



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

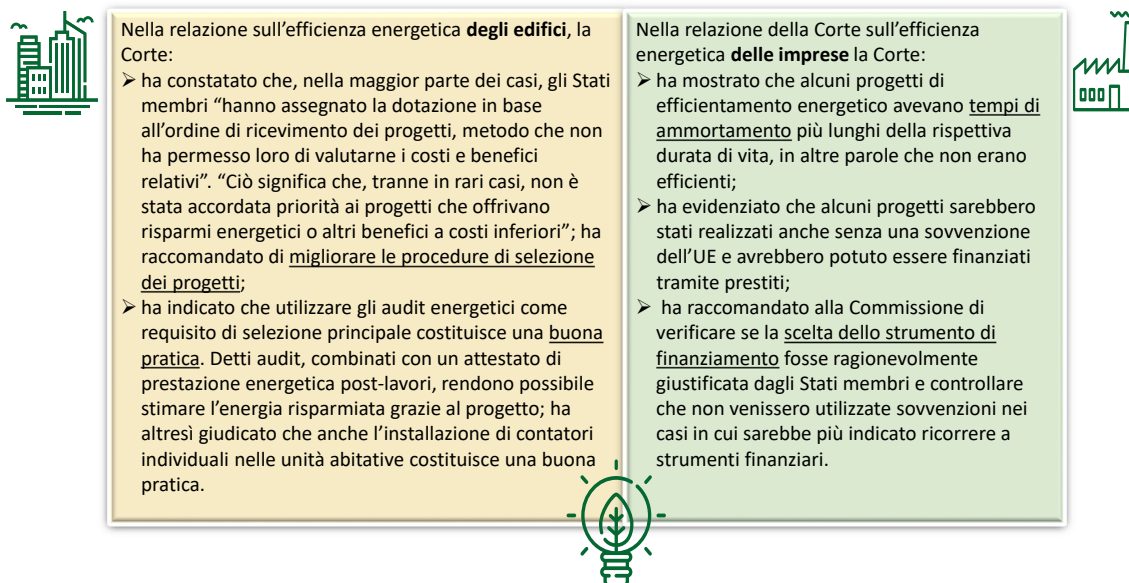
IT

Parere 08/2022

(presentato in virtù dell'articolo 322, paragrafo 1, del TFUE)

**sulla proposta
di regolamento
del Parlamento europeo
e del Consiglio
che istituisce un Fondo
sociale per il clima,
così come modificata
dal Consiglio [Fascicolo
interistituzionale
2021/0206 (COD)
del 30 giugno 2022,
ST 10775/22]**

Figura 2 – Osservazioni di audit per l'efficienza energetica nell'UE



Fonte: [Relazione speciale 11/2020](#), "Efficienza energetica degli edifici: permane la necessità di una maggiore attenzione al rapporto costi-benefici"; [relazione speciale 02/2022](#), "Efficienza energetica nelle imprese – In alcuni casi è stato conseguito un risparmio energetico, ma vi sono debolezze nella pianificazione e nella selezione dei progetti".

Icone: questa figura è stata realizzata utilizzando risorse tratte da Flaticon.com. © Freepik Company S.L. tutti i diritti riservati.

16 Per quanto riguarda **la mobilità a zero e a basse emissioni**, la Corte, nella relazione sul sostegno dell'UE alle infrastrutture per la ricarica di veicoli, ha evidenziato la necessità di sistemi di pagamento armonizzati, di adeguate informazioni agli utenti sulla disponibilità in tempo reale delle stazioni di ricarica e sulle tariffe da queste applicate, nonché di un equo accesso per tutti gli utilizzatori di veicoli elettrici. La Corte ha inoltre constatato che i finanziamenti per le stazioni di ricarica non sono stati subordinati ad un periodo minimo di finanziamento²⁰. I progetti di mobilità urbana non sempre erano basati su strategie di mobilità urbana valide e spesso non erano coordinati con i comuni circostanti²¹. Risolvere queste questioni renderebbe più efficaci i finanziamenti.

²⁰ [Relazione speciale 05/2021](#), "Infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici: vi sono più stazioni di ricarica, ma la loro diffusione non uniforme rende complicato viaggiare nell'UE".

²¹ [Relazione speciale 06/2020](#), "Mobilità urbana sostenibile nell'UE: senza l'impegno degli Stati membri non potranno essere apportati miglioramenti sostanziali".

17 Gli Stati membri possono finanziare misure di **sostegno diretto temporaneo al reddito**, limitatamente all'impatto diretto dello scambio di quote di emissioni per l'edilizia ed il trasporto su strada, fino al 35 % del costo totale stimato dei rispettivi piani. Il sostegno diretto deve essere adeguatamente calcolato e ben indirizzato verso le persone maggiormente vulnerabili, colpite in maniera sproporzionata dall'aumento del prezzo di combustibili e energia; deve essere inoltre fornito in modo temporaneo, mentre le misure di investimento riducono i costi associati. Ma tale sostegno potrebbe aiutare le famiglie vulnerabili ad assorbire i maggiori costi di funzionamento dei sistemi di riscaldamento alimentati a carbone o a gas, nonché della guida di automobili con motori termici. Per queste famiglie, quindi, l'impatto potrebbe essere quello di rimandare la transizione energetica e mantenere la loro dipendenza dai combustibili fossili. La Corte ritiene che, per raggiungere gli obiettivi del Fondo, i finanziamenti dovrebbero esser meglio indirizzati verso pertinenti azioni in materia di efficienza energetica o di "inverdimento" dei trasporti, in quanto i pagamenti diretti potrebbero in una certa misura incidere sul rispetto del principio "non arrecare un danno significativo" e potrebbero non essere allineati con l'"impatto duraturo" di cui all'articolo 15 della proposta.

18 L'articolo 10 consente di **trasferire risorse finanziarie da/verso i programmi in regime di gestione concorrente**²². A tal proposito:

- o la proposta dà facoltà agli Stati membri di trasferire parte della dotazione finanziaria del Fondo (fino al 15 %) ai fondi in regime di gestione concorrente. Tali programmi offrono tutele aggiuntive e le autorità nazionali hanno una lunga esperienza di attuazione;

²² [Regolamento \(UE\) 2021/1060](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

- o la proposta prevede anche trasferimenti dai programmi in regime di gestione concorrente al Fondo, entro i limiti stabiliti dal regolamento recante disposizioni comuni²³. La Corte ha precedentemente osservato che detti trasferimenti potrebbero ridurre i finanziamenti disponibili per altri obiettivi di coesione e sviluppo rurale²⁴ e potrebbero incidere negativamente sulle rispettive finalità strategiche primarie di tali programmi. La Corte ha altresì osservato che la facoltà di effettuare trasferimenti potrebbe portare a un trasferimento di fondi a favore dei programmi ritenuti meno soggetti a condizioni o più vantaggiose sotto il profilo dei costi²⁵. In particolare, il trasferimento di fondi potrebbe compromettere potenzialmente le salvaguardie previste dai programmi operativi sottoposti a gestione concorrente, oppure aprire la possibilità di evitare il cofinanziamento che è altrimenti richiesto agli Stati membri²⁶. Pertanto, la Corte è a favore dell'introduzione nella proposta di condizioni specifiche per tali trasferimenti di fondi.

19 La proposta prevede il **sostegno ad enti pubblici e privati** nello sviluppo e nella fornitura di soluzioni di efficientamento energetico a prezzi accessibili e nella fornitura di servizi di mobilità e trasporto a zero e a basse emissioni a prezzi abbordabili. Spetta agli Stati membri disporre garanzie per far sì che i benefici siano trasferiti interamente alle famiglie, alle microimprese e agli utenti dei trasporti. La Corte rileva che nella proposta non si fa alcun riferimento a garanzie di questo tipo, ad esempio la fissazione di un limite massimo dei fondi disponibili per questa tipologia di sostegno.

²³ Articolo 26 del [regolamento \(UE\) 2021/1060](#) recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura.

²⁴ [Parere 04/2022](#) su REPowerEU.

²⁵ [Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2020](#), capitolo 2.

²⁶ [Parere 06/2020](#) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Finanziamento del Fondo

Finanziamento del Fondo: punti principali

- verosimilmente, saranno necessarie, oltre ai 200 milioni di quote, ulteriori quote di emissioni dell'ETS
- la volatilità dei prezzi e l'incertezza relativa alle entrate disponibili possono generare rischi di finanziamento
- la formula di ripartizione basata anche sulla popolazione rurale non viene spiegata nella proposta

20 Il finanziamento del Fondo, per un massimo di 59 miliardi di euro per il periodo 2027-2032, dovrebbe essere coperto da entrate con destinazione specifica esterne²⁷. Le entrate verranno generate tramite la vendita all'asta delle quote di emissioni nell'ambito dell'ETS dell'UE. La proposta di modifica dell'ETS dell'UE²⁸ fa riferimento a due tipi di quote di emissioni da rendere disponibili per il Fondo:

- 50 milioni di quote messe all'asta da impianti fissi (produzione di energia elettrica e industria). Queste entrate non sono legate all'edilizia o al trasporto su strada, quindi non avranno un impatto sugli aumenti di prezzo dell'energia nei settori dell'edilizia o del trasporto su strada;
- 150 milioni di quote inizialmente messe all'asta dall'ETS per l'edilizia e il trasporto su strada, più un numero di quote non determinato messe all'asta in questi due settori, per portare le entrate fino ai 59 miliardi di euro necessari.

21 Mettere all'asta 200 milioni di quote di emissioni richiederebbe un prezzo di 295 euro per quota, al fine di generare i 59 miliardi di euro; però nel novembre 2022 il prezzo delle quote nella piattaforma d'asta si aggirava in media intorno agli 80 euro per quota²⁹. La Commissione si è basata sull'ipotesi di 45 euro per quota (prezzi del 2020), il che significa 9 miliardi di euro di entrate dai 200 milioni di quote di cui sopra. Per generare entrate pari a 59 miliardi di euro, la Commissione molto probabilmente

²⁷ Articolo 9 della proposta. Le entrate con destinazione specifica esterne sono destinate a finanziare spese determinate, così come previsto dall'articolo 21 del regolamento finanziario. In merito alle entrate con destinazione specifica, il Parlamento europeo è escluso dal processo decisionale.

²⁸ Orientamento generale raggiunto dal Consiglio il 30 giugno 2022, fascicolo interistituzionale 2021/0211 (COD), ST 10796/22.

²⁹ <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primary-auction-spot-download>

necessiterà di mettere all'asta un numero di quote dell'ETS molto maggiore dall'edilizia e dal trasporto su strada.

22 La Commissione ha proposto che il 25 % delle entrate previste dal nuovo ETS diventino risorse proprie³⁰, da utilizzare tra le altre cose per rimborsare le sovvenzioni di NextGenerationEU o per ridurre la quota dei contributi nazionali basati sul reddito nazionale lordo nel finanziamento del bilancio annuale dell'UE³¹. La Commissione ha stimato che il 25 % delle entrate dell'ETS generate dall'inclusione dell'edilizia e dei trasporti su strada nell'ETS sarebbero sufficienti ad ovviare al fabbisogno di finanziamenti del Fondo³². L'ETS è in funzione dal 2005 ed i prezzi delle quote di emissioni sono variati fluttuando in modo notevole (tra i 5 euro ed i 55 euro dal 2005 al 2021)³³, il che ne fa una fonte di entrate UE relativamente volatile.

23 Una volta approvati i piani sociali per il clima, la Commissione assumerà impegni giuridici con gli Stati membri per corrispondere pagamenti, fino all'importo della dotazione finanziaria massima, per tutta la durata del Fondo. La proposta prevede la possibilità di **ridurre proporzionalmente i pagamenti** in caso di entrate con destinazione specifica insufficienti in un dato anno, con il saldo da corrispondere quando siano disponibili nuove entrate³⁴.

³⁰ Proposta di decisione del Consiglio recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, presentata dalla Commissione il 22 dicembre 2021, [COM\(2021\) 570](#).

³¹ Accordo interistituzionale [...] sulla disciplina di bilancio [...], compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie.

³² Proposta di direttiva recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, della decisione (UE) 2015/1814 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra e del regolamento (UE) 2015/757, [COM\(2021\) 551 final](#).

³³ Relazione [della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio] sul funzionamento del mercato europeo del carbonio nel 2020, COM(2021) 962, grafico 2, "Prezzo di aggiudicazione delle vendite all'asta di quote di emissione generali da gennaio 2013 al 30 giugno 2021".

³⁴ Articolo 19, paragrafo 9, e articolo 18 della proposta.

24 La formula di ripartizione dei fondi tra gli Stati membri tiene conto della popolazione, compresa la proporzione di zone rurali, dei livelli di povertà, delle emissioni di CO₂ derivanti dalla combustione di combustibili ad opera delle famiglie, nonché del reddito nazionale lordo pro capite. Tali criteri sono coerenti con gli obiettivi del Fondo. Tuttavia, nella proposta non viene spiegato perché la popolazione delle zone rurali riceva una ponderazione maggiore nella formula di ripartizione.

Quadro di controllo e di performance

Quadro di controllo e di performance: punti principali

- la valutazione, operata dalla Commissione, dei piani deve essere ben documentata
- dovrebbero esservi più disposizioni relative al rispetto della normativa UE e nazionale applicabile
- i casi di frode presunta devono essere segnalati a livello nazionale e dell'UE
- gli indicatori comuni dovrebbero essere pertinenti, accettati, credibili, semplici e solidi

25 La Corte giudica positivamente il fatto che la proposta autorizza espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti europea e, se del caso, la Procura europea ad esercitare i rispettivi diritti di accesso, audit e indagini.

26 L'articolo 15 stabilisce un elenco di criteri per la **valutazione da parte della Commissione** dei piani sociali per il clima, i quali hanno una struttura simile a quelli dei piani per la ripresa e la resilienza (PNRR). La Corte ha riscontrato che la pista documentale era generalmente frammentaria e che le analisi comparivano in più documenti di lavoro della Commissione per componenti diverse dei PNRR. La Corte ha anche constatato che la Commissione aveva applicato una valutazione qualitativa per ciascun PNRR, basandosi sulle norme definite nel regolamento RRF, e non una valutazione comparativa³⁵. Nell'articolo 4, paragrafo 3, della proposta si fa esplicito riferimento all'individuazione di migliori pratiche tra gli Stati membri.

³⁵ Relazione speciale 21/2022, "Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione – È adeguata nel complesso, ma l'attuazione rimane a rischio".

27 Gli Stati membri, nelle rispettive dichiarazioni di gestione, devono fornire le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e della duplicazione dei finanziamenti³⁶. Tuttavia, la Commissione non è direttamente obbligata a verificare che i sistemi di controllo posti in essere dagli Stati membri forniscono le garanzie necessarie, e ciò fa sorgere rischi di lacune in materia di garanzie e rendicontabilità, ed in ultima analisi rischi relativi alla tutela degli interessi finanziari dell'UE. La Corte ritiene dunque che la proposta dovrebbe chiarire e rafforzare la responsabilità della Commissione relativamente al rispetto della normativa nazionale e dell'UE.

28 La Corte ha in precedenza segnalato casi di inosservanza della normativa UE e/o nazionale in materia di appalti pubblici, aiuti di Stato e ammissibilità. Di conseguenza, data l'estensione del quadro di controllo per il Fondo e la limitata responsabilità definita per la Commissione, potrebbero esservi solo poche informazioni verificate a livello UE in merito a se, ed in che misura, i sistemi degli Stati membri coprano in modo adeguato il rischio significativo di **inosservanza delle norme UE e nazionali**.

29 L'articolo 20, paragrafo 5, suggerisce che la responsabilità della Commissione è limitata a frode, corruzione, conflitto di interessi e grave violazione degli obblighi previsti dall'accordo di finanziamento. In particolare, la proposta tratta delle **misure antifrode** in modo molto più dettagliato rispetto al regolamento RRF, sebbene non risulti chiaro in che modo e a che livello (nazionale e/o UE) debbano essere segnalati i casi di frode presunta.

30 La Corte giudica positivamente il fatto che gli Stati membri saranno obbligati a raccogliere, registrare e archiviare in un sistema elettronico i dati sui destinatari finali, i contraenti ed i subappaltatori³⁷. Informazioni aggiornate sull'importo del sostegno finanziario ricevuto dai destinatari finali faciliteranno inoltre il monitoraggio dell'assorbimento dei fondi. Tuttavia, poiché le informazioni sono richieste solo in merito ai subappaltatori di primo livello che ricevono più di 50 000 euro, alcuni subappaltatori non verranno segnalati. La Corte nota peraltro che non vi è alcun limite temporale per la pubblicazione di queste informazioni.

³⁶ Articolo 20 e allegato III della proposta.

³⁷ Articolo 20 della proposta.

31 In base all'articolo 20, gli Stati membri devono prevedere un sistema di controllo interno efficace ed efficiente, basato sui "requisiti fondamentali" illustrati nell'allegato III alla proposta. A giudizio della Corte, gli Stati membri dovrebbero altresì essere obbligati ad effettuare verifiche di gestione ed audit per assicurarsi che i fondi siano stati usati in linea con la normativa UE e nazionale applicabile. La valutazione operata dalla Commissione circa l'adeguatezza dei sistemi di controllo posti in essere dagli Stati membri viene descritta in maniera molto generica nella proposta: a differenza del regolamento RRF, la Commissione non è obbligata ad applicare un sistema di "rating"³⁸.

32 La Corte accoglie favorevolmente le disposizioni relative a **monitoraggio e valutazione** del Fondo. Tuttavia, nella proposta manca l'allegato con gli indicatori comuni. La Corte ha in precedenza osservato che il quadro di performance per l'efficientamento energetico non consente alla Commissione di valutare il contributo del bilancio dell'UE al raggiungimento dell'obiettivo di efficienza energetica dell'Unione³⁹. Tali indicatori dovrebbero corrispondere agli obiettivi del Fondo ed essere idonei alla misurazione della performance dello stesso. Per quanto possibile, dovrebbero essere pertinenti, accettati, credibili, semplici e solidi, ossia costruiti in base ai criteri "RACER" (*Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust*)⁴⁰.

³⁸ Proposta [relativa all'istituzione di un dispositivo per la ripresa e la resilienza](#), allegato II. Ecco alcuni esempi di un sistema di *rating*: in misura ampia/moderata/ridotta; impatto atteso elevato/medio/basso; contribuisce in modo efficace/in modo parziale/non contribuisce; modalità adeguate/minime/insufficienti.

³⁹ [Relazione speciale 11/2020](#), "Efficienza energetica degli edifici: permane la necessità di una maggiore attenzione al rapporto costi-benefici"; [relazione speciale 02/2022](#), "Efficienza energetica nelle imprese – In alcuni casi è stato conseguito un risparmio energetico, ma vi sono debolezze nella pianificazione e nella selezione dei progetti".

⁴⁰ [Parere 06/2020](#) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Osservazioni conclusive

33 La proposta per il Fondo sociale per il clima è stata presentata dalla Commissione nel luglio 2021 e modificata dal Consiglio nel giugno 2022. Il Fondo mira ad ovviare alle conseguenze sociali dei prezzi dell'energia che aumentano a causa della creazione di un nuovo sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) dell'UE per i settori dell'edilizia e del trasporto su strada. Il Fondo ha l'opportunità di fornire un contributo importante al conseguimento della neutralità climatica dell'UE entro il 2050.

34 La vendita all'asta di quote di emissioni dell'ETS dell'UE dai settori dell'edilizia e del trasporto su strada fornirà finanziamenti per il Fondo fino ad un massimo di 59 miliardi di euro per il 2027-2032. La volatilità dei prezzi che incide sulle quote dell'ETS dell'UE e l'incertezza circa le entrate disponibili potrebbero generare rischi per il finanziamento. Visto che la Commissione non ha ancora adottato procedure per gestire le nuove risorse proprie proposte né procedure per calcolare, accertare e recuperare le entrate, non è chiaro quando saranno disponibili le entrate né se saranno commisurate agli ambiziosi obiettivi del Fondo e ai corrispondenti fabbisogni di investimento. A ciò si aggiunge il fatto che la proposta non è corredata di una specifica valutazione d'impatto.

35 La proposta parte da caratteristiche di base del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), quali piani nazionali, pagamenti subordinati al soddisfacente conseguimento di traguardi ed obiettivi, addizionalità e complementarità con altri fondi dell'UE e nazionali, nonché rispetto del principio "non arrecare un danno significativo". Tuttavia, come per l'RRF, la Commissione valuterà la probabilità di conseguire obiettivi "verdi" nella fase di valutazione dei piani, ed in misura minore all'atto della valutazione delle domande di pagamento.

36 In questo contesto, la Corte desidera sottolineare l'importanza di tener conto degli insegnamenti tratti dall'attuazione dell'RRF per quanto attiene ad ulteriori procedure e decisioni relative al Fondo sociale per il clima. In particolare, la Corte ritiene che alcune debolezze, precedentemente da essa evidenziate per l'RRF, sono pertinenti anche per il Fondo:

- rischio di doppio finanziamento e obiettivi che si sovrappongono a quelli di altri fondi e strumenti pubblici;
- insufficiente attenzione a considerazioni di performance e di ottimizzazione delle risorse economiche, a causa di complessità e onere amministrativo ulteriori;

- nesso potenzialmente debole tra i pagamenti e gli obiettivi, i traguardi e i valori-obiettivo del Fondo;
- lacune in materia di garanzie e rendicontabilità per quanto riguarda la tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- indicatori, traguardi e obiettivi che non misurano in modo efficace la performance.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione del 15 dicembre 2022.

Per la Corte dei conti europea



Tony Murphy
Presidente