

Parere del Comitato europeo delle regioni — Ristrutturazione socioeconomica delle regioni carbonifere in Europa

(2020/C 39/12)

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Sostegno agli obiettivi delle politiche in materia di clima

1. si compiace degli obiettivi delle politiche in materia di clima degli Stati membri dell'UE. In occasione della conferenza mondiale sul clima delle Nazioni Unite, tenutasi nel dicembre 2015 a Parigi, 197 Stati hanno aderito a un accordo globale sulla protezione del clima, che è stato ratificato anche dagli Stati membri dell'UE. In tale accordo, gli Stati si impegnano a mantenere il riscaldamento globale ben al di sotto di 2 °C rispetto al periodo preindustriale e a compiere sforzi per limitare l'innalzamento della temperatura media a 1,5 °C;
2. sottolinea che, nella comunicazione pubblicata in vista del vertice delle Nazioni Unite sul clima a Katowice, la Commissione europea ha affermato che l'UE deve conseguire la neutralità climatica entro il 2050 se intende fungere da guida per il resto del mondo. Per raggiungere tale obiettivo, l'UE deve tuttavia finire per rinunciare in larga misura alle fonti di energia fossili. In particolare, deve essere nettamente ridotta la produzione di energia elettrica a partire dal carbone;
3. evidenzia che attualmente il carbone viene ancora estratto in 41 regioni di livello NUTS 2 situate in 12 Stati membri (compreso il Regno Unito). In tutte queste regioni l'industria del carbone e i settori collegati rivestono una considerevole importanza economica per la creazione di valore e per l'occupazione. Al di là di tale aspetto, tuttavia, tali regioni presentano notevoli differenze per quanto concerne, ad esempio, la posizione geografica, il livello di sviluppo economico e le prospettive demografiche;
4. sottolinea che, per conseguire gli obiettivi climatici, dette regioni devono rinunciare alle attuali catene del valore basate sull'estrazione del carbone e rifondare la propria economia su nuove basi, chiudendo inoltre nel breve, medio o lungo termine anche le miniere e le coltivazioni a cielo aperto di carbone;
5. insiste sulla necessità che la ristrutturazione socioeconomica delle regioni carbonifere in Europa avvenga in un contesto di sforzi sempre più intensi a livello mondiale per eliminare gradualmente il consumo di carbone. Richiama in particolare l'attenzione sulla «nuova normalità» della Cina, paese in cui si consuma la metà della produzione mondiale di carbone e si raggiunge una quota analoga delle importazioni globali, e in cui la domanda interna di carbone ha toccato un livello di punta, nonostante una massiccia sovraccapacità produttiva interna. Inoltre, mette in evidenza la decisione di un giudice del Nuovo Galles del Sud (uno stato federato dell'Australia, il maggiore paese esportatore di carbone al mondo) che, per la prima volta, ha impedito a una società di sfruttare nuove miniere poiché gli investimenti necessari non sono stati giudicati compatibili con l'accordo di Parigi. Sostiene pertanto la cooperazione internazionale avviata per accompagnare l'eliminazione graduale del carbone, come ad esempio la coalizione Powering Past Coal Alliance che comprende, tra l'altro, 30 governi nazionali e 22 governi subnazionali.

Attenuazione delle conseguenze socioeconomiche del processo di trasformazione

6. sottolinea che all'ulteriore riduzione prevista dell'estrazione di carbone e della produzione di energia elettrica a partire da esso si accompagnerà una significativa trasformazione della struttura economica di tali regioni, associata a una massiccia perdita di posti di lavoro, di valore aggiunto e di potere d'acquisto. La maggior parte delle regioni carbonifere coincide con territori tradizionalmente a vocazione industriale, nei quali l'industrializzazione era connessa allo sfruttamento delle risorse del suolo locali. Tali regioni sono pertanto legate prevalentemente all'industria siderurgica e metallurgica, all'industria chimica e ad altre industrie a elevato consumo di energia. È necessario far sì che la ristrutturazione delle regioni carbonifere interessate, nel passare a un'economia più diversificata e a basse emissioni di carbonio, sia un successo sul piano economico, sostenibile sul piano ambientale e soprattutto socialmente accettabile;
7. ricorda che attualmente in tutta Europa l'estrazione del carbone dà lavoro a 185 000 persone, mentre altre 52 000 sono occupate nel settore della produzione di energia elettrica dal carbone. Inoltre, l'industria del carbone è indirettamente legata a diversi settori dell'economia, come ad esempio la fornitura di fattori produttivi, beni strumentali, servizi e beni di consumo. Secondo uno studio condotto dalla Commissione europea, da queste interconnessioni dipendono altri 215 000 posti di lavoro e i piani attuali per cessare l'estrazione di carbone e la produzione di energia elettrica a partire da esso potrebbero comportare la perdita di circa 160 000 posti di lavoro entro il 2030;
8. sottolinea che gli Stati membri dell'UE hanno concordato di svolgere un ruolo di primo piano nella transizione mondiale verso un'economia circolare e neutra sotto il profilo delle emissioni di carbonio. Oltre agli oneri, dai profondi cambiamenti dell'intero sistema energetico connessi a tale transizione derivano anche opportunità. La transizione energetica avviata ha già creato numerosi nuovi posti di lavoro in Europa. Alla luce del fabbisogno futuro, tale processo dovrebbe continuare e si dovrebbe prestare attenzione a che anche le regioni carbonifere traggano benefici da simili sviluppi. La strategia europea per la realizzazione degli obiettivi climatici dovrebbe tenere conto delle conseguenze per dette regioni;

9. ricorda che le esperienze sinora maturate in relazione alle regioni carbonifere dimostrano che simili processi di trasformazione richiedono tempi lunghi. Si dovrebbe pertanto iniziare già adesso a elaborare nuove prospettive per le regioni carbonifere e ad attuare misure. A tal fine sono necessari sforzi considerevoli a tutti i livelli;
10. evidenzia che per attuare una ristrutturazione efficace dell'economia occorre offrire nuove prospettive anche ai lavoratori interessati delle industrie carbonifere. Per farlo è necessario, tra l'altro, che essi si riqualifichino per lo svolgimento di nuove attività. Inoltre, andrebbe agevolato l'accesso a nuovi posti di lavoro nella regione o nelle regioni limitrofe.

Promozione della trasformazione socioeconomica nelle regioni carbonifere

11. è convinto che la trasformazione energetica auspicata e dunque la ristrutturazione delle regioni carbonifere siano un compito europeo. A tal fine occorre adottare un approccio unitario che preveda segnatamente misure a favore dello sviluppo infrastrutturale, dell'innovazione, della ricerca e della scienza, della promozione e dello sviluppo delle imprese, della formazione di forze di lavoro specializzate, del marketing, della cultura e del turismo;
12. sottolinea che affinché la ristrutturazione delle regioni sia sostenibile è necessario sfruttare i punti di forza esistenti. Le strutture industriali e del settore energetico esistenti dovrebbero costituire la base per lo sviluppo futuro, tenendo conto dei cicli di innovazione e investimento degli operatori industriali presenti sul terreno. Occorre pertanto fare leva sui raggruppamenti regionali di attività industriali (cluster), sulle competenze imprenditoriali, sulle capacità delle forze di lavoro specializzate e sui punti di forza disponibili nell'ambito della ricerca e dello sviluppo;
13. evidenzia che, data la situazione di partenza, sussiste il rischio che nelle regioni interessate vengano sviluppate strategie molto simili per quanto riguarda il processo di trasformazione. Onde evitare le inefficienze dovute, ad esempio, a sviluppi paralleli, dovrebbe avere luogo uno scambio reciproco a livello europeo;
14. si compiace pertanto della «piattaforma per le regioni carbonifere in transizione», che è stata istituita dalla Commissione europea e si è riunita per la prima volta l'11 dicembre 2017. L'obiettivo della piattaforma consiste nel sostenere gli sforzi compiuti dalle quarantuno regioni carbonifere all'interno di dodici Stati membri dell'UE per modernizzare le loro strutture economiche e nel prepararle ad affrontare la trasformazione strutturale e tecnologica. Tale attività dovrebbe essere ulteriormente intensificata;
15. ritiene che la piattaforma possa essere utilizzata come strumento interregionale per fornire, ove necessario, assistenza tecnica a livello dell'UE attraverso lo scambio di esperienze e l'accesso coordinato ai servizi della Commissione;
16. sottolinea che la cooperazione interregionale e transfrontaliera, ad esempio nell'ambito di iniziative esistenti quali l'iniziativa Vanguard o nel quadro di un approccio territoriale ai fondi strutturali e d'investimento, dovrebbe svolgere un ruolo importante nella progettazione della ristrutturazione: anche in questo ambito l'UE potrebbe assumere un ruolo più rilevante al fine di avviare e promuovere tale cooperazione;
17. sottolinea la necessità di garantire condizioni quadro più sicure per gli investimenti a lungo termine e la creazione di posti di lavoro. In tale contesto, le catene del valore esistenti nelle regioni dovrebbero essere ulteriormente sviluppate, ove possibile. Il CdR mette in risalto che, in particolare alla luce dell'attuale crescita economica, andrebbero promossi investimenti pubblici e privati al fine di mobilitare investimenti nella modernizzazione e nella decarbonizzazione dei sistemi industriali, energetici e dei trasporti in Europa;
18. sottolinea la necessità di rafforzare la capacità delle regioni di innovare. Il CdR esorta vivamente le regioni carbonifere a elaborare una strategia volta a sostenere gli sforzi compiuti dalle imprese esistenti per diventare più innovative e a favorire l'avviamento di nuove imprese segnatamente in ambiti orientati al futuro, come ad esempio quelli della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale. In tale contesto è estremamente importante migliorare le condizioni quadro per l'avvio di nuove imprese. Il CdR sottolinea che in numerose regioni carbonifere sono generalmente presenti imprese industriali, commerciali e artigianali di dimensioni ridotte;
19. ritiene che il settore scientifico rivesta un ruolo fondamentale ai fini dello sviluppo economico delle regioni. Le regioni carbonifere dovrebbero pertanto promuovere anche la fondazione di università imperniate sulle tecnologie del futuro, che possano fungere da punto di aggregazione per la creazione di nuove imprese. In tale contesto è tuttavia particolarmente necessario un coordinamento a livello europeo per evitare strutture inefficienti. Inoltre andrebbero promosse cooperazioni transregionali nel settore della ricerca;
20. ritiene che delle infrastrutture energetiche e di trasporto moderne ed efficienti e le infrastrutture digitali costituiscano un presupposto di base per una ristrutturazione efficace volta a rafforzare l'attrattività dei bacini carboniferi quali centri economici per l'insediamento di nuove imprese. Anche in tale contesto sono necessari un coordinamento a livello europeo e una maggiore interconnessione.

Sostegno finanziario per le regioni carbonifere

21. sottolinea che lo sviluppo di nuovi settori economici nelle regioni è un processo di lunga durata che richiede considerevoli risorse finanziarie. Osserva che gli enti locali e regionali delle regioni carbonifere necessitano di sostegno a tale riguardo, dato che, a causa della cessazione dell'estrazione del carbone e della produzione di energia elettrica a partire da esso, in un primo momento perderanno profitti. Buona parte degli investimenti a favore dello sviluppo economico deve essere resa disponibile ricorrendo alle risorse pubbliche degli Stati membri interessati o mobilitando nuovi investimenti privati. In tale contesto, il CdR esorta innanzitutto gli Stati membri interessati a rendere disponibili risorse finanziarie e di altro genere sufficienti;
22. ritiene che il patrimonio culturale e industriale ereditato da un passato di prosperità, come pure le infrastrutture e le tradizioni sportive, dovrebbero svolgere un ruolo positivo nel quadro di tale trasformazione e non dovrebbero essere considerati solo il pesante retaggio di un passato migliore;
23. chiede che la ristrutturazione sia sostenuta anche a livello europeo. In particolare il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) rappresenta già uno strumento importante per promuovere le regioni. Anche il Fondo sociale europeo (FSE), Orizzonte 2020 e le risorse della Banca europea per gli investimenti contribuiscono in maniera sostanziale allo sviluppo regionale. Tuttavia, il CdR sottolinea che tali risorse non sono destinate direttamente alle regioni carbonifere e sono troppo esigue, alla luce delle sfide che le regioni carbonifere si trovano ad affrontare e dalle quali anche altre regioni traggono vantaggio. Il CdR chiede pertanto che siano rese disponibili ulteriori risorse, proporzionate alle esigenze delle regioni carbonifere;
24. sottolinea che un sostegno finanziario dell'UE è particolarmente opportuno nel caso della realizzazione di progetti con una dimensione transfrontaliera. Poiché attualmente tutte le regioni carbonifere stanno affrontando la ristrutturazione, appare particolarmente promettente instaurare una cooperazione tra le regioni ai fini dello sviluppo di progetti orientati al futuro. In tale contesto può essere opportuno coinvolgere anche le regioni limitrofe nelle strategie, in modo da creare unità funzionali;
25. sostiene, a tale riguardo, la richiesta del Parlamento europeo, nell'ambito dei negoziati in corso sul quadro finanziario pluriennale (QFP), di ulteriori risorse per mitigare gli effetti sociali, socioeconomici e ambientali della ristrutturazione delle regioni carbonifere europee mediante l'istituzione di un «Fondo per una transizione energetica giusta» del valore di 4,8 miliardi di EUR, ma sottolinea che tale fondo dovrebbe essere finanziato da risorse aggiuntive e non attraverso la dotazione prevista per i fondi strutturali e di investimento europei; e si compiace del fatto che anche la presidente eletta della Commissione europea, negli orientamenti politici presentati nel luglio 2019, abbia espresso sostegno al principio alla base del Fondo per una transizione energetica giusta;
26. è convinto tuttavia che tali risorse dovrebbero essere strettamente interconnesse con la politica di coesione e chiede pertanto che non siano incluse nel computo dei massimali proposti all'allegato XXII, ma che siano rese disponibili in forma supplementare. Tali risorse supplementari potrebbero dunque essere utilizzate per rafforzare i programmi del FESR e dell'FSE per le regioni NUTS 2 in questione nei prossimi sette anni. Una simile interconnessione consentirebbe inoltre di fornire un sostegno su misura a tutte le regioni carbonifere. Dette risorse devono promuovere attivamente il valore aggiunto europeo ed essere disponibili per tutte le regioni interessate dalla ristrutturazione. Criteri per l'assegnazione potrebbero essere l'occupazione complessiva nel settore minerario e l'entità della produzione di carbone nell'anno di riferimento 2019. Le regioni che hanno già avviato la chiusura delle miniere di carbone e che hanno in parte attraversato tali transizioni non dovrebbero essere escluse, a condizione che l'estrazione del carbone sia ancora effettuata;
27. chiede che, analogamente ai finanziamenti del FESR, dette risorse siano assegnate direttamente alle regioni in cui sono presenti miniere di carbone. Il sostegno alle regioni interessate sarebbe subordinato a una strategia specifica per l'abbandono del carbone valutata sulla base di obiettivi verificabili;
28. esorta a far sì che tale dotazione possa essere finanziata con risorse che erano previste per lo strumento per la realizzazione delle riforme nel quadro del prossimo QFP;
29. chiede al Parlamento europeo e al Consiglio di tenere conto della suddetta proposta di una specifica dotazione dedicata alla transizione nell'ambito dei negoziati in corso sul prossimo QFP.

Rivedere le norme in materia di aiuti di Stato

30. sottolinea, in tale contesto, che le norme europee in materia di aiuti di Stato devono essere rispettate e che l'attuale quadro in materia cesserà di avere efficacia nel 2020, a meno che l'applicazione delle disposizioni in materia di aiuti di Stato non vengano prorogate di due anni (sino alla fine del 2022). Il CdR esorta la Commissione a tenere conto anche dei problemi della ristrutturazione delle regioni carbonifere in fase di elaborazione dei nuovi orientamenti, garantendo così che a tali regioni sia concessa sufficiente flessibilità per attutire l'impatto sociale ed economico dell'abbandono del carbone;

31. sottolinea che già adesso, sotto il profilo degli aiuti di Stato, possono essere finanziati i progetti che prevedono una cooperazione transfrontaliera, in particolare quando sono di interesse comune europeo. Le competenti istituzioni dell'UE dovrebbero fornire maggiore consulenza alle regioni in fase di pianificazione e attuazione di simili progetti;
32. chiede, in tale contesto, che le regioni carbonifere siano identificate come zone assistite speciali a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e che la normativa dell'UE in materia di aiuti di Stato sia adattata a tali regioni in modo da consentire l'attuazione di misure volte ad affrontare la ristrutturazione, che compensino la rinuncia alla creazione di valore per il perseguimento di obiettivi strategici più generali. Andrebbe inoltre verificato se, data l'importanza straordinaria ed esemplare della trasformazione delle regioni carbonifere in grado di rispondere ai cambiamenti climatici per la politica dell'Unione europea in materia di energia e clima, tali misure di sostegno possano basarsi sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE. Per chiarire tali questioni in maniera tempestiva si propone di istituire immediatamente un gruppo di lavoro congiunto composto da rappresentanti delle regioni carbonifere e degli Stati membri interessati, delle direzioni generali della Concorrenza e della Politica regionale e urbana e del Comitato delle regioni.

Bruxelles, 9 ottobre 2019

Il presidente
del Comitato europeo delle regioni
Karl-Heinz LAMBERTZ
