



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

## Parere n. 5/2020

(presentato in virtù degli articoli 288, paragrafo 4, e 322, paragrafo 1, lettera a),  
del TFUE)

sulle proposte della Commissione 2020/0006 (COD) del 14 gennaio 2020 e del  
28 maggio 2020 di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che  
istituisce il Fondo per una transizione giusta

(COM(2020) 22 final e COM(2020) 460 final).

# Indice

	Paragrafo
<b>Introduzione</b>	<b>01-04</b>
<b>Osservazioni generali</b>	<b>05-09</b>
<b>Osservazioni specifiche</b>	<b>10-25</b>
<b>Risorse per il Fondo per una transizione giusta</b>	<b>10-11</b>
<b>Calendario per l'utilizzo dei fondi</b>	<b>12-14</b>
<b>Ambito di applicazione del sostegno</b>	<b>15-19</b>
<b>Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (performance)</b>	<b>20-23</b>
<b>Metodo di assegnazione</b>	<b>24-25</b>

## Introduzione

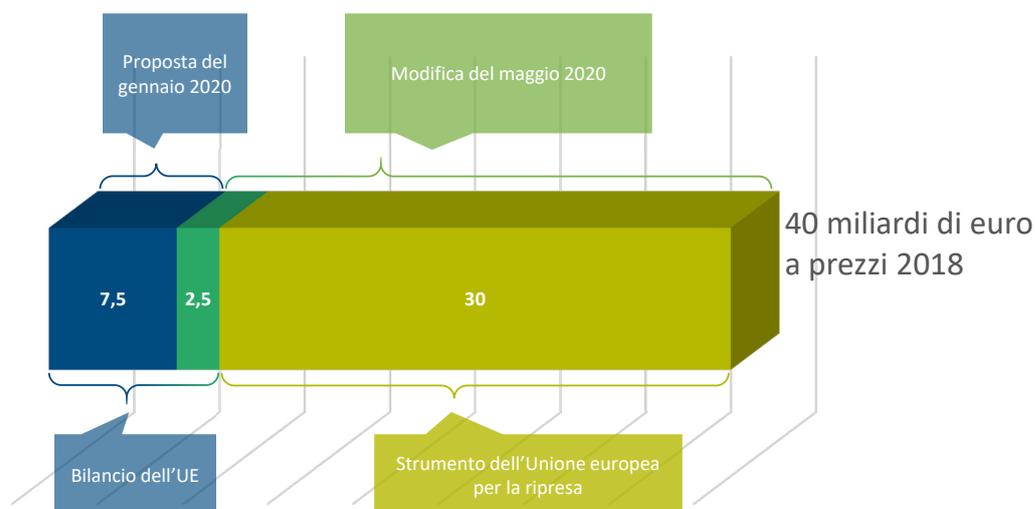
**01** Nel dicembre 2019, la Commissione ha pubblicato il Green Deal europeo (COM(2019) 640 final), che mira a sostenere la transizione verso un'economia dell'UE trasformata e a rispondere alle sfide poste dai cambiamenti climatici e dal degrado ambientale. Nel gennaio 2020, la Commissione ha proposto di creare un piano di investimenti del Green Deal europeo che comprendesse il meccanismo per una transizione giusta.

**02** I beneficiari del meccanismo per una transizione giusta sarebbero le regioni e i settori maggiormente interessati dalla transizione verso l'economia verde. Il sostegno previsto sarebbe destinato a rispondere all'impatto sociale, economico e ambientale della transizione. Il meccanismo è incentrato sui piani territoriali per una transizione giusta ed è articolato su tre pilastri di finanziamento.

Il meccanismo per una transizione giusta: pilastri di finanziamento		
un <b>Fondo per una transizione giusta (JTF)</b> , attuato in regime di gestione concorrente	un <b>regime per una transizione giusta</b> per mobilitare gli investimenti privati	uno <b>strumento di prestito per il settore pubblico</b> attuato assieme alla Banca europea per gli investimenti, sostenuto dal bilancio dell'UE

**03** La proposta del gennaio 2020 di un regolamento che istituisce il Fondo per una transizione giusta (JTF) (COM(2020) 22 final) prevedeva una dotazione di 7,5 miliardi di euro (a prezzi 2018) a valere sugli stanziamenti di bilancio. Il JTF integra i fondi della politica di coesione proposti per il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, disciplinati dal regolamento recante disposizioni comuni (RDC), tra cui il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e il Fondo di coesione (FC). Nel maggio 2020, in seguito alla pandemia di COVID-19, la Commissione ha modificato la propria proposta sul JTF (COM(2020) 460 final), proponendo una spesa aggiuntiva di 32,5 miliardi di euro a prezzi 2018 (cfr. [figura 1](#)).

**Figura 1 – Risorse del JTF – in miliardi di euro (a prezzi 2018)**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della proposta concernente il JTF e delle relative modifiche.

**04** La base giuridica della proposta modificata della Commissione richiede la consultazione della Corte dei conti europea<sup>1</sup> e il Parlamento europeo e il Consiglio hanno chiesto il parere della Corte. Il presente parere assolve l'obbligo di consultazione. Esso è limitato alle proposte concernenti il JTF e completa i seguenti pareri della Corte:

- Parere 1/2018 concernente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 maggio 2018, sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri;
- Parere n. 6/2018 sulla proposta della Commissione del 29 maggio 2018 di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni, COM(2018) 375 final;
- Parere 2/2020 sulla proposta modificata della Commissione del 14 gennaio 2020 relativa al regolamento recante le disposizioni comuni, COM(2020) 23 final;
- Parere 4/2020 della Corte dei conti europea sulla proposta di regolamento REACT-EU e sulla proposta di regolamento recante disposizioni comuni per la disciplina dei fondi SIE.

La Corte intende pubblicare un parere sullo strumento di prestito per il settore pubblico del meccanismo per una transizione giusta nel secondo semestre del 2020.

<sup>1</sup> Articolo 322, paragrafo 1, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

## Osservazioni generali

**05** Per realizzare, entro il 2050, la transizione dell'UE verso un'economia climaticamente neutra, saranno necessari investimenti significativi in tutta l'Unione. Il sostegno dell'UE alla transizione dovrà essere destinato alle regioni maggiormente colpite e nelle quali avrà il massimo impatto.

**06** I considerando 6 e 10 della proposta collegano il Fondo per una transizione giusta al Green Deal, quale risposta alle sfide climatiche e ambientali, per sostenere la transizione dell'UE verso un'economia climaticamente neutra entro il 2050. Tuttavia, gli articoli della proposta non stabiliscono un chiaro collegamento con le ambizioni dell'UE in materia di clima, ad esempio per quanto riguarda l'obiettivo specifico, la portata del sostegno, la programmazione delle risorse del JTF o i piani territoriali per una transizione giusta.

**07** Nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (ETS), gli impianti industriali considerati a rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio ricevono un trattamento speciale. La deroga di cui all'articolo 10 *quater* della direttiva sull'ETS dell'UE<sup>2</sup> concede quote a titolo gratuito agli impianti per la produzione di energia elettrica esistenti in determinati Stati membri per un periodo transitorio, al fine di sostenere la modernizzazione dei settori che producono energia elettrica<sup>3</sup>. L'articolo 10 *quinquies* della stessa direttiva istituisce il Fondo per la modernizzazione, volto a modernizzare i sistemi energetici, a migliorare l'efficienza energetica e a garantire una transizione equa, entro il 2030, per le regioni dipendenti dal carbonio. Alcune attività possono essere sostenute sia dal JTF che dal Fondo per la modernizzazione.

---

<sup>2</sup> Direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e la decisione (UE) 2015/1814 (GU L 76 del 19.3.2018, pag. 3).

<sup>3</sup> Cfr. "European Environment Agency Report No 14/2018:Trends and projections in the EU ETS in 2018 — The EU Emissions Trading System in numbers", figura 2.12.

**08** La proposta prevede pertanto ulteriori finanziamenti per le regioni che hanno già ricevuto fondi dedicati per la modernizzazione energetica. La Corte non ha individuato un'analisi completa delle realizzazioni conseguite in queste regioni grazie ai precedenti finanziamenti dell'UE, né delle necessità ancora da soddisfare. È importante che i piani per una transizione giusta affrontino la questione del coordinamento e della complementarità delle varie fonti di finanziamento.

**09** Nella proposta, il collegamento tra performance e finanziamenti è relativamente debole e vi è il rischio significativo che l'utilizzo di tali fondi non ponga fine alla forte dipendenza di alcune regioni dalle attività ad alta intensità di carbonio. Tale rischio è accentuato dalla durata limitata del programma: se la prevista riduzione dell'occupazione nei settori ad alta intensità di carbonio non viene raggiunta nell'arco del periodo considerato, vi è il rischio che siano stanziati ulteriori fondi per finanziare la transizione.

## Osservazioni generali

- necessità di un legame più forte con le ambizioni dell'UE in materia di clima e ambiente
- assenza di un'analisi delle realizzazioni conseguite grazie ai precedenti finanziamenti per una transizione giusta
- debole collegamento tra performance e finanziamento
- rischio che la transizione debba essere nuovamente finanziata

## Osservazioni specifiche

### Risorse per il Fondo per una transizione giusta

**10** In sostanza, la proposta modificata sull'istituzione del JTF aumenta il sostegno da 7,5 miliardi di euro a 40 miliardi di euro (prezzi 2018). La Commissione giustifica l'aumento del sostegno dell'UE adducendo gli effetti della crisi causata dalla COVID-19 e la diversa capacità, a livello nazionale e regionale, di farvi fronte.

**11** Non ha effettuato una valutazione d'impatto specifica, né una consultazione delle parti interessate, con cui giustificare l'importo modificato<sup>4</sup>. La Commissione ha dovuto redigere la proposta modificata e valutare i probabili costi della transizione e l'impatto della pandemia di COVID-19 in tempi brevissimi. Una solida analisi delle necessità consentirebbe tuttavia di corroborare meglio l'assegnazione delle risorse finanziarie dell'UE, nonché di individuare e quantificare gli obiettivi da raggiungere.

#### Risorse per il Fondo per una transizione giusta

- sostegno più cospicuo messo a disposizione per una transizione giusta
- importante per quantificare le necessità di finanziamento, per individuare e quantificare gli obiettivi da raggiungere

### Calendario per l'utilizzo dei fondi

**12** L'impiego delle risorse del JTF dipende dall'adozione senza intoppi del QFP 2021-2027 e delle proposte relative all'RDC, compreso il regolamento JTF. Eventuali ritardi nell'adozione di queste proposte ridurranno ulteriormente il tempo disponibile per utilizzare le risorse del JTF. Inoltre, la programmazione del Fondo si baserà sui piani per una transizione giusta, che dovrebbero essere coerenti con i piani nazionali per l'energia e il clima. Poiché la Commissione può approvare i piani per una transizione giusta solo dopo l'adozione del QFP 2021-2027, ritiene che tali piani non potranno sostenere le richieste di finanziamento degli Stati membri prima della metà del 2021.

<sup>4</sup> Cfr. anche la [sintesi delle osservazioni della Corte sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale \(QFP\) del 14 febbraio 2019](#) e la prossima Analisi 2/2020 della Corte sul processo legislativo dell'Unione europea dopo quasi 20 anni di quadro per legiferare meglio, paragrafo 9.

**13** La proposta di regolamento modificata prevede che le risorse dello strumento dell'Unione europea per la ripresa (ERI) (32,8 miliardi di euro a prezzi correnti) debbano essere impegnate entro il 2024 e utilizzate entro il 2026.

**14** L'arco temporale entro il quale gli Stati membri dovrebbero fornire i risultati attesi è quindi relativamente ristretto. Ciò aumenta il rischio che gli Stati membri non utilizzino i finanziamenti o che li utilizzino senza conseguire la transizione richiesta.

#### Calendario per l'utilizzo dei fondi

- ritardi nell'adozione del QFP e delle proposte relative all'RDC per ridurre ulteriormente il tempo disponibile
- sarà impegnativo per gli Stati membri utilizzare in modo efficace i finanziamenti entro il termine proposto

### Ambito di applicazione del sostegno

**15** In base all'articolo 2 della proposta, il JTF dovrebbe contribuire a "consentire alle regioni e alle persone di affrontare gli effetti sociali, economici e ambientali della transizione verso un'economia climaticamente neutra". In base alla proposta, i piani per una transizione giusta dovrebbero essere in linea con i piani nazionali per l'energia e il clima degli Stati membri: il conseguimento dell'obiettivo del JTF dipende pertanto da questi ultimi<sup>5</sup>. Gli interventi strategici dipenderanno in larga misura dalle scelte effettuate dagli Stati membri nei loro piani per una transizione giusta e dall'approvazione di tali piani da parte della Commissione. La Corte ritiene fondamentale che i piani per una transizione giusta includano impegni chiari a sostegno di progetti di transizione strettamente allineati agli obiettivi climatici dell'UE.

**16** Le attività ammissibili nell'ambito di applicazione del JTF proposto concorrono, in primo luogo, al conseguimento degli obiettivi sociali ed economici e, in misura minore, di quelli ambientali: la proposta prevede investimenti nella bonifica e decontaminazione di siti, progetti di ripristino e conversione ad altri usi di terreni (articolo 4, paragrafo 2, lettera f)). In linea con il principio "chi inquina paga"<sup>6</sup>, i costi

<sup>5</sup> Parere 2/2020 sulla proposta modificata della Commissione del 14 gennaio 2020 relativa al regolamento recante le disposizioni comuni, COM(2020) 23 final, paragrafo 7;

<sup>6</sup> Cfr. Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56).

quali il ripristino dei terreni o la decontaminazione dovrebbero essere, di norma, a carico del responsabile del danno.

**17** In base al considerando 10 della proposta, solo le attività sostenibili volte a contribuire attivamente a un'economia climaticamente neutra e circolare dovrebbero essere incluse nei piani per una transizione giusta e ammissibili al finanziamento, in linea con i piani nazionali per l'energia e il clima. Per garantire la coerenza con gli obiettivi dell'UE in materia di clima, sarebbe utile che il regolamento escludesse esplicitamente dal sostegno le attività che comportano un aumento netto delle emissioni di gas a effetto serra.

**18** Le attività ammissibili dovrebbero seguire il principio del "non nuocere", per evitare conseguenze negative non volute, in particolare riguardo ai cambiamenti climatici. L'articolo 5, lettera d), della proposta esclude specificamente dal sostegno del JTF gli investimenti relativi alla produzione, alla trasformazione, alla distribuzione, allo stoccaggio o alla combustione di combustibili fossili. Eventuali investimenti in combustibili fossili (ad esempio, gas naturale o petrolio) rischiano di diventare "attivi non recuperabili"<sup>7</sup>.

**19** L'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, consente il finanziamento di investimenti produttivi in imprese diverse dalle PMI in determinate zone, se "necessari per l'attuazione del piano territoriale per una transizione giusta". In tal caso, i piani dovrebbero includere un elenco esaustivo delle imprese in questione e giustificare la necessità del sostegno (articolo 7, paragrafo 2, lettera h)). La Corte ritiene che, nella pratica, i finanziamenti destinati a imprese diverse dalle PMI debbano costituire un'eccezione ed essere legati a una riduzione più celere delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

### Ambito di applicazione del sostegno

- necessità di chiari impegni concernenti gli obiettivi climatici dell'UE nei piani per una transizione giusta
- le attività che comportano un aumento netto delle emissioni di gas a effetto serra dovrebbero essere esplicitamente escluse dal campo di applicazione

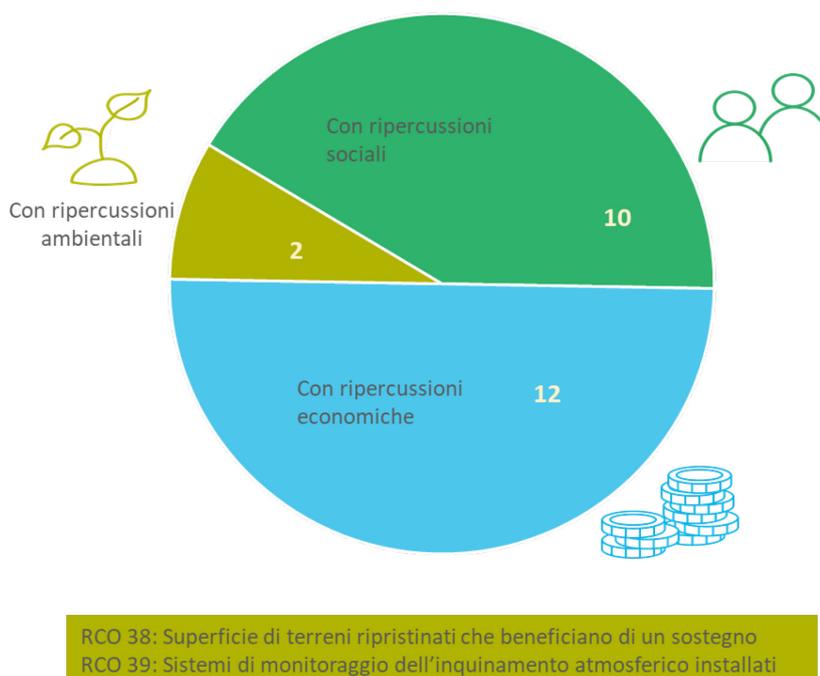
<sup>7</sup> Cfr. [Analisi panoramica n. 1/2017:L'azione dell'UE in materia di energia e cambiamenti climatici](#), paragrafi 211 e 212.

## Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (performance)

**20** Il regolamento JTF propone indicatori comuni di realizzazione (“output”) e di risultato, che ricalcano per lo più gli indicatori comuni proposti per il FESR e l’FSE+. Ciò favorirà l’aggregazione e l’analisi dei dati relativi alla performance<sup>8</sup>.

**21** Come illustrato nella *figura 2*, gli indicatori di realizzazione riguardano principalmente le conseguenze economiche e sociali, piuttosto che ambientali, della transizione verso un’economia climaticamente neutra. Gli indicatori comuni per il Fondo per una transizione giusta non rispecchiano chiaramente l’obiettivo della transizione dai settori ad alta intensità di carbonio.

**Figura 2 – Numero di indicatori di realizzazione per il Fondo per una transizione giusta**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'allegato III della proposta di regolamento JTF.

<sup>8</sup> Parere n. 6/2018 sulla proposta della Commissione del 29 maggio 2018 concernente il regolamento recante disposizioni comuni, COM(2018)375 final), paragrafo 59 e Parere n. 2/2020 sulla proposta modificata della Commissione del 14 gennaio 2020 relativa al regolamento recante le disposizioni comuni, COM(2020) 23 final, paragrafo 09.

**22** La proposta di regolamento JTF consente l'applicazione di rettifiche finanziarie se non è stato raggiunto almeno il 65 % dei target fissati per gli indicatori comuni. Poiché le rettifiche finanziarie basate sugli obiettivi di performance hanno il potenziale di rafforzare l'obbligo di render conto dei risultati conseguiti, la Corte ha precedentemente invitato la Commissione e i legislatori a considerare la possibilità di chiarire la metodologia per valutare le rettifiche finanziarie (ad esempio, valutazione della validità dei target finali stabiliti; giudizio sul mancato conseguimento e applicazione di rettifiche finanziarie)<sup>9</sup>.

**23** Se da un lato queste rettifiche finanziarie introdurrebbero una componente di condizionalità in materia di performance, dall'altro l'incentivo è ridotto in quanto gravi carenze in materia di performance non comporterebbero alcuna rettifica, e per il fatto che gli indicatori comuni non rispecchiano chiaramente l'obiettivo della transizione dai settori ad alta intensità di carbonio. La Corte ha osservato in precedenza, in altri settori di intervento, che anche in presenza di risultati notevolmente al di sotto dei target finali l'impatto sui finanziamenti dell'UE può essere limitato<sup>10</sup>. Sarebbe preferibile utilizzare un modello di erogazione che colleghi il versamento dei fondi al raggiungimento degli obiettivi. Tale approccio potrebbe essere associato all'obbligo di rimborsare il finanziamento qualora gli impegni stabiliti nei piani territoriali per una transizione giusta non siano mantenuti per un determinato periodo.

**Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (performance)**

- gli indicatori comuni non rispecchiano chiaramente la transizione dai settori ad alta intensità di carbonio
- rettifiche finanziarie collegate al mancato conseguimento dei target finali: benché atte, potenzialmente, a rafforzare la responsabilità per il conseguimento dei risultati, è preferibile utilizzare un modello di erogazione che colleghi il versamento dei fondi al raggiungimento degli obiettivi.

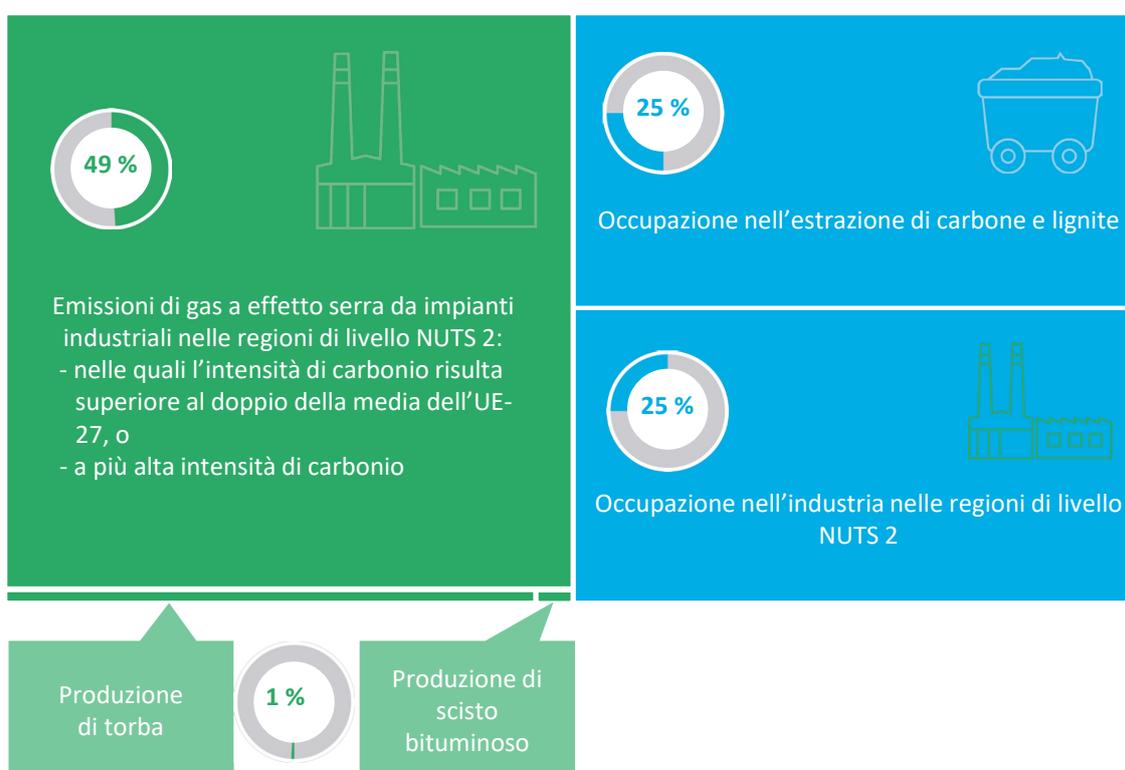
<sup>9</sup> Parere 2/2020 sulla proposta modificata della Commissione del 14 gennaio 2020 relativa al regolamento recante le disposizioni comuni, COM(2020) 23 final, paragrafi 11 e 12.

<sup>10</sup> Parere n. 7/2018 sulle proposte della Commissione di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo successivo al 2020, paragrafo 8.

## Metodo di assegnazione

**24** L'allegato I del regolamento JTF modificato propone un metodo di assegnazione delle risorse JTF mediante l'attribuzione di dotazioni finanziarie agli Stati membri, fino a un massimale di 8 miliardi di euro (a prezzi 2018) – cfr. *figura 3*. La Commissione ha informato la Corte che, di fronte all'arduo compito di individuare i dati attendibili disponibili a livello regionale e territoriale, ha deciso di basare l'assegnazione sulle regioni di livello NUTS 2, mentre i piani territoriali per una transizione giusta sono basati su un livello più dettagliato, le regioni di livello NUTS 3.

**Figura 3 – Criteri per l'assegnazione delle risorse JTF**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'allegato I della proposta di regolamento JTF.

**25** Il metodo di assegnazione tiene conto di un insieme di condizioni preesistenti per gli Stati membri, ma la condizionalità relativa alla performance è debole. Pertanto, due Stati membri con esigenze di transizione simili – secondo la quantificazione del metodo di assegnazione proposto – riceverebbero in teoria un livello di finanziamento analogo, sebbene uno Stato membro potrebbe impegnarsi, con successo, a chiudere le operazioni ad alta intensità di carbonio, mentre un altro potrebbe solo ridimensionarle, anche solo temporaneamente. Il metodo di assegnazione proposto, pur essendo rivolto alle regioni colpite, fornisce scarsi incentivi ad attuare la profonda e significativa trasformazione strutturale necessaria per conseguire gli obiettivi dell'UE in materia di clima.

**Metodo di  
assegnazione**

- assenza di collegamento con il livello di ambizione degli Stati membri in materia di clima
- scarsi incentivi ad attuare un cambiamento strutturale significativo

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 20 luglio 2020.

*Per la Corte dei conti europea*



Klaus-Heiner Lehne

*Presidente*