III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 8/2020

[presentato in virtù degli articoli 287, paragrafo 4, e 322, paragrafo 1, lettera a), del TFUE]

sulla proposta della Commissione [2020/0100 (COD)] di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo allo strumento di prestito per il settore pubblico nel quadro del meccanismo per una transizione giusta [*COM(2020) 453 final*]

(2020/C 373/01)

INDICE

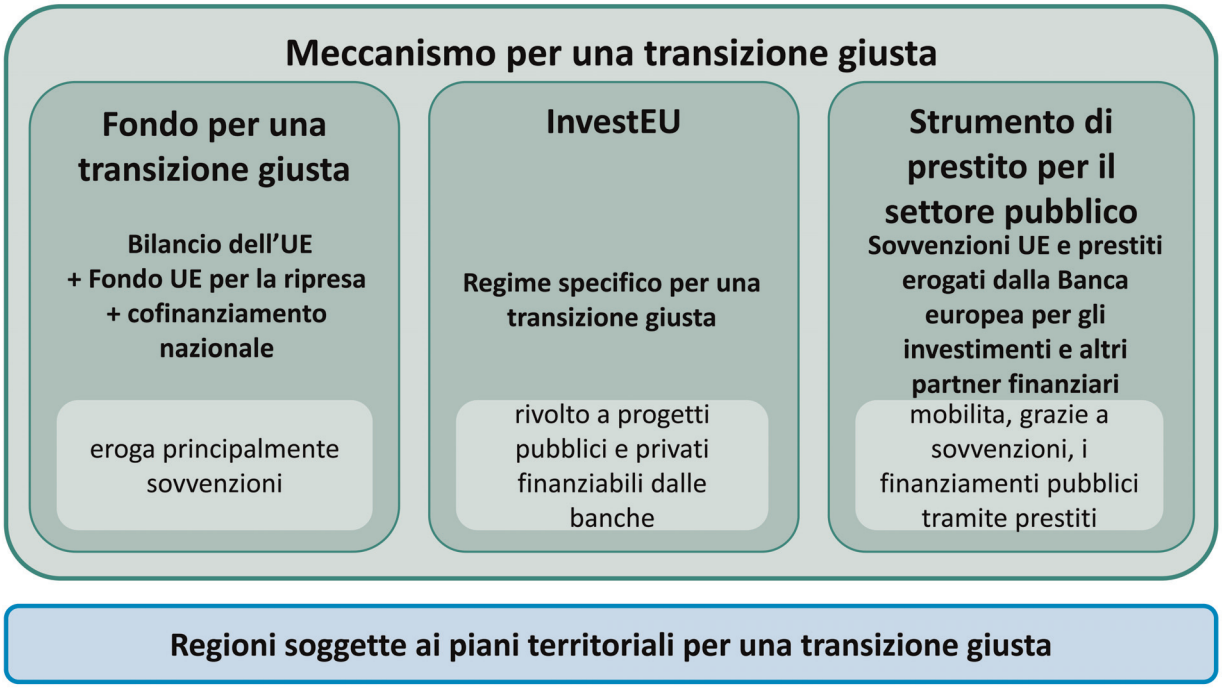
	Paragrafo	*Pagina*
Introduzione	1-6	2
Osservazioni generali	7-11	3
Osservazioni specifiche	12-22	3
Rischi connessi a una sovvenzione non collegata ai costi	12	3
Addizionalità dello strumento	13-14	3
Obiettivo e sostenibilità climatici	15-17	4
Finanziamento dello strumento	18-20	4
Indicatori di performance	21-22	5

Introduzione

1. Nel dicembre 2019, la Commissione ha adottato una comunicazione sul Green Deal europeo [COM(2019) 640 *final*], che mira a trasformare l'UE in un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 avrà cessato le emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse e nessuno e nessun luogo sarà lasciato indietro. 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». Tale meccanismo, rivolto alle regioni e ai settori più interessati dalle ripercussioni della transizione verso un'economia climaticamente neutra, intende offrire una combinazione di sovvenzioni e di forme di finanziamento rimborsabili, quali i prestiti, per far fronte 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 (cfr. figura 1).

Figura 1

Struttura proposta per il meccanismo per una transizione giusta



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione europea.

2. Lo strumento di prestito per il settore pubblico («lo strumento») costituisce il terzo pilastro del meccanismo per una transizione giusta. Prevede una componente «sovvenzioni» per 1,5 miliardi di EUR a carico del bilancio dell'UE e una componente «prestiti» fino a 10 miliardi di EUR di risorse proprie erogati dalla Banca europea per gli investimenti e, potenzialmente, da altri partner finanziari. Stando alla Commissione ([1]), lo strumento dovrebbe mobilitare investimenti pubblici per un valore di 25-30 miliardi di EUR nel periodo 2021-2027.

3. Si tratta di una forma di meccanismo di finanziamento misto, definito come un quadro di cooperazione creato tra la Commissione e, fra l'altro, istituzioni di finanziamento allo sviluppo o altri istituti di finanziamento pubblici al fine di combinare forme di aiuto non rimborsabili (sovvenzioni) con altre rimborsabili (prestiti) ([2]).

4. Lo strumento si pone l'obiettivo specifico di incrementare gli investimenti pubblici per rispondere alle esigenze di sviluppo delle regioni dell'UE individuate nei piani territoriali per una transizione giusta sulla scorta delle sfide legate alla transizione verso un'economia climaticamente neutra. Il progetto di regolamento propone di realizzare tale obiettivo agevolando il finanziamento di progetti che non generano un flusso sufficiente di entrate proprie e che non otterrebbero finanziamenti senza l'elemento di sovvenzione a carico del bilancio dell'UE. L'elemento di sovvenzione aiuterebbe, ad esempio, un ente pubblico a finanziare un progetto che altrimenti non sarebbe attuato (o lo sarebbe, ma non in pari misura) oppure che subirebbe ritardi a causa delle restrizioni di bilancio.

([1]) Cfr. pag. 22 della comunicazione della Commissione – Piano di investimenti per un'Europa sostenibile [COM(2020) 21 *final*].
([2]) Articolo 2 del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione, luglio 2018.

5. Benché tutti e tre i pilastri siano concentrati sulle stesse regioni e sui medesimi territori oggetto dei piani territoriali per una transizione giusta, ciascuno di essi dovrebbe, in linea di principio, essere rivolto a progetti con necessità di finanziamento diverse. Il Fondo per una transizione giusta (il primo pilastro) sostiene progetti pubblici principalmente tramite sovvenzioni. InvestEU (il secondo pilastro) può sostenere investimenti pubblici e privati in grado di generare entrate sufficienti per essere finanziabili. Lo strumento (terzo pilastro) finanzia progetti nel settore pubblico che generano flussi di entrate propri, i quali però non sono sufficienti a coprire i costi di investimento.

6. La base giuridica della proposta della Commissione richiede la consultazione della Corte dei conti europea ([3]) e il Parlamento europeo e il Consiglio hanno chiesto il parere della Corte. Il presente parere assolve l'obbligo di consultazione. Riguarda esclusivamente la proposta dello strumento di prestito per il settore pubblico nell'ambito del meccanismo per una transizione giusta e completa e ribadisce alcuni punti espressi dalla Corte nel parere n. 5/2020 sulla proposta della Commissione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta [COM(2020) 22 *final*].

Osservazioni generali

7. Per realizzare, entro il 2050, la transizione dell'UE verso un'economia climaticamente neutra saranno necessari investimenti significativi in tutto il suo territorio. Per assicurare una transizione giusta ed equa, il sostegno dell'UE dovrà essere destinato alle regioni maggiormente colpite dalle sue ripercussioni e nelle quali avrà il massimo impatto.

8. I considerando 1 e 5 della proposta collegano lo strumento al Green Deal, quale risposta alle sfide climatiche e ambientali, per sostenere la transizione dell'UE verso un'economia climaticamente neutra. Il progetto di regolamento non stabilisce però un chiaro collegamento con le ambizioni dell'UE in materia di clima.

9. La Corte osserva che la Commissione non ha svolto una valutazione ex ante o una valutazione d'impatto come esige l'articolo 209 del regolamento finanziario, il quale dispone che le operazioni di finanziamento misto devono essere fondate su valutazioni ex ante o valutazioni di impatto che spieghino la scelta del tipo di operazione finanziaria tenendo conto degli obiettivi strategici perseguiti nonché dei rischi finanziari e dei risparmi connessi per il bilancio. Un'analisi di questo tipo indicherebbe le ragioni per cui la Commissione ha deciso di usare un sostegno con finanziamento misto per il terzo pilastro del meccanismo per una transizione giusta e individuerebbe le problematiche da affrontare, l'importo dei fondi necessari, il valore aggiunto dell'intervento dell'UE e gli effetti previsti delle varie opzioni.

10. In assenza di una valutazione dei bisogni o di una valutazione ex ante, non è chiaro fino a che punto tale strumento risponda a una reale necessità e quale sarà la sua efficacia. In questo contesto, sarebbe opportuno che la Commissione analizzasse ulteriormente questi fattori non noti e che riferisse al riguardo nell'ambito della relazione annuale sugli strumenti finanziari, come prescritto dall'articolo 250 del regolamento finanziario.

11. La proposta prevede fondi per regioni e territori già destinatari di finanziamenti volti a soddisfare esigenze di sviluppo legate agli obiettivi climatici dell'UE, fra cui appositi finanziamenti UE. La Corte non ha riscontrato l'esistenza di un'analisi completa delle realizzazioni conseguite in queste regioni grazie ai precedenti finanziamenti dell'UE, né delle necessità ancora da soddisfare. A suo giudizio, è importante che i piani per una transizione giusta analizzino la questione.

Osservazioni specifiche

Rischi connessi a una sovvenzione non collegata ai costi

12. Per ridurre l'onere finanziario legato al rimborso dei prestiti che grava sui beneficiari, le sovvenzioni erogate nel quadro dello strumento assumeranno la forma di finanziamenti non collegati ai costi dei progetti specifici. La componente «sovvenzione» corrisponderà a non più del 15 % del prestito (o fino al 20 % nelle regioni meno sviluppate). L'articolo 8, lettera b), del progetto di regolamento dispone che i progetti non possono ricevere sostegno nell'ambito di altri programmi dell'UE. Ciò limita il rischio di doppi finanziamenti UE. La Corte ritiene, tuttavia, che l'assistenza tecnica e le risorse di consulenza potrebbero essere esenti dall'obbligo di cui al suddetto articolo, onde consentire sinergie con altri programmi UE che sostengono la preparazione e l'attuazione di progetti ammissibili.

Addizionalità dello strumento

13. Ai sensi dell'articolo 8, lettera d), della proposta, possono beneficiare del sostegno dello strumento solo i progetti che non generano un flusso sufficiente di entrate proprie tale da consentirne il finanziamento senza il sostegno dell'Unione. Lo strumento potrebbe quindi aumentare l'accessibilità dei progetti al finanziamento, consentendo ai beneficiari di intraprenderli prima e di realizzarli nella loro interezza. La Corte ritiene tale requisito necessario per evitare una sostituzione del sostegno e degli investimenti potenziali provenienti da altre fonti pubbliche o private e garantire, quindi, l'addizionalità quale definita all'articolo 209, paragrafo 2, lettera b).

([3]) Articolo 322, paragrafo 1, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

14. È importante che la Commissione verifichi adeguatamente e applichi questa condizione dell'insufficienza del flusso di entrate proprie generato, in modo da far sì che tutti i progetti selezionati soddisfino il requisito di addizionalità quale sopra definito.

Obiettivo e sostenibilità climatici

15. Il considerando (14) della proposta menziona che le condizioni di ammissibilità e i criteri di aggiudicazione specifici dovrebbero essere definiti nei programmi di lavoro e nell'invito a presentare proposte. Tale requisito non è però ulteriormente chiarito negli articoli del regolamento proposto. A giudizio della Corte, la definizione, a livello dell'UE, di una serie di requisiti di base o generali contribuirebbe ad assicurarne l'efficacia qualora la domanda superi le sovvenzioni assegnate a livello nazionale. In particolare, potrebbero essere inclusi requisiti quali i seguenti:

— il progetto deve rispondere a bisogni individuati nei piani territoriali per una transizione giusta;

— la sovvenzione deve concorrere a rendere il progetto finanziariamente accessibile ai beneficiari;

— il progetto deve contribuire agli obiettivi climatici dell'UE.

16. Inoltre, le condizioni dello strumento dovrebbero presentare un legame più stretto con il conseguimento degli obiettivi climatici dell'UE, ad esempio applicando i criteri stabiliti dalla tassonomia dell'UE ([4]) nei casi in cui la Commissione deve valutare il grado di sostenibilità ambientale di un investimento. Ciò permetterebbe inoltre di evitare che lo strumento sostenga attività foriere di un incremento netto delle emissioni di gas a effetto serra.

17. In aggiunta, il progetto di regolamento non pone quale condizione che i progetti debbano rispettare il principio di «non nuocere», specie riguardo ai cambiamenti climatici. Le attività non ammissibili al Fondo per una transizione giusta ([5]), in cui rientrano espressamente gli investimenti relativi alla produzione, alla trasformazione, alla distribuzione, allo stoccaggio e alla combustione di combustibili fossili, dovrebbero essere escluse anche dallo strumento. Lo scopo è impedire che quest'ultimo sostenga investimenti in altre infrastrutture a combustibili fossili meno inquinanti, il che non aiuterebbe il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica. Si eviterebbe inoltre che i progetti respinti ai sensi dell'articolo 5 del regolamento sul Fondo per una transizione giusta vengano ripresentati e finanziati nell'ambito dello strumento.

Finanziamento dello strumento

18. La Commissione propone di finanziare la componente «sovvenzione» soprattutto dall'eccedenza prevedibile degli accantonamenti operati a copertura della garanzia di bilancio istituita dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) ([6]). Il regolamento sul FEIS dispone che la garanzia di bilancio di 26 miliardi di EUR sia coperta fino al 35 %, ossia a concorrenza di 9,1 miliardi di EUR, da accantonamenti versati in un apposito fondo di garanzia, al fine di evitare il ricorso diretto al bilancio dell'UE. La Commissione ha stimato (in base a dati della BEI aggiornati al 31 dicembre 2019) che le perdite potenziali nell'insieme del portafoglio sarebbero inferiori agli accantonamenti sopra indicati e che dal fondo di garanzia non saranno utilizzate risorse per oltre 1 miliardo di EUR, le quali potrebbero essere assegnate allo strumento.

19. Il calcolo è stato effettuato sulla base di una serie di ipotesi prima della crisi determinata dalla COVID-19. È possibile, tuttavia, che tale crisi incida direttamente su un numero considerevole di beneficiari dei prestiti BEI assistiti dalla garanzia del FEIS e che quindi, negli anni a venire, la garanzia attivata raggiunga un valore più elevato.

20. Nel suo precedente parere sul FEIS ([7]), la Corte ha affermato che la riduzione del tasso di copertura dal 50 % al 35 % a seguito della modifica del regolamento sul FEIS (FEIS 2.0) ha accresciuto il rischio che l'importo versato nel Fondo di garanzia risulti insufficiente e che si rendano necessari ricorsi diretti al bilancio. Per mantenere un approccio prudente nel limitare l'esposizione finanziaria globale a ingenti passività potenziali della garanzia FEIS, la Corte ritiene necessario aggiornare l'analisi affinché possa essere assegnato allo strumento 1 miliardo di EUR.

([4]) Cfr. regolamento 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 198 del 22.6.2020, pag. 13).
([5]) Articolo 5 della proposta di regolamento che istituisce il Fondo per una transizione giusta [COM(2020) 22].
([6]) Regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 169 dell'1.7.2015, pag. 1).
([7]) Parere n. 2/2016: FEIS: una proposta prematura di proroga e di aumento (GU C 465 del 13.12.2016, pag. 1).

Indicatori di performance

21. L'allegato alla proposta di regolamento elenca un numero limitato di indicatori chiave, costituiti principalmente da indicatori di realizzazione (ad esempio, volume dei prestiti firmati, numero di progetti per settore). A differenza del progetto di regolamento sul Fondo per una transizione giusta (che persegue obiettivi simili a quelli dello strumento), la proposta in esame non include indicatori di risultato distinti e non definisce indicatori di realizzazione per l'impatto socio-economico della transizione verso un'economia climaticamente neutra. Non è neanche previsto l'obbligo di definire valori di partenza e valori-obiettivo per tali indicatori. Inoltre non vi sono indicatori sull'impatto ambientale della transizione né indicatori che forniscano chiare informazioni sull'obiettivo di sostenere l'uscita dai settori ad alta intensità di carbonio. Questi indicatori potrebbero essere definiti nell'allegato al progetto di regolamento oppure all'articolo 14, paragrafo 3, potrebbe essere introdotto l'obbligo di definirli.

22. Degli indicatori proposti, solo l'indicatore chiave di performance n. 4 (numero di progetti beneficiari di sostegno) è ripartito per regione e territorio colpito dalle ripercussioni dei piani territoriali per una transizione giusta. Al fine di monitorare adeguatamente l'attuazione dello strumento, sarebbe buona regola che tutti gli indicatori proposti, compresi gli importi delle sovvenzioni e dei prestiti, fossero ripartiti per regione, ove opportuno.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti europea, a Lussemburgo, il 24 settembre 2020.

Per la Corte dei conti europea
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente