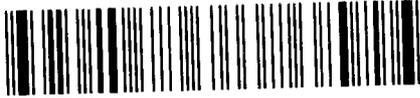




PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0001894 P-4.22.25
del 21/02/2020



26743571

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e,p.c. Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche di
Coesione
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero del Lavoro e delle Politiche
Sociali
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Ambiente, della Tutela
del Territorio e del Mare
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

Conferenza delle Regioni e delle
Province autonome

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ufficio di Segreteria della Conferenza
Stato-Città e Autonomie Locali

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta" - COM(2020) 22_2020/0006 COD.

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione redatta ai sensi del comma 4 del medesimo art. 6, elaborata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio
Daria Provvidenza Petralia



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE
UFFICIO ANALISI, POLITICHE E PROGRAMMAZIONE
SERVIZIO POLITICHE E PROGRAMMAZIONE

Relazione **ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012**

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

- **Codice della proposta:** COM(2020) 22 *final* del 14/01/2020
- **Codice interistituzionale:** 2020/0006(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione

Premessa: finalità e contesto

La Commissione europea ha presentato il 2 maggio scorso la proposta di Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027¹, facendo seguito al pacchetto di comunicazioni del dicembre 2017 nel quale si disegnava una tabella di marcia per l'approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria. Successivamente, a partire dal 29 maggio, la Commissione ha presentato le proposte legislative relative ai fondi della politica di coesione, incluso il Regolamento recante disposizioni comuni [COM(2018) 375 *final*] che, all'articolo 4, definisce i 5 obiettivi strategici cui dovrà essere destinato il sostegno dei fondi.

Uno dei principali obiettivi di riferimento per gli investimenti dell'UE nel periodo 2021-2027 sarà la realizzazione di "un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi", in attuazione dell'accordo di Parigi. In base alla proposta della Commissione, una quota significativa dei finanziamenti a favore della coesione dovrà essere destinata a questa priorità.

L'11 dicembre 2019 la Commissione ha adottato la comunicazione sul *Green Deal* europeo [COM(2019) 640 *final*] e, successivamente, il Piano di investimenti per un'Europa sostenibile [COM(2020)21 *final*], delineando una tabella di marcia verso una nuova politica di crescita

¹ Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2021-2027, COM(2018)322 *final*, Bruxelles, 2.5.2018.

dell'Europa basata su ambiziosi obiettivi climatici e ambientali e su processi partecipativi che riuniscono i cittadini, le città e le regioni nella lotta ai cambiamenti climatici e nel sostegno alla tutela dell'ambiente.

In linea con l'obiettivo di conseguire la neutralità climatica dell'UE entro il 2050 in modo equo ed efficace, il *Green Deal* europeo ha proposto l'istituzione di un Meccanismo per una transizione giusta. Si tratta di uno strumento il cui obiettivo è quello di far sì che la transizione verso un'economia climaticamente neutra avvenga in modo equo e non lasci indietro nessuna regione e comunità. Infatti, mentre il piano di investimenti del *Green Deal* europeo si rivolge alle esigenze di finanziamento di tutte le regioni, il meccanismo di transizione giusta fornirebbe un sostegno di tipo mirato alle aree più colpite dalla transizione stessa, attenuandone, in tal modo, l'impatto socio-economico.

Secondo la proposta della Commissione, il Meccanismo per una transizione giusta si articola in tre strumenti principali di finanziamento (c.d. pilastri): (1) il Fondo per una transizione giusta (JTF), attuato in gestione concorrente; (2) un sistema specifico nell'ambito della iniziativa InvestEU; (3) uno strumento di prestito per il settore pubblico, attuato attraverso il gruppo BEI. E' prevista, inoltre, la creazione di una piattaforma dedicata per l'assistenza tecnica della Commissione agli Stati membri e agli investitori e per il coinvolgimento delle comunità interessate, delle autorità locali, dei partner sociali e delle ONG.

Il Fondo per una transizione giusta (di seguito Fondo) supporterà, principalmente attraverso sovvenzioni, investimenti in tutti gli Stati membri, in quei territori maggiormente colpiti dalla transizione verso la neutralità climatica e al fine di evitare l'esacerbarsi delle disparità regionali. I suoi interventi saranno concentrati sulla diversificazione economica di tali territori, nonché sulla tutela dei cittadini e dei lavoratori più vulnerabili di fronte alla transizione. In particolare, esso sosterrà le seguenti attività (art.4): a) investimenti produttivi nelle PMI; b) creazione di nuove imprese; c) investimenti in attività di ricerca e innovazione e promozione del trasferimento di tecnologie avanzate; d) investimenti nella messa in opera di tecnologia e infrastrutture per l'energia pulita a prezzi accessibili, nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, nell'efficienza energetica e nell'energia rinnovabile; e) investimenti nella digitalizzazione e nella connettività digitale; f) investimenti nella bonifica e decontaminazione di siti, progetti di ripristino e conversione ad altri usi di terreni; g) investimenti per il potenziamento dell'economia circolare, anche mediante la prevenzione e la riduzione dei rifiuti, l'uso efficiente delle risorse, il riutilizzo, la riparazione e il riciclaggio; h) miglioramento delle competenze e riqualificazione professionale dei lavoratori; i) assistenza nella ricerca di lavoro; j) inclusione attiva delle persone in cerca di lavoro; k) assistenza tecnica.

La programmazione e l'individuazione dei territori ammissibili avviene nell'ambito di un dialogo tra Commissione e Stato membro nel quadro del Semestre europeo, con la presentazione nell'ambito del *Country Report* (Allegato D bis) delle aree potenzialmente interessate (aree NUTS3, corrispondenti alle nostre province, o parti di esse).

Il quadro giuridico dello strumento è costituito dalla proposta regolamentare che istituisce il Fondo, oggetto della presente relazione, e dalla proposta regolamentare recante disposizioni comuni sui fondi della coesione e altri fondi a gestione concorrente, che viene opportunamente modificata [COM(2020)23 – COD 2020/0196]. Le regole di attuazione del Fondo saranno quindi disciplinate dal richiamato regolamento recante di disposizioni comuni sui fondi della coesione, tuttora oggetto di negoziato tra le Istituzioni europee e gli Stati membri. A tal fine, è previsto un nuovo obiettivo specifico, "*consentire alle regioni e alle persone di affrontare gli effetti sociali, economici ed ambientali della transizione verso un'economia climaticamente neutra*", che viene

istituito allo stesso livello dei cinque obiettivi strategici già previsti.

La dotazione del Fondo è pari 7,5 miliardi di euro a prezzi 2018. Secondo quanto enunciato nella relazione introduttiva al regolamento, si tratta di risorse aggiuntive rispetto alle proposte esistenti per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), da collocare nell'ambito della Rubrica III *"Environment and Climate action"* del QFP.

Per poter utilizzare le risorse del Fondo, gli Stati membri sono tenuti a trasferire una quota delle risorse FESR e FSE+. Il totale delle risorse del FESR e del FSE+ trasferite al Fondo è pari ad almeno una volta e mezzo l'importo del sostegno del Fondo, ma non supera il triplo dell'importo di tale sostegno. In ogni caso, nessun Paese potrà fornire più del 20 per cento delle sue dotazioni iniziali, rispettivamente a titolo FESR e FSE+, quale sostegno complementare al Fondo (art. 21-bis del novellato regolamento recante disposizioni comuni sui fondi della coesione).

Il sostegno del Fondo sarà programmato ed attuato sotto forma di una o più priorità nel quadro di programmi sostenuti anche dal FESR, dal FSE+ o dal Fondo di coesione o di un programma specifico.

Il processo di programmazione prevede la predisposizione di piani territoriali di transizione giusta ("piani"), che costituiscono il fulcro del meccanismo e fungeranno da punto di riferimento per tutti i pilastri. Nei piani andranno definite le sfide sociali, economiche e ambientali derivanti dalla graduale cessazione delle attività connesse ai combustibili fossili e dalla de-carbonizzazione di processi e prodotti ad alta intensità di gas a effetto serra e andrà indicato il processo di transizione fino al 2030, comprese le esigenze di sviluppo, di riqualificazione professionale e di risanamento ambientale, nonché l'approccio da adottare per fornire una risposta integrata, il calendario della transizione, il tipo di operazioni prospettate e i meccanismi di governance. I Piani territoriali per la transizione giusta dovranno essere redatti in coerenza con i Piani Nazionali per l'Energia e il Clima e con altre strategie nazionali, regionali o territoriali, incluse le strategie di specializzazione intelligente.

I piani saranno allegati ai programmi operativi della politica di coesione e saranno adottati dalla Commissione insieme ad essi. L'approvazione dei piani da parte della Commissione consentirà di accedere ai finanziamenti messi a disposizione non solo dal Fondo, ma anche dagli strumenti previsti dagli altri pilastri. I piani saranno rivisti aggiornati in caso di aggiornamento dei piani nazionali per l'energia e il clima, in occasione del riesame intermedio nel 2025.

L'intervento del Fondo potrà riguardare anche le "imprese" con alte emissioni di gas a effetto serra operanti nei settori indicati nell'Allegato I alla Direttiva 2003/87/EC di disciplina dello scambio di quote di gas a effetto serra (che include la produzione di acciaio), con obiettivi di contrasto alle perdite di occupazione.

Il Fondo prevede il sostegno anche per le grandi imprese, a certe condizioni. Il considerando 12 alla proposta di Regolamento chiarisce che per le imprese diverse dalle PMI, l'intervento dovrà essere giustificato da precisi obiettivi di mitigazione delle conseguenze di perdita occupazionale legate alla transizione. Inoltre, nei piani di transizione sarà necessario indicare l'elenco esaustivo di tali operazioni e delle imprese interessate nonché la giustificazione del sostegno in termini di impatto occupazionale.

Un aspetto da sottolineare è la previsione enunciata dalla Commissione europea di rivedere la normativa sugli aiuti di stato al fine di agevolare il ricorso a fondi nazionali in favore di progetti coerenti con gli obiettivi della transizione giusta.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione di cui all'articolo 5, comma 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE).

Il Fondo per una transizione giusta perseguirà, in particolare, gli scopi propri della politica di coesione, trovando la sua base giuridica negli artt. 174 e 175 del TFUE.

Più precisamente, l'art.175 TFUE invita esplicitamente l'Unione ad appoggiare la realizzazione degli obiettivi di cui all'art.174 con l'azione che essa svolge attraverso i fondi a finalità strutturale, la BEI e gli altri strumenti finanziari esistenti.

L'articolo 175, comma 3, del Trattato sul funzionamento dell'UE, inoltre, stabilisce che le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, comma 3, del TUE.

Gli obiettivi del regolamento, volti a fornire sostegno a territori che fanno fronte a trasformazioni economiche e sociali nella transizione verso un'economia climaticamente neutra, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri. Le cause principali risiedono nel divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e nel ritardo delle regioni meno favorite, nei limiti delle risorse finanziarie degli Stati membri e delle regioni, oltre che nella necessità di un quadro di attuazione coerente che comprenda diversi fondi dell'Unione in regime di gestione concorrente.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, comma 4, del TUE. Nell'ambito della gestione concorrente, la Commissione delega agli Stati membri e alle regioni dell'UE i compiti di programmazione strategica e attuazione. Pertanto, l'azione dell'Unione si limita a quanto necessario per raggiungere gli obiettivi dell'Unione stabiliti nei trattati.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

In linea generale, si ritiene che il Fondo per una transizione giusta rappresenti uno strumento importante per l'attuazione del *Green deal* europeo. Tuttavia, appare opportuno evidenziare che esso non dovrebbe tradursi in un meccanismo "premiante" per gli Stati membri che hanno compiuto meno sforzi nella propria transizione energetica, a spese degli Stati più virtuosi in termini di adempimento degli obiettivi climatici, che si sono già fatti carico delle conseguenze occupazionali della transizione. Andrebbe quindi valutata l'opportunità di introdurre meccanismi

volti a tenere in considerazione gli sforzi compiuti dagli Stati membri più ambiziosi, come ad esempio le misure già attuate.

Al pari, si evidenzia che i piani territoriali per una transizione giusta devono essere coerenti con il Piano Nazionale per l'Energia e il Clima. Tuttavia, non sembrano essere previsti correttivi nel caso in cui il Piano Nazionale dello Stato membro interessato presenti significativi *gap* di ambizione. Sarebbe opportuno poter dimostrare sufficienti ambizioni in materia di transizione energetica per poter accedere al Fondo.

Sul piano della programmazione, è necessario scongiurare il rischio che il regolamento proposto ritardi l'avvio della nuova programmazione dei fondi della coesione e ne appesantisca il relativo processo. Da questo punto di vista, appare, ad esempio, eccessivo richiedere una piena coerenza dei piani per la transizione giusta con altre strategie nazionali, regionali o territoriali, incluse le strategie di specializzazione intelligente.

Non si condivide, infine, l'utilizzo di indicatori di output e di risultato cui collegare possibili rettifiche finanziarie.

Il progetto è di particolare urgenza in quanto si va a innestare nei già complessi negoziati sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e sul pacchetto legislativo per la nuova politica di coesione, entrambi avviati nel giugno 2018 e attualmente in uno stadio relativamente avanzato. Occorrerà, quindi, scongiurare ritardi nella definizione del regolamento in quanto, introducendo novità riguardo l'Accordo di partenariato e i Programmi operativi e la loro predisposizione, potrebbe ritardare l'avvio della nuova programmazione.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Una valutazione di appropriatezza e rispondenza della proposta della Commissione all'interesse nazionale potrà essere più compiutamente espressa nei prossimi mesi, in ragione dell'andamento del negoziato e delle modifiche che la proposta stessa subirà nel corso della discussione.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

L'esame del regolamento in oggetto avviene nell'ambito del Gruppo Misure Strutturali del Consiglio UE, i cui lavori sono coordinati, per parte italiana, da questo Dipartimento.

Nel corso del negoziato saranno messi in evidenza gli sforzi che l'Italia ha già compiuto, in quanto da tempo particolarmente attenta alla transizione climatica, allo scopo di valutare la possibilità di introdurre correttivi alla proposta che possano tenere conto di tali sforzi.

Sul piano della programmazione, è necessario scongiurare il rischio che il regolamento proposto ritardi l'avvio della nuova programmazione e ne appesantisca il relativo processo, tenuto conto sia della necessità di definire la quota obbligatoria di fondi FESR e FSE+ da trasferire verso gli investimenti sostenuti dal Fondo, già a partire dalla definizione dell'Accordo di Partenariato, sia della previsione di adozione, in prima istanza, dei piani per la transizione giusta con la medesima Decisione della Commissione europea di approvazione dei programmi.

Saranno, inoltre, necessarie maggiori precisazioni sul metodo di allocazione per la definizione delle risorse da assegnare agli Stati membri, incluso i criteri di *capping* e *safety net*. In base alla proposta della Commissione, nessuno Stato membro riceverà più di 2 miliardi di euro; l'allocazione per Stato membro dovrà comunque risultare in un'intensità dell'aiuto pro-capite pari ad almeno 6 euro.

In tema di aiuti di Stato, sarà necessario, segnalare l'esigenza di mettere gli Stati membri in grado di investire nella transizione climatica.

Andrà, infine, valutata l'opportunità di riaprire la discussione sui meccanismi di flessibilità del Patto di Stabilità e Crescita europeo, con la possibilità di ottenere nel futuro nuovi e maggiori spazi fiscali attraverso lo scomputo dal deficit di talune spese di investimento *green* cofinanziate dai fondi europei.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Secondo il progetto normativo, dovrebbero essere appostati nel bilancio comunitario 7,5 miliardi di euro (prezzi 2018) che si sommerebbero alla proposta originaria della Commissione per il prossimo bilancio 2021-2027, con la possibilità, se del caso, di innalzare tale livello di ambizione in un secondo momento. Gli Stati membri dovranno impegnarsi a integrare ogni euro ottenuto dal Fondo con trasferimenti dal FESR e dal FSE+ (complessivamente tra 1,5 e 3 volte le risorse iniziali ricevute dal Fondo), nonché con corrispondenti risorse nazionali di cofinanziamento. I finanziamenti totali a livello europeo, che si attesterebbero tra i 30 ed i 50 miliardi di euro, contribuirebbero a mobilitare ulteriori investimenti privati.

La Commissione adotta, mediante un atto di esecuzione, una decisione che stabilisce la ripartizione annuale delle risorse tra gli Stati membri, secondo la metodologia di cui all'Allegato I della proposta di Regolamento. Sulla base dei criteri di allocazione del Fondo, l'Italia otterrebbe 364 milioni (prezzi 2018), dei 7,5 miliardi di euro previsti con un saldo netto per il nostro Paese stimato dal MEF pari a -574 milioni di euro. Dopo la Polonia (2 miliardi), la Germania sarebbe il secondo beneficiario (877 milioni). Tra i maggiori beneficiari si annoverano anche la Romania (757 milioni), la Repubblica Ceca (581 milioni) e la Bulgaria (458 milioni).

Si ritiene opportuno evidenziare, infine, che per poter procedere a una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere, da un lato, i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi e gli esiti del più complessivo negoziato in corso con le istituzioni europee, dall'altro le decisioni di programmazione a livello nazionale. L'impatto finanziario della proposta sul bilancio nazionale dipenderà, infatti, oltre che dagli esiti del negoziato sul QFP 2021-2027, dall'effettiva entità dei trasferimenti dai fondi FESR, FSE+ e dal corrispondente ammontare del cofinanziamento nazionale, da definire in funzione della categoria di regione, secondo le regole proprie del Regolamento di disposizioni comuni, che sarà assicurato sul Fondo di rotazione di cui alla Legge n.183/1987.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

La proposta non introduce innovazioni tali da creare effetti sull'ordinamento nazionale. Tuttavia, la Commissione europea ha annunciato che saranno previste norme settoriali sugli aiuti di Stato che creeranno opportunità per agevolare il ricorso a fondi nazionali a favore di progetti coerenti con gli obiettivi della transizione giusta.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La proposta non introduce innovazioni tali da creare effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali, ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione. Tuttavia, considerata l'importanza delle tematiche sottese all'intervento normativo comunitario e l'impatto potenzialmente

derivabile sui territori, è necessario valutare se coinvolgere le Regioni, Province Autonome e gli Enti Locali per il tramite delle loro Conferenze, così come disposto dagli artt. 24, comma 2 e 26 comma 2 della Legge 234/2012, richiamati nella suddetta nota.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Al momento non valutabile.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Al momento non valutabile.

La proposta in esame offre uno strumento ai territori maggiormente danneggiati dagli effetti economici e sociali della transizione; in particolare, per quanto riguarda le perdite occupazionali previste e la trasformazione dei processi produttivi degli impianti industriali a più alta intensità di gas a effetto serra.

Appare opportuno avviare quanto prima la riflessione interna sulle aree potenzialmente da considerare per i piani territoriali per la transizione giusta, da definire al fine di immaginare le tipologie di intervento necessarie e verificarne la compatibilità con le regole di ammissibilità proposte, nonché il loro possibile dimensionamento finanziario.

Altro

La presente relazione tiene conto degli elementi pervenuti da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Si segnala che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione dell'Italia potrà evolvere, anche in base alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate.

Tabella di corrispondenza
ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012
(D.P.C.M. 17marzo 2015)

<p>Oggetto dell'atto: Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Codice della proposta: COM(2020) 22 <i>final</i> del 14/01/2020 - Codice interistituzionale: 2020/0006(COD) - Amministrazione con competenza prevalente: Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)