparate alle sfide future. Le misure REACT-EU hanno anche svolto un ruolo nel sostenere le iniziative di duplice transizione finanziando investimenti nell'efficienza energetica, nella digitalizzazione e in altri progetti sostenibili.

REACT-EU è risultato per lo più coerente con la gestione delle crisi dell'UE, con un chiaro allineamento degli obiettivi, in particolare per quanto riguarda l'assistenza sanitaria e il sostegno alle PMI nelle fasi iniziali. Tuttavia vi sono stati casi di sovrapposizioni e problemi di coordinamento, in particolare per quanto riguarda il coinvolgimento delle autorità responsabili dei programmi della politica di coesione nella preparazione dei piani per la ripresa e la resilienza.

Sia le valutazioni ex post 2014-2020 che la valutazione intermedia 2021-2027 concludono che la politica di coesione deve ancora affrontare alcuni problemi di capacità amministrativa e procedure complesse. Tuttavia l'esempio di REACT-EU dimostra che, anche **in tempi di crisi, il sistema di erogazione può essere uno strumento efficace per lo stanziamento di fondi e la gestione di progetti.**

ELENCO DEI RIFERIMENTI

Corte dei conti europea (2025), Relazione speciale 05/2025: Azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa — Maggiore flessibilità, ma dati insufficienti ostacolano una futura valutazione dell'efficacia.

Spatial Foresight, ÖIR, t33 and wiiw (2025 - di prossima pubblicazione) *WP12: Crisis response — Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period* -indicato come studio di sostegno sulla risposta alle crisi.

Corte dei conti europea, Relazione speciale 05/2025: *Azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa*.

Corte dei conti europea, Relazione speciale 02/2023: *Rispondere alla COVID-19 adattando le norme sulla politica di coesione*.

Ecorys, Ismeri Europa e 3s (2025 - di prossima pubblicazione): *Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative*. - indicato come studio di sostegno per la valutazione ex post del FSE.

Kiss-Gálfalvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H., Gojsic, D. (2024), *Lessons learned from the implementation of crisis response tools at EU level. Part I: Assessing implementation and implications*.

Dozhdeva, V e Jabri, E. (2023), *"Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes"*, Report to the 53rd IQ-Net Conference.

Dozhdeva, V., & Fonseca, L. (2021) *"Chain REACTion: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality"*.

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022a) *The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion. Part II: Overview and outlook*, Research for REGI Committee. Parlamento europeo, Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles.

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022b) *The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU cohesion policy. Part I: Overview and first analysis*. Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles.

Nyman, J., Heikkinen, B., Pitkänen, S., Ranta, T., (2024) *REACT-EU-LISÄRAHOITUKSEN ARVIOINTI*. MDI, Helsinki.

Spule, S., Toptsidou, M., 2024. *Évaluation des projets REACT-EU au Luxembourg*. Spatial Foresight, Heisdorf.

ICF (2024) *Evaluation of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*.

EY (2023) *Vyhodnocení využití dodatečné alokace REACT-EU*.