

Relazione speciale

Efficienza energetica degli edifici: permane la necessità di una maggiore attenzione al rapporto costi-benefici



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-IX
Introduzione	01-16
Obiettivi e progressi compiuti in materia di efficienza energetica	01-08
Spesa dell'UE e quadro giuridico	09-13
Gestione concorrente della Commissione e degli Stati membri	14-16
Estensione e approccio dell'audit	17-21
Osservazioni	22-86
Gli orientamenti migliorati della Commissione in materia di valutazione delle necessità hanno avuto un impatto limitato sulla focalizzazione complessiva	22-42
Gli Stati membri visitati dalla Corte non avevano individuato una base chiara per assegnare in maniera mirata i fondi dell'UE	23-28
Gli Stati membri sono consapevoli degli ostacoli agli investimenti, che non sono stati affrontati	29-32
Le sovvenzioni rimangono la principale forma di sostegno finanziata dall'UE per gli investimenti nell'efficienza energetica e non sono riservate alle ristrutturazioni profonde	33-42
La selezione dei progetti non è sufficientemente guidata da una logica di efficienza della spesa	43-64
Gli audit energetici e gli attestati di prestazione costituiscono una buona base per la valutazione degli investimenti	45-48
Le autorità nazionali selezionano progetti che dovrebbero generare un risparmio energetico, ma a costi talvolta elevati	49-58
I criteri di selezione non privilegiano ancora i progetti che presentano il miglior rapporto costi-benefici	59-64

Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è carente 65-86

Gli indicatori comuni misurano l'energia risparmiata dagli investimenti negli edifici pubblici, ma non in quelli residenziali

 67-76

Gli indicatori non possono essere usati per monitorare il rapporto costi-benefici

 77-79

La Commissione ha assegnato la riserva di efficacia dell'attuazione per le misure di efficienza energetica in base alla spesa e alle realizzazioni conseguite, anziché in base al risparmio energetico

 80-86**Conclusioni e raccomandazioni** 87-93**Allegato****Allegato I – Fondi della politica di coesione 2014-2020 per l'efficienza energetica degli edifici****Glossario****Risposte della Commissione****Équipe di audit****Cronologia**

Sintesi

I Posti di fronte alla sfida di mitigare i cambiamenti climatici, i leader dell'Unione europea si sono impegnati a ridurre il consumo energetico previsto degli Stati membri dell'UE del 20 % entro il 2020 e del 32,5 % entro il 2030. Il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici è uno strumento fondamentale per il raggiungimento di questi obiettivi. L'edilizia è il settore che consuma la quota più consistente di energia e che offre il maggior potenziale di risparmio energetico.

II Dai risultati dell'ultima valutazione dei progressi realizzati dagli Stati membri nel conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica, risulta improbabile che l'obiettivo fissato dall'UE per il 2020 possa essere raggiunto. Il motivo è che il consumo energetico dell'UE è di nuovo in crescita dal 2014. La Corte dei conti europea intende formulare raccomandazioni che aiutino l'UE a conseguire l'obiettivo di efficienza energetica del 2030 migliorando il rapporto costi-benefici della spesa inerente alla politica di coesione per il periodo 2021-2027.

III Complessivamente, i programmi operativi inerenti alla politica di coesione hanno assegnato una dotazione di circa 14 miliardi di euro, pari al 4 % dei fondi complessivi della politica di coesione 2014-2020 (357 miliardi di euro) per migliorare l'efficienza energetica degli edifici, di cui 4,6 miliardi di euro sono destinati agli edifici residenziali. A questa somma si aggiungono 5,4 miliardi di euro di cofinanziamenti nazionali stanziati dagli Stati membri per i vari tipi di edifici, compresi 2 miliardi di euro per gli edifici residenziali.

IV La Corte dei conti europea ha effettuato visite in cinque Stati membri (Bulgaria, Cechia, Irlanda, Italia (Puglia), Lituania) che hanno assegnato circa 2,9 miliardi di euro dei rispettivi fondi a titolo della politica di coesione a favore dell'efficienza energetica degli edifici. La Corte ha valutato se tale dotazione fosse utilizzata in maniera efficace dal punto di vista dei costi e se la Commissione e gli Stati membri avessero attuato le raccomandazioni della sua relazione speciale n. 21/2012 sull'efficienza energetica negli edifici pubblici.

V La Commissione ha emanato ampi orientamenti per migliorare gli investimenti nell'efficienza energetica degli edifici, compreso il loro rapporto costi-benefici, come raccomandato dalla Corte nella relazione speciale n. 21/2012. Sono stati individuati esempi di buone pratiche: l'uso combinato di strumenti finanziari e sovvenzioni e la modulazione del tasso di aiuto al fine di aumentare l'effetto leva sui finanziamenti privati e ridurre il rischio di effetti inerziali.

VI Gli Stati membri hanno richiesto che i progetti fossero basati su un audit energetico, che garantissero determinati livelli di risparmio energetico e migliorassero la classificazione energetica degli edifici. Nella maggior parte dei casi, hanno assegnato la dotazione in base all'ordine di ricevimento dei progetti, metodo che non ha permesso loro di valutarne i costi e benefici relativi. Ciò significa che, tranne in rari casi, non è stata accordata priorità ai progetti che offrivano risparmi energetici o altri benefici a costi inferiori.

VII Il sistema di monitoraggio non fornisce dati sull'energia risparmiata grazie all'utilizzo dei fondi dell'UE per la ristrutturazione degli edifici residenziali. Di conseguenza, la Commissione non è in grado di valutare il contributo del bilancio dell'UE al raggiungimento dell'obiettivo di efficienza energetica dell'Unione. Non esiste un indicatore che misuri gli altri benefici che questi investimenti possono generare.

VIII Come nella relazione speciale n. 21/2012, anche in questo caso la Corte conclude che la spesa dell'UE per l'efficienza energetica degli edifici non è guidata dal rapporto costi-benefici. Una gestione migliore, soprattutto nell'ambito della selezione dei progetti, potrebbe generare maggiori risparmi energetici per euro investito.

IX In un contesto contrassegnato da una spinta più ambiziosa al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica dell'UE e da una prospettiva di riduzione dei bilanci, è più che mai indispensabile garantire l'efficienza della spesa. Sulla base di questa considerazione, la Corte dei conti europea formula una serie di raccomandazioni che dovrebbero aiutare l'UE a conseguire il proprio obiettivo di efficienza energetica per il 2030 migliorando il rapporto costi-benefici della spesa per la politica di coesione 2021-2027. Si tratta di pianificare gli investimenti e di renderli più mirati, di selezionare i progetti che offrono maggiori risparmi energetici e altri benefici a costi inferiori mediante una valutazione dei costi e dei benefici relativi, di utilizzare indicatori per la misurazione dei risparmi energetici e di altri benefici e di premiare le misure che permettono di risparmiare più energia a costi minori.

Introduzione

Obiettivi e progressi compiuti in materia di efficienza energetica

01 Migliorare l'efficienza energetica significa utilizzare meno risorse energetiche per ottenere un risultato di livello equivalente¹. Utilizzando l'energia in modo più efficiente i cittadini dell'UE possono risparmiare sulle bollette energetiche, contribuire a proteggere la propria salute e l'ambiente e migliorare la qualità dell'aria.

02 I tipici investimenti cofinanziati dall'UE per il conseguimento dell'efficienza energetica comprendono un ulteriore isolamento degli edifici, l'installazione di finestre ad alta efficienza energetica, sistemi di controllo termico e l'ammodernamento dei sistemi di riscaldamento.

Figura 1 – Esempio di edificio ristrutturato (prima e dopo gli interventi di efficientamento energetico)



© Shutterstock / PIXEL to the PEOPLE.

¹ Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 1). Articolo 2, punto 4: il risultato potrebbe far riferimento al rendimento, ai servizi, alle merci o all'energia.

03 Nel 2012 la direttiva 2012/27/UE² sull'efficienza energetica ha incluso l'obiettivo di efficienza energetica del 20 % per il 2020 (rispetto al consumo energetico previsto per lo stesso anno). La direttiva riveduta sull'efficienza energetica (come modificata dalla direttiva (UE) 2018/2002³) ha inglobato l'obiettivo primario più ambizioso consistente nel migliorare l'efficienza energetica dell'UE per il 2030 di almeno il 32,5 %.

04 La nuova Commissione si è impegnata ad applicare il principio che pone l'efficienza energetica al primo posto, rivolgendo particolare attenzione alle modalità con cui l'UE può migliorare ulteriormente il rendimento energetico degli edifici e accelerare i tassi di ristrutturazione⁴.

05 I dati di Eurostat (febbraio 2020) indicano che nel 2018 il consumo di energia primaria negli Stati membri dell'UE superava del 4,9 % gli obiettivi del 2020 (cfr. [figura 2](#)).

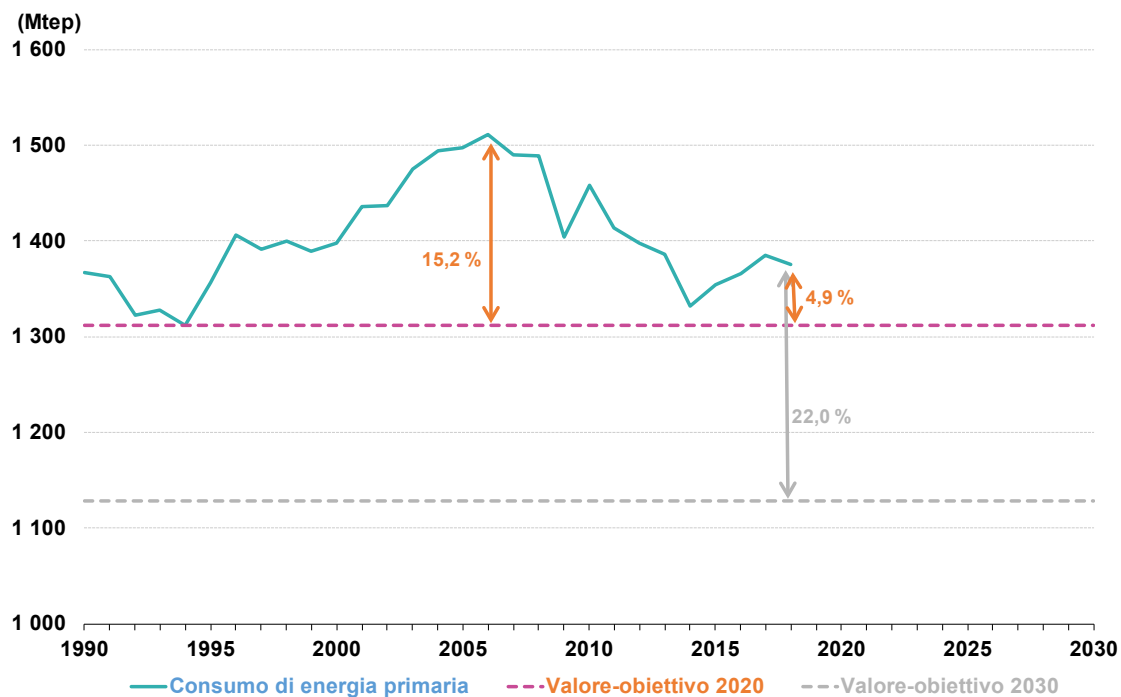
² Ibidem.

³ Direttiva 2018/2002/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica (GU L 328 del 21.12.2018, pag. 210).

⁴ Il Green Deal europeo – Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. COM(2019) 640 *final* dell'11.12.2019.

Figura 2 – Progressi compiuti dagli Stati membri dell’UE nel conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica fissati per il 2020 e il 2030 (consumo di energia primaria)

Distanza dai valori-obiettivo 2020 e 2030 per il consumo di energia primaria, UE-27

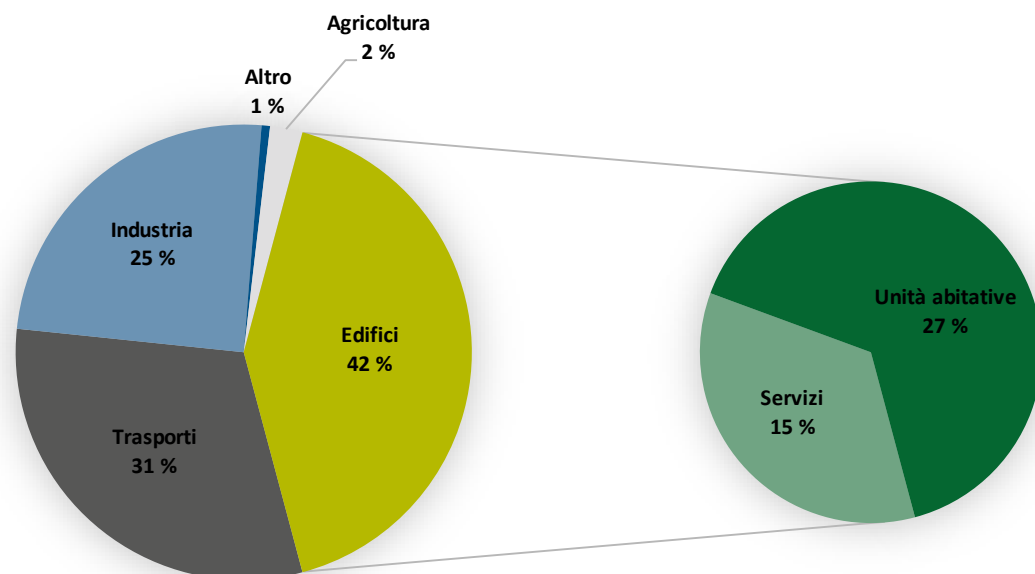


Fonte: statistiche Eurostat sul risparmio energetico: consumo di energia primaria nel 2018.

06 Dall’ultima valutazione dei progressi realizzati dagli Stati membri nel conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica, risulta improbabile che l’obiettivo fissato dall’UE per il 2020 possa essere raggiunto⁵. Di questo passo, sarà ancora più arduo conseguire l’obiettivo dell’UE per il 2030 di ridurre il consumo energetico di almeno il 32,5 %. Il consumo energetico dovrebbe diminuire soprattutto nei settori che presentano il maggiore potenziale di risparmio energetico, come l’edilizia. La *figura 3* presenta una ripartizione per settore del consumo energetico nell’UE.

⁵ COM(2019) 224 final: “Valutazione 2018 dei progressi realizzati dagli Stati membri nel conseguimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica per il 2020 e nell’attuazione della direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica a norma dell’articolo 24, paragrafo 3, della medesima”.

Figura 3 – Consumo energetico per settore nel 2017 (% del totale)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati di Eurostat relativi al consumo energetico finale.

07 L'edilizia, in particolare quella residenziale, occupa il primo posto nell'UE per consumo energetico, seguita dai settori dei trasporti e dell'industria. È inoltre il settore con il maggior potenziale di risparmio energetico disponibile in Europa⁶. Nelle famiglie dell'Unione europea, riscaldamento e acqua calda rappresentano, da soli, il 79 % del consumo totale di energia finale⁷. Il risparmio energetico ottenibile dalla ristrutturazione edilizia è di norma legato al miglioramento dei sistemi di isolamento, riscaldamento, raffreddamento e illuminazione. Mentre la presente relazione della Corte si concentra su queste tipologie di investimento, la recente relazione speciale 01/2020 si interessa dei requisiti minimi di efficienza energetica dell'UE e dell'etichettatura energetica degli apparecchi⁸.

⁶ Commissione, 2017: "Good practice in energy efficiency" – Lessons learnt, pag. 18, e SWD(2016) 408 final, "Evaluation of Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings", pag. 15.

⁷ Cfr. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/heating-and-cooling>

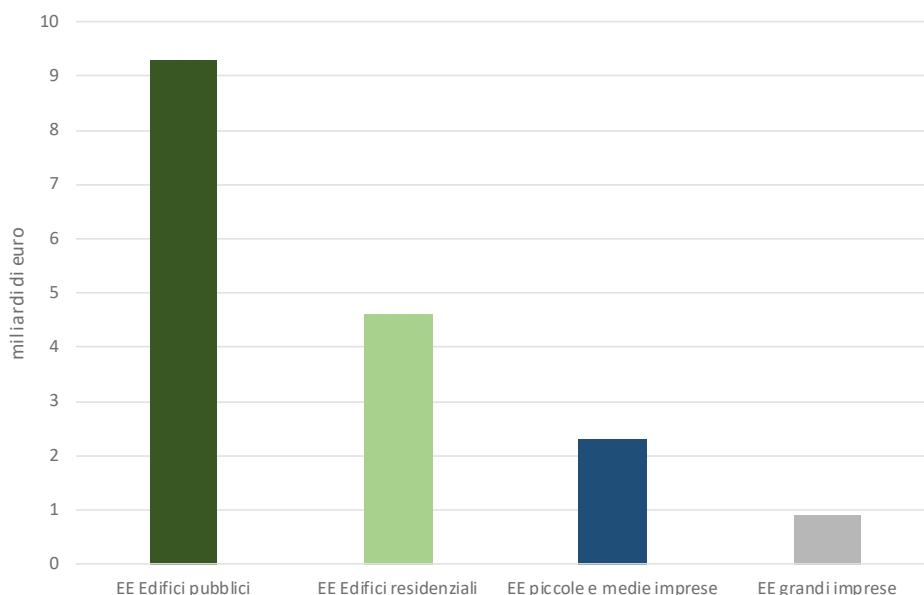
⁸ Cfr. relazione speciale 01/2020: "L'azione dell'UE per la progettazione ecocompatibile e l'etichettatura energetica: significativi ritardi e inadempienze hanno ridotto l'importante contributo a una maggiore efficienza energetica".

08 La Commissione ha stimato che per raggiungere l'obiettivo di efficienza energetica fissato per il 2030 sarebbe necessario investire circa 282 miliardi di euro l'anno nella ristrutturazione del parco immobiliare dell'UE⁹. Se tutti gli investimenti dell'UE nell'edilizia pubblica e residenziale a titolo della politica di coesione previsti in bilancio dovessero realizzarsi, verrebbero mobilitati circa 2 miliardi di euro l'anno per il periodo 2014-2020.

Spesa dell'UE e quadro giuridico

09 Il Fondo europeo di sviluppo regionale 2014-2020 e il Fondo di coesione hanno previsto 14 miliardi di euro di investimenti nel campo dell'efficienza energetica per l'edilizia pubblica e residenziale. Gli Stati membri hanno integrato queste risorse con 5 miliardi di euro di cofinanziamenti nazionali. La ripartizione della dotazione per Stato membro è consultabile nell'*allegato*. La *figura 4* mostra la ripartizione della dotazione di bilancio dell'UE 2014-2020, nel settore della politica di coesione, destinata agli investimenti per l'efficienza energetica.

Figura 4 – Ripartizione della dotazione di bilancio dell'UE 2014-2020, nel settore della politica di coesione, destinata agli investimenti per l'efficienza energetica.



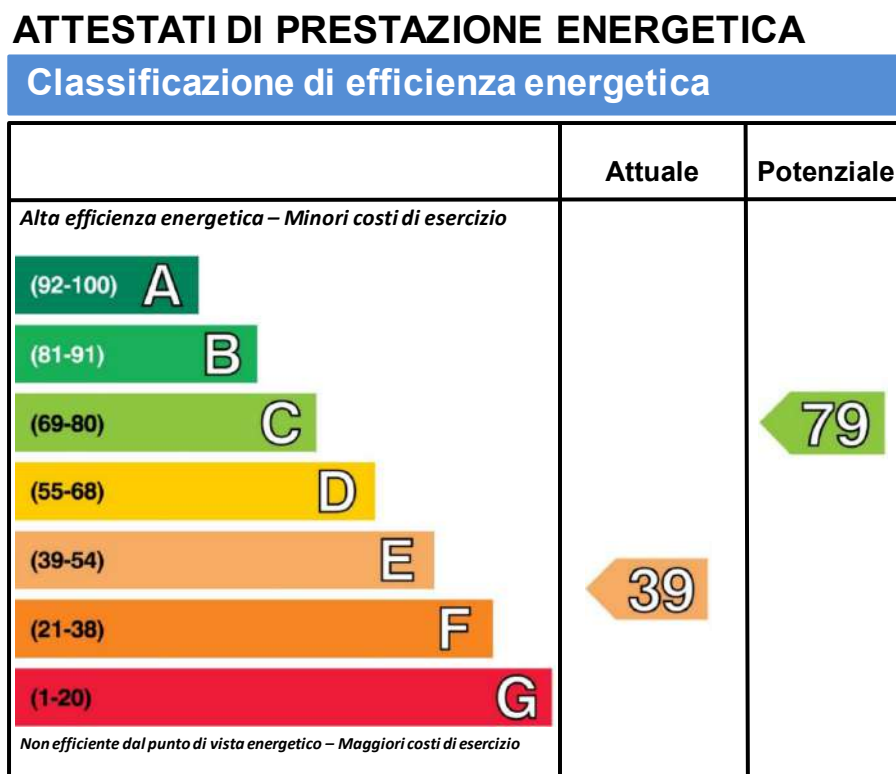
Fonte: Corte dei conti europea.

⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2016) 405 final, "Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency".

10 La direttiva del 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia¹⁰ contiene una serie di disposizioni intese a migliorare l'efficienza energetica degli edifici di nuova costruzione e di quelli già esistenti, come ad esempio:

- l'applicazione di requisiti minimi di prestazione energetica per gli edifici nuovi e le ristrutturazioni importanti di edifici;
- attestati di prestazione energetica obbligatori quale documentazione accompagnatoria per la vendita e la locazione di edifici, in cui figurino lo stato della prestazione energetica attuale di un edificio e le misure raccomandate per accrescerne la performance¹¹ (cfr. esempio nella *figura 5*).

Figura 5 – Esempio di attestato di prestazione energetica di un edificio



© Shutterstock / Milagli.

¹⁰ Direttiva 2010/31/UE del 19 maggio 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia.

¹¹ Articolo 11 della direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia.

11 Anche la direttiva sull'efficienza energetica del 2012 contiene disposizioni volte a migliorare l'efficienza energetica degli edifici. Tra queste figurano i regimi obbligatori di efficienza energetica, i quali impongono alle parti obbligate, come i distributori o le società di vendita di energia, di conseguire obiettivi quantitativi di risparmio energetico nell'intero portafoglio clienti. La valutazione d'impatto della direttiva riveduta ha concluso che, alla fine del 2016, tali regimi avevano fornito un risparmio energetico (34 %) maggiore di qualsiasi altra misura presa individualmente (accordi volontari, misure fiscali, regimi di finanziamento e incentivi).

12 La direttiva sull'efficienza energetica del 2012 obbliga inoltre gli Stati membri a presentare, ogni tre anni, i rispettivi piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica, che devono illustrare le misure significative di miglioramento dell'efficienza energetica e i risparmi di energia attesi e/o conseguiti. La Commissione esamina i piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica e valuta in che misura gli Stati membri abbiano realizzato progressi nel conseguimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica. La Commissione trasmette la propria valutazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio. Sulla base della valutazione delle relazioni e dei piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica, la Commissione può formulare raccomandazioni agli Stati membri.

13 I piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC) sostituiranno i piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica. I PNEC, la cui presentazione era prevista entro la fine del 2019, costituiranno per gli Stati membri uno strumento di pianificazione fondamentale, oltre a svolgere un ruolo importante nell'identificazione delle esigenze d'investimento nel campo dell'efficienza energetica. Al 31 gennaio 2020, 18 dei 27 Stati membri avevano presentato i rispettivi PNEC.

Gestione concorrente della Commissione e degli Stati membri

14 All'interno della Commissione, la direzione generale dell'Energia provvede all'elaborazione e all'attuazione della politica energetica dell'UE. Formula proposte per promuovere l'efficienza energetica, vigila sull'attuazione delle direttive e monitora i progressi realizzati dagli Stati membri nel conseguimento degli obiettivi energetici, coadiuvata in questo dal Centro comune di ricerca e dall'Agenzia europea dell'ambiente.

15 La direzione generale della Politica regionale e urbana è responsabile della gestione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione (FC). Contribuisce alla politica energetica dell'UE attraverso l'assegnazione di finanziamenti e condivide con gli Stati membri la responsabilità relativa all'efficienza e all'efficacia dei programmi. Nel periodo 2014-2020 ha stabilito gli orientamenti per il contenuto degli accordi di partenariato e dei programmi, i quali sono stati adottati all'inizio del periodo finanziario, previa discussione con gli Stati membri. Dopo che gli accordi e i programmi sono stati avviati, si occupa principalmente di monitorarne l'attuazione, partecipando ai comitati di sorveglianza e ricevendo le relazioni di attuazione annuali. Non partecipa alla selezione dei singoli progetti e, infine, valuta i risultati dei finanziamenti.

16 Gli Stati membri, sulla scorta delle rispettive valutazioni delle necessità, stabiliscono le priorità in materia di efficienza energetica indicandole nella legislazione nazionale e nei piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica. Gli Stati membri preparano i programmi operativi e le autorità di gestione designate selezionano i progetti applicando procedure di selezione e criteri appropriati, tenendo conto del rapporto costi-benefici. Nel periodo 2014-2020, la Commissione ha fornito alle autorità di gestione orientamenti dettagliati su come impostare e attuare i rispettivi programmi (cfr. [figura 6](#)). Le autorità di gestione tengono monitorate le realizzazioni e i risultati dei progetti avvalendosi di indicatori di performance e riferiscono alla Commissione in merito ai risparmi di energia e ad altri benefici apportati dai programmi operativi.

Estensione e approccio dell'audit

17 In un contesto contrassegnato da una spinta più ambiziosa al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica dell'UE e da una prospettiva di riduzione dei bilanci, è più che mai indispensabile garantire l'efficacia della spesa. La presente relazione mira a valutare con quale rapporto costi-benefici gli investimenti cofinanziati dall'UE nel campo dell'efficienza energetica degli edifici stiano aiutando l'Unione europea a raggiungere i suoi obiettivi. La Corte dei conti europea intende formulare raccomandazioni che aiutino l'UE a conseguire l'obiettivo di efficienza energetica del 2030 migliorando il rapporto costi-benefici della spesa inerente alla politica di coesione per il periodo 2021-2027.

18 Il principale quesito di audit era: gli investimenti cofinanziati dall'UE nel campo dell'efficienza energetica degli edifici sono stati selezionati sulla base di criteri atti a ottimizzare l'efficacia della spesa? Per rispondere a tale quesito, la Corte ha esaminato se la Commissione e gli Stati membri avessero stabilito le condizioni necessarie per la selezione di investimenti con un buon rapporto costi-benefici (valutazione delle necessità, orientamento mirato degli aiuti, quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione ecc.) e se gli Stati membri avessero applicato criteri di selezione adeguati.

19 La Corte ha effettuato visite in cinque Stati membri (Bulgaria, Cechia, Irlanda, Italia (Puglia), Lituania), selezionati in base all'importo speso nel campo dell'efficienza energetica e secondo una logica di equilibrio geografico. Gli Stati membri in questione hanno assegnato a questo settore circa 2,9 miliardi di euro della rispettiva dotazione 2014-2020 a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo di coesione.

20 Il lavoro di audit ha compreso l'esame e la valutazione di:

- a) valutazioni delle necessità nazionali e regionali e piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica;
- b) programmi operativi e procedure di selezione dei progetti;
- c) sistemi di monitoraggio e dati dei progetti in merito ai risparmi di energia.

21 La Corte ha esaminato sostanzialmente gli investimenti relativi all'efficienza energetica degli edifici residenziali cofinanziati dal FESR e dall'FC. È stata valutata la coerenza di tali investimenti rispetto alla politica dell'UE in materia di efficienza energetica. Inoltre la Corte ha dato seguito alla propria relazione speciale n. 21/2012 sull'efficienza energetica negli edifici pubblici, presso la Commissione e nei tre Stati membri visitati all'epoca (Cechia, Italia e Lituania), per valutare in che misura la Commissione e gli Stati membri avessero attuato le raccomandazioni contenute nella relazione¹².

¹² Cfr. relazione speciale n. 21/2012: "Efficacia in termini di costi/benefici degli investimenti della politica di coesione nel campo dell'efficienza energetica":
www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_21/SR12_21_IT.PDF

Osservazioni

Gli orientamenti migliorati della Commissione in materia di valutazione delle necessità hanno avuto un impatto limitato sulla focalizzazione complessiva

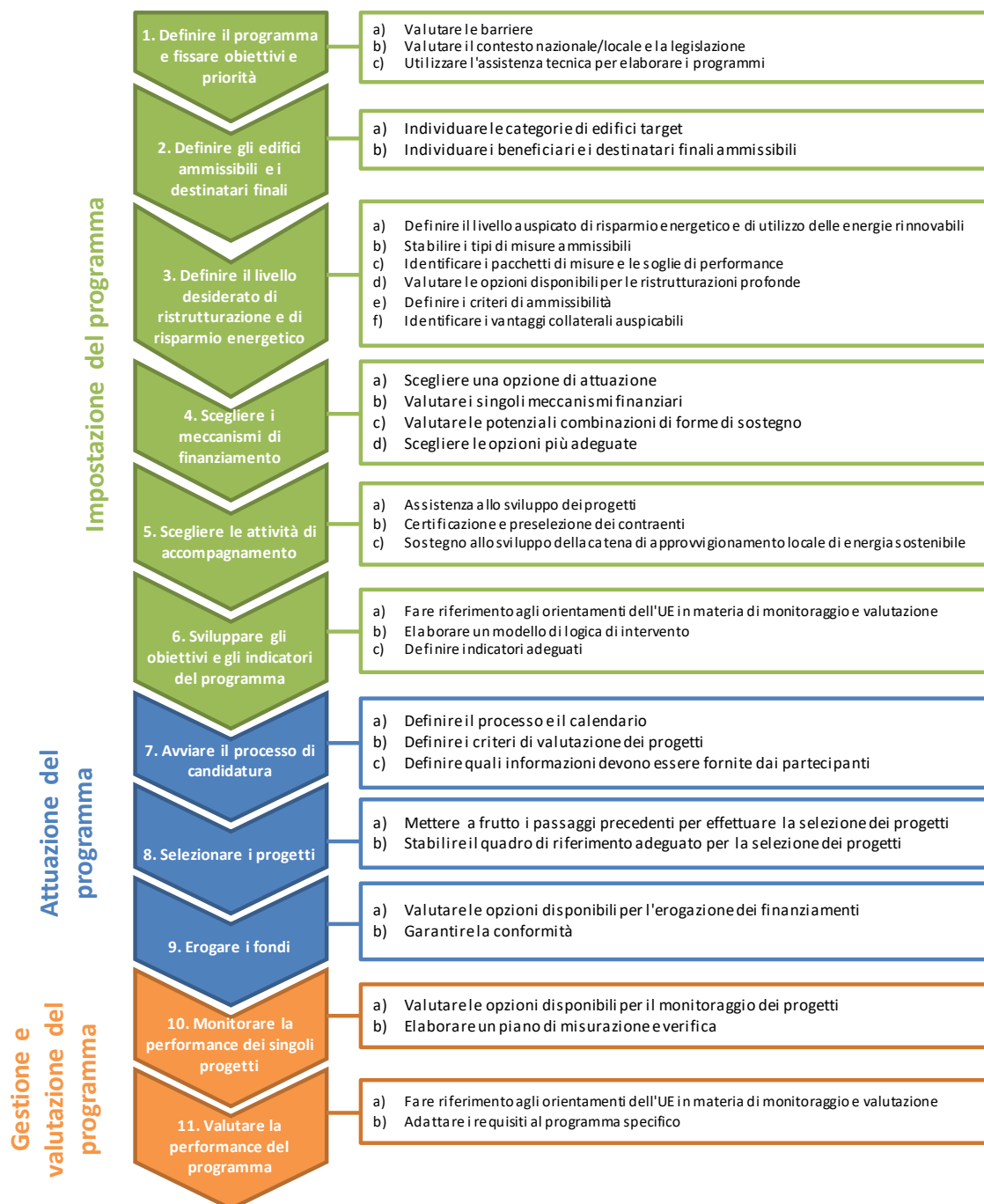
22 Gli accordi di partenariato e i programmi operativi consentono di orientare in maniera precisa gli investimenti se sono basati su solide valutazioni delle necessità comprendenti:

- a) una valutazione del consumo energetico e del potenziale di risparmio energetico di tutti i settori finalizzata all'individuazione delle categorie di edifici e dei beneficiari target;
- b) l'individuazione degli ostacoli agli investimenti e dei settori che necessitano di un ulteriore sostegno nei piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica;
- c) una valutazione intesa a enucleare la forma di sostegno (ad es. sovvenzioni o strumenti finanziari) più adeguata a rispondere alle necessità rilevate e a stimolare una ristrutturazione profonda.

Gli Stati membri visitati dalla Corte non avevano individuato una base chiara per assegnare in maniera mirata i fondi dell'UE

23 La Commissione ha fornito agli Stati membri ampi orientamenti circa le modalità da adottare per valutare le necessità e per elaborare i programmi tesi al finanziamento di investimenti nel campo dell'efficienza energetica degli edifici. La [figura 6](#) presenta la tabella di marcia relativa ai passaggi chiave che la Commissione ha raccomandato alle autorità di gestione di seguire.

Figura 6 – Tabella di marcia per l’attuazione di un programma di finanziamento della ristrutturazione energetica degli edifici mediante fondi della politica di coesione



Fonte: Commissione europea (2014), “*Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding*”, pag. 14.

24 Nei rispettivi accordi di partenariato e programmi operativi, tutti e cinque gli Stati membri visitati hanno evidenziato la necessità di incrementare l'efficienza energetica del proprio parco immobiliare, in particolare quello residenziale. La maggior parte di questi documenti di programmazione faceva riferimento alla valutazione delle necessità inclusa nel piano d'azione nazionale per l'efficienza energetica o in altri documenti strategici nazionali in materia di energia.

25 Nei rispettivi piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica, i cinque Stati membri non hanno incluso tutte le informazioni raccomandate nella nota di orientamento e nel modello della Commissione¹³, tra cui, ad esempio, i risparmi di energia attesi e conseguiti per ciascuna misura, comprese quelle finanziate dall'UE. La direttiva sull'efficienza energetica del 2012 non faceva obbligo agli Stati membri di attuare le misure illustrate nei piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica o di dichiarare i risparmi di energia.

26 La **tabella 1** riporta sinteticamente gli elementi salienti delle valutazioni delle necessità per i cinque programmi operativi esaminati:

Tabella 1– Elementi salienti delle valutazioni delle necessità per i cinque programmi operativi esaminati

Programma operativo	È stata fornita una classificazione degli edifici in base al consumo energetico?	Sono stati quantificati il risparmio energetico potenziale e il fabbisogno di investimenti?	Il ricorso ai fondi dell'UE era chiaramente giustificato?
Bulgaria Regioni in crescita	No	No	Sì
Cechia Regionale integrato	No	No	Sì
Irlanda Regionale meridionale e orientale	Sì	Sì	No (cfr. riquadro 1)
Italia (Puglia) Regionale	No	No	Sì
Lituania Investimenti per la crescita e l'occupazione	Sì	Sì	Sì

Fonte: Corte dei conti europea.

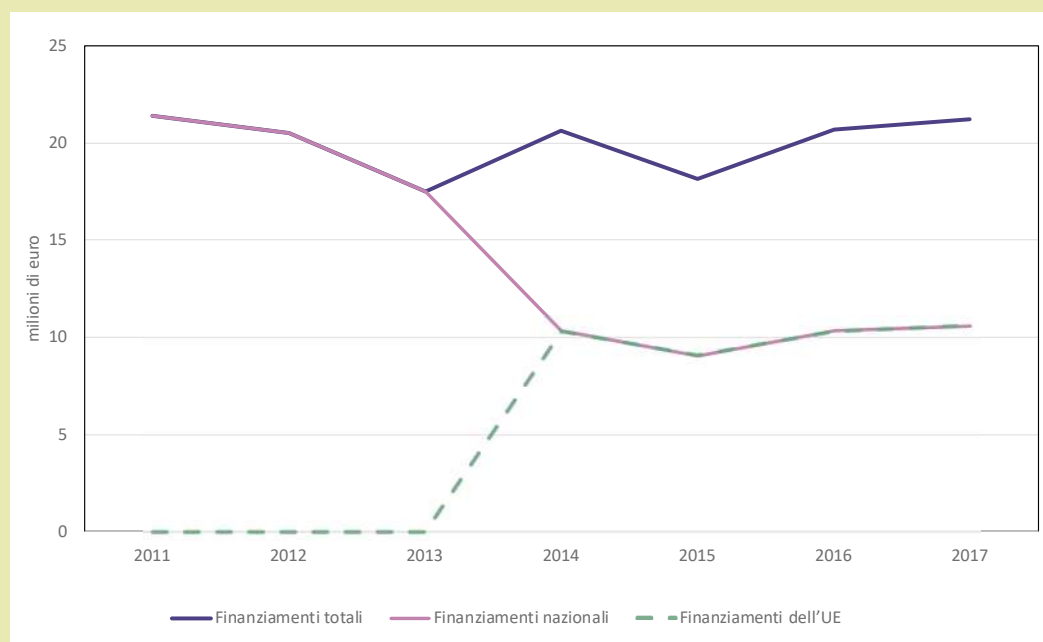
¹³ COM(2013) 762 final: Attuazione della direttiva sull'efficienza energetica — orientamenti della Commissione, e SWD(2013) 180 final: "Guidance for National Energy Efficiency Action Plans", sezioni 3.2.4 e 3.2.5.

Riquadro 1

In Irlanda l'uso dei fondi UE per un programma precedentemente finanziato a livello nazionale non ha condotto a un incremento dell'efficienza energetica

Dal 2000 l'Irlanda ha in atto il programma *"Better Energy Warmer Homes Scheme"* (Programma di efficientamento energetico per case più calde). Finanziato a livello nazionale, è rivolto alle famiglie a basso reddito a rischio di povertà energetica, ossia non in grado di permettersi un riscaldamento adeguato. Da quando, nel 2014, i fondi dell'UE hanno iniziato a cofinanziare questo programma, l'Irlanda ha ridotto i finanziamenti nazionali ad esso dedicati, cosicché le risorse finanziarie totali assegnate al programma rimangono stabili attorno ai 20 milioni di euro l'anno (cfr. [figura 7](#)). Questo utilizzo dei fondi dell'UE non è coerente con un incremento o un'accelerazione significativi degli investimenti nell'efficienza energetica, ma ha sostanzialmente sostituito i finanziamenti nazionali.

Figura 7 – Assegnazione di risorse finanziarie al programma *"Better Energy Warmer Homes Scheme"* in Irlanda tra il 2011 e il 2017



Fonte: Corte dei conti europea.

27 Per la Cechia e l'Italia (Puglia), queste risultanze sono simili a quelle indicate nella relazione speciale n. 21/2012, in cui la Corte osservava che i programmi operativi per il periodo 2007-2013 non avevano beneficiato di adeguate valutazioni delle necessità. Esse non identificavano, infatti, i settori specifici in cui si potevano ottenere risparmi energetici e le diverse opzioni per conseguirli in modo efficiente, giustificando così le misure scelte e il loro costo.

28 Sulla base di tali elementi, la Corte aveva raccomandato alla Commissione di subordinare i finanziamenti a titolo della politica di coesione 2014-2020 all'introduzione di un'adeguata valutazione delle necessità a livello di programma. Ciononostante, tre dei cinque Stati membri visitati nel 2019 (Bulgaria, Cechia e Italia (Puglia)), non avevano ancora adottato la prassi di basare i programmi operativi su una solida valutazione del consumo energetico né quella di quantificare i risparmi energetici potenziali e il corrispondente fabbisogno di investimenti. La situazione è invece migliorata in Lituania, dove ora le autorità nazionali ora quantificano le esigenze d'investimento e i risparmi energetici potenziali.

Gli Stati membri sono consapevoli degli ostacoli agli investimenti, che non sono stati affrontati

29 L'efficientamento energetico genera risparmi significativi in bolletta, tuttavia molti investimenti a favore dell'efficienza energetica degli edifici non si concretizzano a causa delle barriere di mercato esistenti¹⁴. Tra queste vi sono la mancanza di conoscenza ed esperienza riguardo al finanziamento dell'efficienza energetica e ai relativi benefici, gli elevati costi iniziali, gli ostacoli normativi che interessano gli edifici multiproprietà (ove spesso è necessaria l'unanimità nelle assemblee generali dei proprietari) e la separazione degli incentivi, ovvero il dilemma inquilino/proprietario¹⁵, che si configura quando il proprietario si accolla le spese di efficientamento energetico dell'immobile ma non può usufruire del risparmio derivante dal minor consumo di energia, di cui beneficia invece l'inquilino. In questi casi, il proprietario potrebbe essere poco incentivato a investire in miglioramenti dell'efficienza energetica.

30 In Bulgaria, Cechia e Lituania, le autorità di gestione e i beneficiari dei progetti hanno riferito alla Corte che la difficoltà di raggiungere un accordo negli edifici multiproprietà costituisce un forte ostacolo al miglioramento dell'efficienza energetica.

¹⁴ Commissione (2017): *“Good practice in energy efficiency”*, pag. 15.

¹⁵ Relazione del Centro comune di ricerca (2014), *“Overcoming the split incentive barrier in the building sector”*.

31 Altre barriere, che ostacolano in particolare la diffusione del sistema dei contratti di rendimento energetico, dipendono dalle norme che disciplinano gli appalti pubblici: vige infatti un clima d'incertezza giuridica riguardo agli elementi essenziali di questi contratti, alle difficoltà di distinzione tra opere, forniture e servizi¹⁶ e riguardo alla registrazione dei medesimi nei conti nazionali dei settori pubblici. La Commissione sta lavorando all'abolizione di queste barriere: nel 2017 Eurostat ha pubblicato una nota di orientamento¹⁷ che chiarisce le modalità per la registrazione nei conti nazionali dei contratti di rendimento energetico. La nota è stata completata nel 2018 da ulteriori orientamenti elaborati assieme alla BEI¹⁸.

32 Nessuno dei cinque programmi operativi esaminati dalla Corte ha descritto le barriere agli investimenti nell'efficienza energetica esistenti sul rispettivo territorio né le misure adottate per superarle. Tuttavia, due dei cinque Stati membri visitati hanno segnalato iniziative specifiche volte ad eliminare alcuni ostacoli:

- o la Lituania ha deciso che, per concordare interventi di efficientamento energetico nei condomini è sufficiente la maggioranza semplice dei proprietari; inoltre, per queste opere, ha messo a disposizione un sostegno pubblico del 100 % destinato alle persone a basso reddito (cfr. [riquadro 2](#));
- o dal 2018 in Cechia le cooperative edilizie possono richiedere finanziamenti dell'UE per investimenti nell'efficienza energetica; inoltre, nel 2019 è stata avviata una campagna pubblicitaria nazionale per sensibilizzare l'opinione pubblica in merito ai finanziamenti nel campo dell'efficienza energetica.

Le sovvenzioni rimangono la principale forma di sostegno finanziata dall'UE per gli investimenti nell'efficienza energetica e non sono riservate alle ristrutturazioni profonde

33 Gli investimenti a favore dell'efficienza energetica generano benefici sia per i proprietari (aumento del valore) che per gli occupanti (riduzione dei costi energetici). Prima di ricorrere a livelli significativi di sovvenzioni, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione l'utilizzo di strumenti finanziari e di meccanismi di mercato

¹⁶ Agenzia nazionale italiana per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile: ENEA (2017): "I contratti di prestazione energetica".

¹⁷ Commissione (2017) "Eurostat Guidance note: the recording of energy performance contracts in government accounts".

¹⁸ https://www.eib.org/attachments/pj/guide_to_statistical_treatment_of_epcs_en.pdf

innovativi, come i contratti di rendimento energetico e i regimi obbligatori di efficienza energetica.

34 I 4,6 miliardi di euro di investimenti selezionati dagli Stati membri per le ristrutturazioni a fini di efficienza energetica degli edifici residenziali saranno finanziati al 72 % mediante sovvenzioni e al 28 % tramite strumenti finanziari.

35 Tutti e cinque gli Stati membri visitati hanno accennato nei rispettivi accordi di partenariato all'intenzione di valutare l'utilizzo di strumenti finanziari per sostenere gli investimenti a favore dell'efficienza energetica degli edifici. Tuttavia, ad oggi, solo la Lituania si è avvalsa di fondi dell'UE per porre in essere uno strumento finanziario dedicato agli edifici residenziali (cfr. [riquadro 2](#)).

Riquadro 2

Buone pratiche – Utilizzo di strumenti finanziari in Lituania per migliorare l'efficienza energetica nei condomini

Attingendo dalla positiva esperienza maturata nel periodo 2007-2013 nell'utilizzo di strumenti finanziari per investimenti di questo tipo, nel periodo 2014-2020 la Lituania ha istituito uno strumento finanziario che mette a disposizione delle cooperative edilizie prestiti agevolati per 314 milioni di euro. È destinato a consentire la ristrutturazione di circa 4 000 condomini, che costituisce l'obiettivo del programma nazionale per la ristrutturazione energetica degli edifici residenziali, avviata nel 2004.

I prestiti sono erogati su un periodo di rimborso medio di 20 anni a un tasso d'interesse fisso del 3 % e sono combinati con una sovvenzione, proveniente da fondi nazionali, la cui entità è variata nel tempo tra il 15 % e il 40 % dell'importo del prestito. Per le famiglie a basso reddito, la sovvenzione copre il 100 % dell'investimento.

36 La Commissione ha raccomandato agli Stati membri di utilizzare i finanziamenti dell'UE relativi alla politica di coesione, soprattutto quando sono erogati sotto forma di sovvenzioni, per sostenere principalmente le ristrutturazioni profonde che vanno oltre i requisiti minimi di rendimento energetico e che generano risparmi energetici significativi (di norma oltre il 60 %¹⁹).

¹⁹ Cfr. direttiva del 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia e COM(2013) 225 final, "Sostegno finanziario all'efficienza energetica negli edifici".

37 La **tabella 2** presenta un quadro schematico dei tipi di beneficiari, delle forme di sostegno e dei tassi di aiuto pubblico utilizzati nell'ambito dei cinque programmi operativi esaminati:

Tabella 2 – Tipi di beneficiari, forme di sostegno e tassi di aiuto pubblico dei cinque programmi operativi esaminati

Programma operativo	Tipo di beneficiari	Forma di sostegno	Tasso di aiuto pubblico
Bulgaria Regioni in crescita	Proprietari privati	Sovvenzione	100 %
Cechia Regionale integrato	Proprietari privati	Sovvenzione	30 % o 40 % (in base al risparmio energetico)
Irlanda Regionale meridionale e orientale	Proprietari pubblici e privati	Sovvenzione	100 %
Italia (Puglia) Regionale	Enti pubblici	Sovvenzione	100 % (o 90 % per i beneficiari che cofinanziano il 10 % del progetto)
Lituania Investimenti per la crescita e l'occupazione	Proprietari privati	Prestiti combinati con sovvenzioni	Sovvenzione del 15 %-40 % Sovvenzione del 100 % per le famiglie a basso reddito

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità di gestione visitate.

38 Il ricorso da parte della Lituania a diversi tassi di aiuto pubblico costituisce una buona pratica per aumentare l'effetto leva sui finanziamenti privati e ridurre il rischio di effetti inerziali. Questa modulazione permette di concedere tassi di sovvenzione più elevati ai progetti che prevedono risparmi energetici più elevati, all'installazione di contatori individuali, nonché alle famiglie a basso reddito (contribuendo in tal modo ad affrontare il problema della povertà energetica).

39 In Cechia, solo un quarto dei beneficiari ha presentato progetti che potevano beneficiare del tasso di aiuto pubblico del 40 %, per il quale erano richiesti un risparmio energetico di almeno il 40 % e il conseguimento della classificazione energetica “B” a fine lavori. Tre quarti dei beneficiari hanno presentato progetti sovvenzionabili con il tasso di aiuto pubblico inferiore (30 %), che richiedeva un risparmio energetico del 20 % soltanto. I beneficiari hanno giudicato che il beneficio incrementale derivante dal tasso di aiuto più elevato non fosse sufficiente a compensare i maggiori costi dei progetti finalizzati a ristrutturazioni più profonde.

40 Bulgaria, Irlanda e Italia (Puglia) non hanno modulato il tasso di aiuto pubblico per stimolare ristrutturazioni più profonde o per tener conto dell’entità o della complessità degli investimenti. Nel caso dell’Italia (Puglia), si è solo tenuto conto della disponibilità degli enti pubblici a finanziare il 10 % dell’investimento. L’Irlanda ha spiegato che non ha praticato la modulazione in quanto uno dei due programmi cofinanziati dall’UE si rivolge agli anziani e alle persone vulnerabili a rischio di povertà energetica.

41 La non modulazione degli aiuti fa sì che siano finanziati, con un tasso di aiuto pubblico molto elevato, anche interventi semplici (ad es., miglioramenti dell’illuminazione, sostituzioni di caldaie) con tempi di ammortamento rapidi e costi unitari modesti. Il [riquadro 3](#) riporta due esempi di programmi operativi mirati a miglioramenti facilmente conseguibili nel campo dell’efficienza energetica.

Riquadro 3

Esempi di programmi operativi mirati a miglioramenti facilmente raggiungibili nel campo dell'efficienza energetica

In Irlanda, il programma “*Better Energy Warmer Homes Scheme*” ha finanziato con un tasso di aiuto pubblico del 100 % progetti che prevedevano per lo più semplici miglioramenti (tramezzi a secco, isolamento di soffitte, coibentazione di accumulatori d'acqua calda e isolamento di muri cavi). Questo genere di interventi è relativamente economico (il costo medio dei progetti finanziati nel periodo 2014-2017 è stato pari a 3 161 euro) e beneficia normalmente di tempi di ammortamento rapidi. Tuttavia, la classificazione energetica della maggior parte delle unità abitative beneficiarie del sostegno non è migliorata dopo il progetto (cfr. paragrafo 85), a conferma del fatto che gli investimenti non hanno prodotto risultati rilevanti in termini di risparmio energetico.

In Italia, il programma operativo interregionale 2007-2013 per l'energia, esaminato dall'équipe di audit per dare seguito alla relazione speciale n. 21/2012 della Corte, ha sostenuto progetti di efficienza energetica in Campania, Calabria, Puglia e Sicilia. Gli inviti a presentare progetti del 2014 e del 2015 hanno finanziato con un tasso di aiuto del 100 % solo semplici miglioramenti preselezionati, in genere l'acquisto e l'installazione di lampadine a LED e pompe di calore. Tale scelta ha permesso alle autorità di spendere velocemente la dotazione residua prima della data di chiusura del 31 dicembre 2015, consentendo inoltre, in media, di ottenere un recupero dell'investimento in tempi rapidi. Tuttavia, questa strategia ha comportato anche un alto rischio di effetti inerziali, ossia di finanziare miglioramenti standard che sarebbero stati realizzati comunque anche in assenza di finanziamenti dell'UE.



© Shutterstock / Marko Mitrovicv.

42 Miglioramenti facilmente raggiungibili come questi possono determinare il cosiddetto effetto “*lock in*”, provocando una situazione in cui, una volta attuate alcune misure minime di efficientamento energetico, diventa meno efficace sotto il profilo dei costi integrare misure più complete in un secondo tempo²⁰. Ciò può ridurre il contributo di risparmio energetico che il parco immobiliare è potenzialmente in grado di offrire nel medio e lungo termine, poiché il numero di ristrutturazioni che una famiglia può effettuare è di solito limitato a una o al massimo due. La necessità di aiuti pubblici, soprattutto sotto forma di sovvenzioni con un tasso di aiuto del 100 %, risulta quindi meno adatta per gli interventi semplici che non per le ristrutturazioni più profonde. Poiché i miglioramenti semplici con tempi di ammortamento rapidi sono di norma finanziariamente sostenibili, avrebbero dovuto essere finanziati senza sostegno pubblico, o tramite strumenti finanziari.

La selezione dei progetti non è sufficientemente guidata da una logica di efficienza della spesa

43 Il rapporto costi-benefici dovrebbe essere un fattore determinante nelle decisioni di spesa pubblica, soprattutto quando riguarda progetti di efficienza energetica: il confronto dei costi e dei benefici degli investimenti permette di scegliere quelli che offrono maggiori risparmi energetici e altri benefici per ogni euro investito, conformemente ai principi di economia, efficienza ed efficacia stabiliti dall’articolo 33 del regolamento finanziario²¹. La valutazione d’impatto della proposta di direttiva sull’efficienza energetica ha indicato che l’obiettivo di ridurre del 20 % il consumo energetico previsto dell’UE entro il 2020 potrebbe essere raggiunto con l’introduzione di misure che presentano un buon rapporto costi-benefici. Gli Stati membri dovrebbero porre in essere misure volte a stimolare una ristrutturazione profonda degli edifici che presenti un buon rapporto costi-benefici²².

²⁰ Cfr. Commissione europea (2014), “*Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding*”, pag. 45.

²¹ Regolamento finanziario (UE, Euratom) 2018/1046 del 18 luglio 2018.

²² Articolo 4 della direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica.

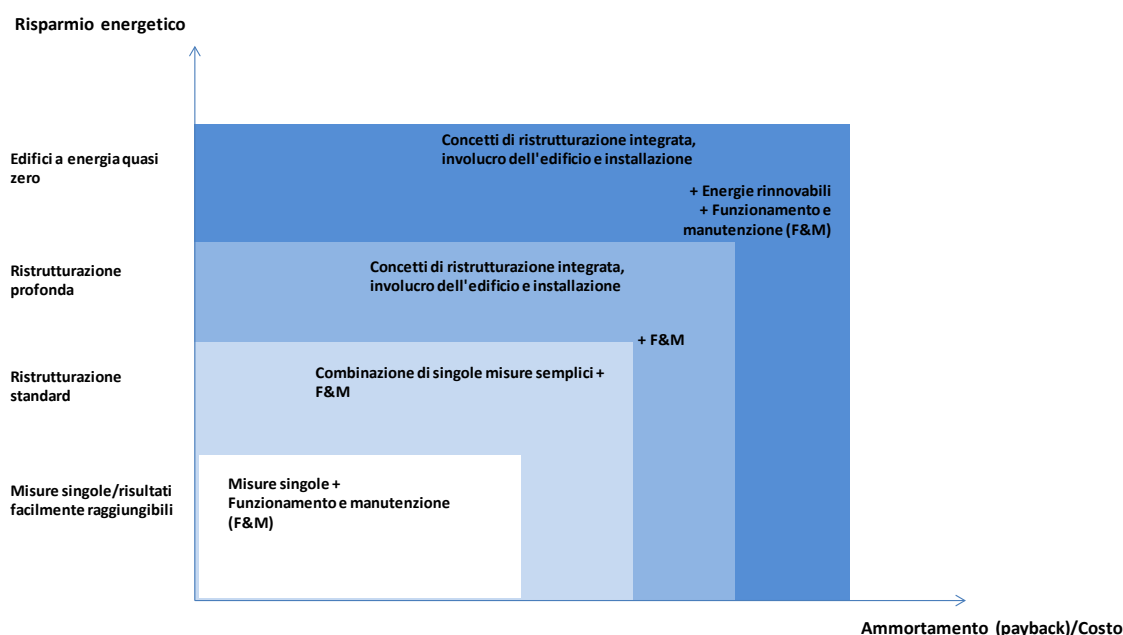
44 La Commissione ha fornito agli Stati membri indicazioni su come applicare criteri di selezione che assegnino la priorità a progetti con un miglior rapporto costi-benefici²³. A tal fine si dovrebbero adottare i seguenti accorgimenti:

- a) richiedere che i progetti siano basati su un audit energetico e/o su un attestato di prestazione energetica che identifichino e quantifichino le opportunità di risparmio energetico con un buon rapporto costi-benefici e consentano il monitoraggio e la verifica dei risparmi di energia effettivi del progetto;
- b) definire soglie minime e/o massime per i parametri chiave, come la quantità di energia da risparmiare, la classificazione energetica minima che l'edificio deve conseguire, il valore attuale netto, il tempo di ammortamento non attualizzato²⁴, il costo per unità di energia risparmiata. Tali soglie dovrebbero ridurre al minimo il rischio di finanziare misure molto semplici che sarebbero comunque realizzate (ad es. sostituzioni degli impianti di illuminazione, che di norma hanno tempi di recupero dell'investimento molto rapidi) e investimenti troppo costosi in proporzione al risparmio energetico che generano (ad es. con tempi di ammortamento più lunghi rispetto alla vita utile dei materiali utilizzati). La [figura 8](#) suddivide in categorie gli investimenti per l'efficienza energetica, evidenziando che le ristrutturazioni più complesse e ambiziose comportano di norma costi e tempi di ammortamento maggiori;
- c) valutare i costi e i benefici relativi dei progetti, compresi i vantaggi collaterali e le esternalità che gli investimenti per l'efficienza energetica dovrebbero generare (ad es. salubrità, coesione sociale, riqualificazione urbana, crescita e occupazione, riduzione dell'inquinamento atmosferico e dei cambiamenti climatici, risparmi nel bilancio pubblico ecc.) e assegnare priorità ai progetti che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi programmatici nel modo più efficiente.

²³ Commissione europea (2014), *“Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding”*.

²⁴ Il tempo di ammortamento non attualizzato è uno dei metodi per valutare il rapporto costi-benefici. Cfr. Commissione (2014), *“Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding”*. Misura il tempo che deve trascorrere prima che i risparmi accumulati grazie al progetto siano sufficienti a recuperare i costi dell'investimento iniziale.

Figura 8 – Categorizzazione degli investimenti per l'efficienza energetica



Fonte: Commissione europea (2014), "Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding", pag. 46.

Gli audit energetici e gli attestati di prestazione costituiscono una buona base per la valutazione degli investimenti

45 Tutti e cinque gli Stati membri visitati hanno richiesto che i progetti fossero basati su un audit energetico, su un attestato di prestazione energetica o, almeno, su una valutazione energetica (in Irlanda, ciò non ha portato al rilascio di un certificato che indicasse la classe energetica dell'unità abitativa ante lavori). Tale stato di cose rappresenta un netto miglioramento rispetto alle risultanze della relazione speciale n. 21/2012, in cui la Corte aveva riferito che in Cechia, Italia e Lituania gli audit energetici non costituivano ancora una pratica comune. All'epoca, la Corte aveva concluso che gli audit energetici non erano sempre obbligatori o di buona qualità²⁵ e aveva raccomandato che fossero utilizzati come requisito di selezione principale.

46 In tutti e cinque gli Stati membri visitati, i beneficiari dovevano fornire un attestato di prestazione energetica post lavori indicante la nuova classe energetica e il consumo di energia dell'unità abitativa o dell'edificio ristrutturato. La differenza tra i consumi energetici indicati negli attestati ante e post lavori fornisce una stima dell'energia risparmiata grazie al progetto.

²⁵ Cfr. relazione speciale n. 21/2012, paragrafi 41-44.

47 In Italia (Puglia) l'autorità di gestione ha richiesto che i progetti comprendessero l'installazione di sistemi per il monitoraggio della quantità di energia effettivamente prodotta e consumata negli edifici. In Lituania, il tasso dell'aiuto concesso sotto forma di sovvenzione ad integrazione dei prestiti cofinanziati dall'UE è stato aumentato per i progetti che comprendevano l'installazione di contatori individuali nelle unità abitative (cfr. paragrafo **38**).

48 Nonostante i loro limiti, le stime basate sulla differenza tra i consumi energetici indicati negli attestati ante e post-lavori offrono un dato facilmente acquisibile che quantifica l'energia risparmiata per progetto. Tale dato può essere confrontato con il costo del progetto per calcolare il costo stimato per unità di energia risparmiata. Nella relazione speciale n. 21/2012, la Corte aveva raccomandato alla Commissione di monitorare il rapporto costi-benefici dei programmi operativi basandosi sul costo per unità di energia risparmiata²⁶. Tuttavia, la Commissione non ha concordato pienamente con la raccomandazione e non l'ha attuata.

Le autorità nazionali selezionano progetti che dovrebbero generare un risparmio energetico, ma a costi talvolta elevati

49 La **tabella 3** fornisce una panoramica dei requisiti minimi di efficienza energetica e delle soglie massime di costo per unità di energia risparmiata che sono stati fissati per i progetti rientranti nei cinque programmi operativi esaminati:

²⁶ Cfr. relazione speciale n. 21/2012, raccomandazione n. 2.

Tabella 3 – Requisiti minimi di efficienza energetica e soglie massime di costo per unità di energia risparmiata per i cinque programmi operativi esaminati

Programma operativo	Classificazione energetica minima post lavori	Risparmio energetico minimo post lavori	Costo massimo per unità di energia risparmiata?
Bulgaria Regioni in crescita	C	60 % per le ristrutturazioni profonde, nessun minimo negli altri casi	No, solo massimali di costo per metro quadrato
Cechia Regionale integrato	No	20 % per i progetti destinatari di una sovvenzione del 30 %	No, ma l'elevato tasso di cofinanziamento privato (60-70 %) riduce il rischio di "gold plating"
	C	30 % per i progetti destinatari di una sovvenzione del 30 %	
	B	40 % per i progetti destinatari di una sovvenzione del 40 %	
Irlanda Regionale meridionale e orientale	Minimo uno scatto di classificazione energetica	Nessun requisito	No
Italia (Puglia) Regionale	C	10 % (o 30 % per ottenere il punteggio migliore)	No
Lituania Investimenti per la crescita e l'occupazione	D	20 % per i progetti destinatari di una sovvenzione del 15 % (fino al 2017)	No, ma l'elevato tasso di cofinanziamento privato (60-85 %) riduce il rischio di "gold plating"
	C	40 % per i progetti destinatari di una sovvenzione del 40 % (fino al 31.10.2017) e del 30 % (dall'1.11.2017)	

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità di gestione.

50 In Bulgaria, Cechia, Italia e Lituania, i suindicati requisiti minimi di efficienza energetica post lavori hanno garantito progetti con un minimo livello di ambizione²⁷. Uno sviluppo positivo, rispetto alle risultanze dell'audit precedente.

51 Tuttavia, l'assenza di massimali di costo per unità di energia risparmiata comporta il rischio di finanziare progetti che generano risparmi energetici limitati in proporzione ai costi, con risparmi economici sulle bollette energetiche che potrebbero non essere sufficienti a ripagare il costo degli investimenti iniziali nell'arco della durata di vita dei materiali utilizzati (solitamente 30 anni²⁸).

²⁷ In linea con il documento della Commissione europea (2014) *“Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding”*, che a pag. 55 raccomanda alle autorità di gestione di subordinare l'ammissibilità dei progetti al miglioramento della classificazione energetica di almeno due o tre livelli, onde scartare i progetti che puntano a risultati facilmente raggiungibili.

²⁸ In base alle disposizioni della direttiva 2010/31/UE e alla norma europea EN 15459:2007.

52 Il rischio in questione è minore quando i beneficiari cofinanziano una quota consistente dei costi del progetto, ad es. in Cechia e Lituania, e maggiore quando il sostegno pubblico è molto cospicuo, ad es. in Bulgaria, Irlanda e Italia (Puglia). La **tabella 4** presenta una panoramica del tempo medio di ammortamento non attualizzato degli investimenti concernenti l'efficienza energetica finanziati nell'ambito dei programmi operativi esaminati.

Tabella 4 – Tempo medio di ammortamento non attualizzato degli investimenti concernenti l'efficienza energetica finanziati nell'ambito dei cinque programmi operativi esaminati

Programma operativo	Tempo medio di ammortamento non attualizzato dei progetti finanziati
Bulgaria Regioni in crescita	Non disponibile (dati sull'energia risparmiata non raccolti)
Cechia Regionale integrato	9 anni
Irlanda Regionale meridionale e orientale	Non disponibile (dati sull'energia risparmiata non raccolti)
Italia (Puglia) Regionale	24 anni
Lituania Investimenti per la crescita e l'occupazione	11 anni

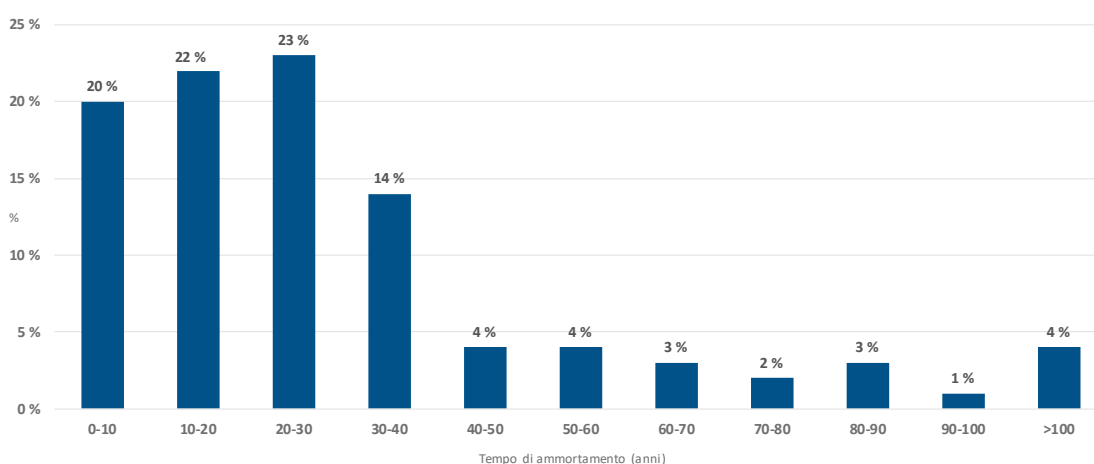
Fonte: Corte dei conti europea, dati elaborati sulla base delle informazioni fornite dalle autorità di gestione visitate, applicando il prezzo dell'energia elettrica per i consumatori domestici relativo al 2018 (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics/it).

53 Il periodo di ammortamento medio non attualizzato per i progetti concernenti l'efficienza energetica dei programmi operativi esaminati dalla Corte variava dai 9 ai 24 anni. Questi periodi superano la durata media non attualizzata di sette anni per i 5 152 progetti registrati nella piattaforma DEEP (*De-risking Energy Efficiency Platform*). Tale piattaforma contiene i dati forniti da fondi d'investimento pubblici e privati e istituzioni finanziarie, autorità nazionali e regionali, nonché fornitori di soluzioni per l'efficienza energetica di tutta l'UE²⁹. La Commissione ha istituito la piattaforma al fine di migliorare gli investimenti relativi all'efficienza energetica nell'UE attraverso la condivisione dei dati e delle analisi inerenti ai progetti completati.

²⁹ Cfr. <https://deep.eefig.eu/>

54 In Italia (Puglia), l'assenza di un massimale di costo per unità di energia risparmiata ha fatto sì che venissero finanziati diversi progetti costosi, da cui deriverà un risparmio energetico troppo esiguo per ripagare gli elevati costi di investimento iniziale nell'arco della durata di vita dei materiali utilizzati o degli edifici stessi. Come risulta dal grafico seguente, molto probabilmente il 35 % dei progetti non ripagherà il costo dell'investimento iniziale entro 30 anni.

Figura 9 – Ripartizione dei progetti di efficienza energetica del programma operativo italiano (Puglia) per tempo di ammortamento



Fonte: Corte dei conti europea, dati elaborati sulla base delle informazioni fornite dalle autorità di gestione visitate e applicando il prezzo dell'energia elettrica per i consumatori domestici relativo al 2018 (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics/it).

55 In Bulgaria e in Irlanda, l'assenza di dati di verifica sui risparmi energetici apportati dai progetti nell'edilizia residenziale impedisce di valutare il rapporto costi-benefici degli investimenti.

56 In Irlanda, il programma operativo regionale meridionale e orientale (*Southern and Eastern Regional Operational Programme*) era finalizzato a sostenere interventi completi e ambiziosi in materia di efficienza energetica che aumentassero di almeno un livello la classificazione energetica³⁰. All'atto pratico, i progetti non hanno definito alcun obiettivo di risparmio energetico, non hanno prodotto relazioni in merito al risparmio energetico ottenuto e, per oltre la metà delle unità abitative beneficiarie, non hanno migliorato la classificazione energetica (cfr. paragrafo 85).

³⁰ Cfr. sezione 4, lettera c), dell'*Irish Southern and Eastern Regional Operational Programme* 2014-2020.

57 Tali risultanze sono simili a quelle riportate nella relazione speciale n. 21/2012, in cui la Corte concludeva che i progetti finalizzati all'efficienza energetica degli edifici pubblici erano in molti casi troppo costosi in relazione all'energia risparmiata e presentavano tempi di ammortamento eccessivamente lunghi (in media intorno ai 50 anni)³¹. In considerazione di ciò, la Corte aveva raccomandato alla Commissione di stabilire, ai fini della selezione dei progetti, un tempo massimo di ammortamento non attualizzato e costi d'investimento standard per unità di energia da risparmiare.

58 Il documento della Commissione "*Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding*" indica che per i progetti ammissibili ai finanziamenti può essere definito un tempo di ammortamento massimo e/o minimo³²; ciò potrebbe però comportare un effetto "lock-in" e il finanziamento in via prioritaria dei risultati facilmente raggiungibili. Tuttavia, in pratica, nessuna delle autorità di gestione visitate aveva fissato questo tipo di soglie.

I criteri di selezione non privilegiano ancora i progetti che presentano il miglior rapporto costi-benefici

59 La *tabella 5* presenta un quadro schematico delle procedure di selezione dei progetti e dei principali criteri di assegnazione delle risorse e di selezione dei progetti utilizzati nell'ambito dei cinque programmi operativi esaminati:

³¹ Cfr. relazione speciale n. 21/2012, paragrafo 52, lettera a).

³² Cfr. Commissione (2014), "*Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding*", pag. 54.

Tabella 5 – Procedure e criteri di selezione dei progetti per i cinque programmi operativi esaminati

Programma operativo	Procedura di selezione dei progetti	Principali criteri di assegnazione delle risorse	Principali criteri di selezione dei progetti
Bulgaria Regioni in crescita	Inviti aperti (92 % della dotazione)	I comuni selezionano gli edifici in base all'età, al numero di unità abitative, all'ubicazione ecc., non in base al rapporto costi-benefici dei risparmi energetici	Per le procedure aperte, nessun criterio relativo al rapporto costi-benefici dei risparmi energetici
	Gara (8 % della dotazione)		Per la gara del 2018 relativa all'asse 2, i criteri che assegnavano il maggior numero di punti erano legati al rapporto costi-benefici dei risparmi energetici
Cechia Regionale integrato	Inviti aperti	Inviti aperti a livello nazionale	Nessun criterio relativo al rapporto costi-benefici dei risparmi energetici
Irlanda Regionale meridionale e orientale	Inviti aperti	Dotazione assegnata alle autorità locali sulla base del numero di richieste ricevute, non in base al rapporto costi-benefici dei risparmi energetici	Nessun criterio relativo al rapporto costi-benefici dei risparmi energetici
Italia (Puglia) Regionale	Bando di gara	Bando di gara	I criteri che assegnavano il maggior numero di punti (65 su 100) erano legati ai risparmi energetici
Lituania Investimenti per la crescita e l'occupazione	Inviti aperti	Inviti aperti	Nessun criterio relativo al rapporto costi-benefici dei risparmi energetici

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalle autorità di gestione visitate.

60 Fatta eccezione per l'Italia (Puglia) e per un bando di gara minore (8 % della dotazione) in Bulgaria, di fatto le autorità di gestione visitate dagli auditor della Corte hanno assegnato le risorse a progetti di efficienza energetica per edifici residenziali mediante inviti aperti, ossia in base all'ordine di ricevimento dei progetti. Questo ha consentito alle autorità di gestione di continuare a ricevere candidature e, in generale, di avere tempi di elaborazione rapidi.

61 Tuttavia, l'utilizzo delle procedure di invito aperto non consente la valutazione dei costi e dei benefici relativi dei progetti, i quali comprendono il rapporto costi-benefici dei risparmi energetici nonché i vantaggi collaterali che gli investimenti per l'efficienza energetica dovrebbero generare (ad es. maggiore salubrità, riqualificazione urbana e riduzione della povertà energetica, delle bollette energetiche, dei cambiamenti climatici e dell'inquinamento atmosferico). Di conseguenza, i progetti che offrivano maggiori risparmi energetici o altri benefici a costi inferiori non hanno avuto la precedenza.

62 Solo l'Italia (Puglia) si è servita di una gara per valutare l'efficacia relativa della spesa dei progetti di efficienza energetica (cfr. [riquadro 4](#)).

Riquadro 4

Esempio di programma operativo che utilizza una gara per valutare l'efficacia relativa della spesa dei progetti di efficienza energetica

In Italia (Puglia) l'autorità di gestione si è avvalsa di una procedura di gara e ha applicato un criterio legato al rapporto costi-benefici dei risparmi energetici. Questo approccio avrebbe dovuto consentire di considerare prioritari i progetti che permettevano di risparmiare più energia a un costo inferiore. Ciò non ha comunque impedito di finanziare anche progetti che offrivano risparmi energetici modesti in proporzione al loro costo. Il motivo è riconducibile all'assenza di un massimale di costo per unità di energia risparmiata (cfr. paragrafo 53) e alla scarsa incidenza che ha avuto di fatto il suddetto criterio (con l'assegnazione del 3 % anziché del 20 % dei punti disponibili nell'ambito della gara). Quest'ultimo fattore è dipeso dal fatto che il progetto con il miglior rapporto costi-benefici, utilizzato come base per determinare il punteggio degli altri progetti, rappresentava un'anomalia (in quanto contemplava solo semplici misure, come l'installazione di pannelli solari, pompe di calore, valvole termostatiche). Di conseguenza, quasi tutti gli altri progetti (95 %) hanno ottenuto un punteggio molto simile (tra 0 e 5 punti su 20), impedendo di stabilire un vero e proprio ordine di priorità. A titolo di confronto, nelle gare indette per il programma italiano di riqualificazione degli edifici della pubblica amministrazione centrale, finanziato a livello nazionale, questo criterio rappresenta il 60 % dei punti assegnabili a un progetto.

63 Tali risultanze sono simili a quelle riportate nella relazione speciale n. 21/2012, in cui la Corte ha concluso³³ che l'efficacia in termini di costi non è stata un fattore determinante nel momento in cui gli Stati membri assegnavano finanziamenti a misure e progetti in materia di efficienza energetica. Pertanto la Corte aveva raccomandato il ricorso a criteri di selezione dei progetti basati sui costi d'investimento standard per unità di energia da risparmiare.

³³ Cfr. relazione speciale n. 21/2012, paragrafo 51, lettera b).

64 Il documento *“Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding”* pubblicato dalla Commissione afferma che gli Stati membri devono utilizzare criteri che permettano di individuare i progetti di efficienza energetica con il miglior rapporto costi-benefici, da considerare quindi prioritari ai fini della selezione³⁴. Le attuali risultanze indicano però che tali modalità non sono state, in gran parte, applicate.

Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è carente

65 Le informazioni sulla performance della spesa per l'efficienza energetica dovrebbero dimostrare quanto è stato realizzato con il bilancio dell'UE e provare che le risorse sono state ben utilizzate (obbligo di rendere conto)³⁵. Tali informazioni dovrebbero dimostrare che gli Stati membri hanno selezionato progetti con un buon rapporto costi-benefici.

66 Per garantire l'orientamento della spesa ai risultati, la Commissione raccomanda che il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (anche detto “quadro della performance”)³⁶ includa:

- a) obiettivi specifici, misurabili, attuabili, realistici e temporalmente definiti per ciascun programma operativo, definendo in che modo le misure cofinanziate dall'UE contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica dell'Unione;
- b) indicatori che consentano di monitorare le realizzazioni e i risultati fisici dei progetti. Poiché l'obiettivo principale della spesa sottoposta ad audit è il risparmio energetico, questi indicatori dovrebbero segnalare principalmente la quantità di energia risparmiata e, possibilmente, altri risultati generati dai progetti. Il sistema di monitoraggio dovrebbe consentire di aggregare tali dati in modo da indicare i risparmi energetici ottenuti dai programmi operativi e, quindi, il contributo del bilancio dell'UE al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica dell'Unione;

³⁴ Cfr. Commissione (2014), *“Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding”*, pag. 54.

³⁵ Conformemente al principio di sana gestione finanziaria stabilito all'articolo 33 del regolamento finanziario (UE/Euratom) 2018/1046 del 18 luglio 2018.

³⁶ Commissione (2014), *“Guidance for Member States on performance framework, review and reserve”* e *“Guidance on ex-ante conditionalities”*.

- c) condizionalità ex ante, onde garantire che sussistano le condizioni necessarie per una spesa efficace ed efficiente, e una riserva di efficacia dell'attuazione, per premiare i programmi operativi che possono dimostrare di generare risparmi energetici con un buon rapporto costi-benefici.

Gli indicatori comuni misurano l'energia risparmiata dagli investimenti negli edifici pubblici, ma non in quelli residenziali

67 Per le azioni in materia di efficienza energetica, tutti e cinque i programmi operativi esaminati hanno definito obiettivi specifici basati sulla necessità di incrementare l'efficienza energetica del rispettivo parco immobiliare, in particolare quello residenziale (cfr. paragrafo 24). Gli obiettivi sono pertinenti rispetto all'obiettivo principale dell'UE in materia di efficienza energetica e hanno una scadenza precisa (in quanto i risultati dovrebbero essere conseguiti entro il 2023). Tuttavia, nessuno dei programmi operativi esaminati ha definito la quantità prevista di risparmio energetico che gli investimenti dovrebbero fornire o il costo previsto per unità di energia risparmiata.

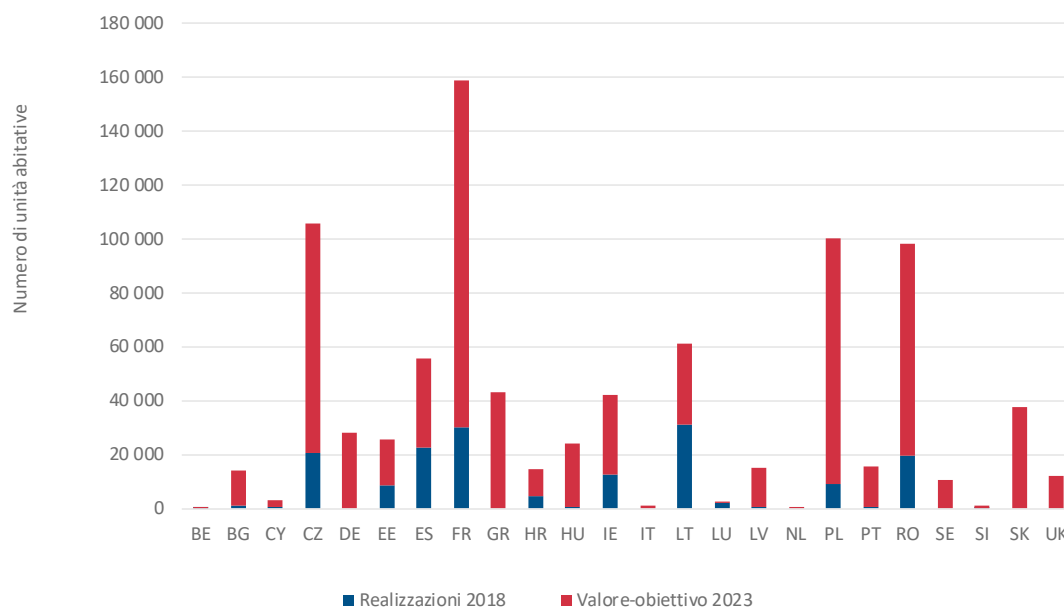
68 I regolamenti propri a ciascun Fondo³⁷ stabiliscono un elenco di indicatori comuni di realizzazione che gli Stati membri dovrebbero sempre utilizzare ogniqualvolta l'indicatore sia idoneo a rappresentare la realizzazione dell'investimento finanziato. I due indicatori comuni di realizzazione pertinenti alla spesa per l'efficienza energetica negli edifici sono:

- a) l'indicatore comune di realizzazione 31 "numero di unità abitative con classificazione del consumo energetico migliorata", che riguarda la spesa per la ristrutturazione a fini di efficienza energetica degli edifici residenziali;
- b) l'indicatore comune di realizzazione 32 "diminuzione del consumo annuo di energia primaria degli edifici pubblici", che misura l'energia risparmiata destinando la spesa principalmente alla ristrutturazione a fini di efficienza energetica degli edifici pubblici.

69 La [figura 10](#) e la [figura 11](#) mostrano, per gli indicatori comuni di realizzazione 31 e 32, i progressi realizzati al 2018 rispetto al valore-obiettivo per il 2023.

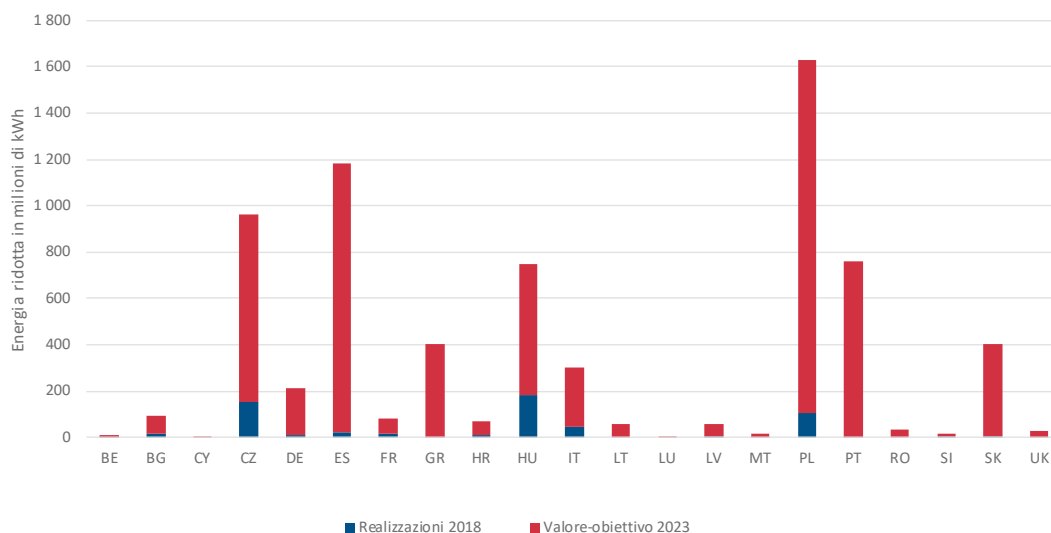
³⁷ Articolo 5 e allegato I del regolamento (UE) n. 1300/2013 sul Fondo di coesione. Articolo 6 e allegato I del regolamento (UE) n. 1301/2013 sul FESR.

Figura 10 – Indicatore comune di realizzazione 31 “numero di unità abitative con classificazione del consumo energetico migliorata”



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

Figura 11 – Indicatore comune di realizzazione 32 “diminuzione del consumo annuo di energia primaria degli edifici pubblici”



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

70 Per gli investimenti nell'efficienza energetica degli edifici **pubblici**, l'indicatore comune di realizzazione 32 rileva l'energia risparmiata. Invece, per gli investimenti nell'efficienza energetica degli edifici **residenziali**, l'indicatore comune di realizzazione 31 rileva il numero di unità abitative con un miglioramento della classificazione energetica, non l'energia risparmiata.

71 Poiché non esiste un indicatore comune che indichi il risparmio energetico ottenuto dagli investimenti negli edifici residenziali, non è possibile sapere quanta energia sarà risparmiata spendendo i previsti 4,6 miliardi di euro³⁸ del bilancio dell'UE 2014-2020 in investimenti finalizzati all'efficienza energetica degli edifici residenziali. Non è possibile quantificare nemmeno l'intero contributo del bilancio dell'UE al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica dell'Unione.

72 Tali risultanze sono analoghe a quelle della relazione speciale n. 21/2012, in cui la Corte concludeva³⁹ che gli indicatori di performance per le misure di efficienza energetica non erano adeguati al monitoraggio dei programmi e che i risultati delle suddette misure nell'ambito dell'UE non potevano essere aggregati. Partendo da questa constatazione, la Corte aveva raccomandato all'epoca l'uso di indicatori di performance confrontabili a livello dell'UE. La Commissione ha in parte attuato la raccomandazione, introducendo, per il periodo 2014-2020, l'indicatore comune di realizzazione 32, che rileva il risparmio energetico ottenuto dagli investimenti finanziati dall'UE, ma solo per gli edifici pubblici. Per il periodo 2021-2027, la Commissione ha proposto l'indicatore comune di risultato RCR26 "consumo energetico annuo finale (di cui: residenziale, non residenziale privato, non residenziale pubblico)".

73 Oltre agli indicatori comuni di realizzazione, i cinque programmi operativi esaminati hanno utilizzato i seguenti indicatori specifici per programma, che dovrebbero essere mirati agli investimenti specifici finanziati.

³⁸ Ossia la dotazione di bilancio stanziata dagli Stati membri al 31 gennaio 2020.

³⁹ Cfr. relazione speciale n. 21/2012, paragrafo 51, lettera c).

Tabella 6 – Indicatori specifici per programma dei cinque programmi operativi esaminati

Programma operativo	Indicatore	Unità di misura	Valore di riferimento 2013	Valore nel 2018 (o ultimo valore riportato)	Progressi compiuti
Bulgaria Regioni in crescita	Consumo energetico finale in ambito domestico	(in 1 000 tep*)	2 257	2 319	-
	Consumo energetico finale della pubblica amministrazione, del commercio e dei servizi	(in 1 000 tep)	964	1 200	--
Cechia Regionale integrato	Consumo energetico finale in ambito domestico	MWh/anno	70 027 778	80 497 553	--
Irlanda Regionale meridionale e orientale	Prestazione termica media delle unità abitative nella regione sudorientale	kWh/m ² /anno	210	144	++
Italia (Puglia) Regionale	Consumo di energia elettrica della pubblica amministrazione per unità lavorativa	GWh	3,2	3,3	-
Lituania Investimenti per la crescita e l'occupazione	Consumo energetico finale in ambito domestico e nel settore dei servizi	(in 1 000 tep)	2 110	2 090	+

* La tonnellata equivalente petrolio (tep) è un'unità di energia definita come la quantità di energia rilasciata dalla combustione di una tonnellata di petrolio grezzo. Corrisponde all'incirca a 11 630 kilowattora (kWh).

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalle autorità di gestione visitate.

74 In tutti e cinque gli Stati membri visitati, questi indicatori di “risultato” sono di carattere statistico e indicano, ad esempio, il consumo energetico di **tutti** gli edifici di uno Stato membro, non solo degli edifici ristrutturati con progetti finanziati dall'UE.

Tali indicatori, pertanto, non indicano i risparmi energetici derivanti dagli investimenti finanziati dall'UE a fini di efficienza energetica.

75 Tre dei cinque Stati membri visitati hanno raccolto dati sulla quantità di energia risparmiata dai singoli progetti, compresi quelli inerenti agli edifici residenziali. Tuttavia, la Commissione non ha chiesto agli Stati membri di fornire dati per il monitoraggio del costo medio per unità di energia risparmiata.

76 La Commissione e gli Stati membri hanno affermato nei propri documenti di pianificazione che gli investimenti nell'efficienza energetica generano anche benefici diversi dal risparmio energetico (ad es. maggiore salubrità, riqualificazione urbana, qualità della vita, riduzione della povertà energetica, delle bollette energetiche e dell'inquinamento atmosferico). Tuttavia, nessuno degli Stati membri visitati si è avvalso di indicatori per misurare tali benefici supplementari.

Gli indicatori non possono essere usati per monitorare il rapporto costi-benefici

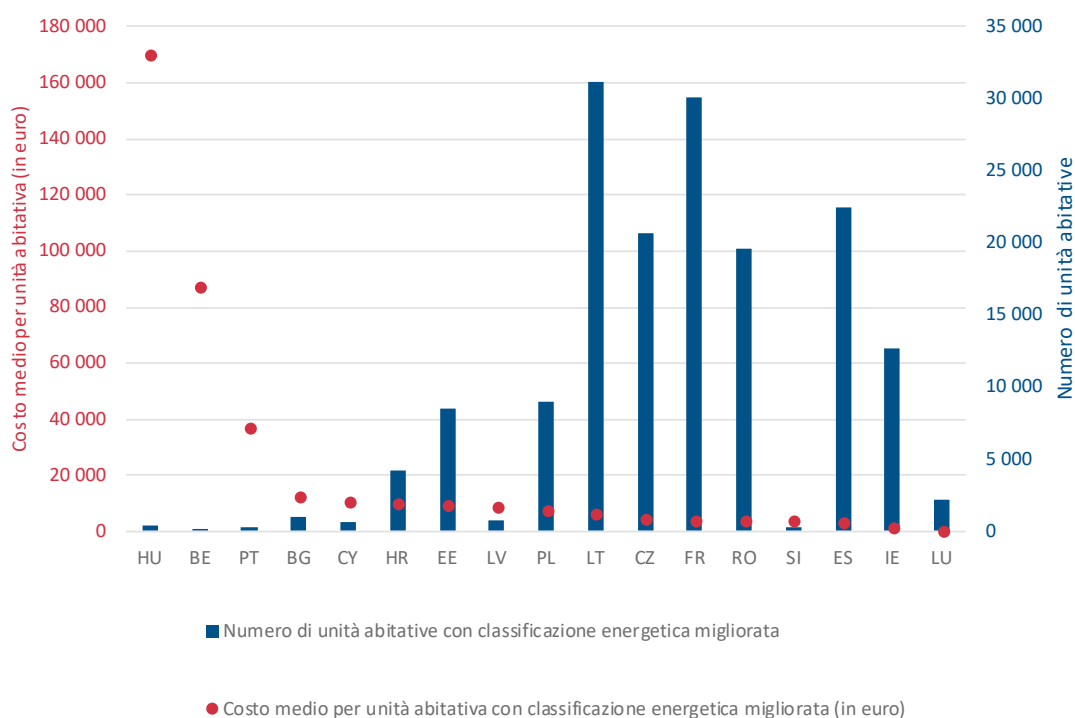
77 Nessuno degli indicatori utilizzati nei cinque Stati membri visitati misura il rapporto costi-benefici degli investimenti per l'efficienza energetica nell'edilizia. A fronte di risultanze analoghe emerse dal precedente audit, la Corte aveva raccomandato il monitoraggio del costo per unità di energia risparmiata e del periodo di rimborso previsto e conseguito⁴⁰. Tale monitoraggio poteva essere utile per individuare parametri di riferimento e soglie ai fini della selezione dei progetti (cfr. paragrafo 58) nonché per valutare la performance dei programmi operativi nel conseguire i risultati attesi all'atto dell'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione (cfr. paragrafo 82).

78 Tuttavia, la Commissione non ha concordato pienamente con la raccomandazione della Corte, ritenendo che la confrontabilità degli indicatori raccomandati sarebbe stata limitata, considerato che detti indicatori dipendono da molti fattori (ad es. prezzi dell'energia, clima). La Commissione non ha progettato il proprio sistema di monitoraggio 2014-2020 in modo da controllare il rapporto costi-benefici degli investimenti (tramite la raccolta dei dati sul costo per unità di energia risparmiata). Pertanto, nonostante il preteso maggiore orientamento ai risultati della spesa per la politica di coesione nel periodo 2014-2020, la raccomandazione della Corte non è stata ancora attuata.

⁴⁰ Cfr. relazione speciale n. 21/2012, raccomandazione n. 2.

79 Sulla base dei dati indicati dalla Commissione, la Corte ha calcolato il costo medio per unità abitativa ristrutturata (cfr. [figura 12](#)). La Commissione ritiene però che questi dati non indichino il costo reale degli investimenti e non colgano l'intera gamma di benefici apportati.

Figura 12 – Costo medio per unità abitativa con classe energetica migliorata e numero di unità abitative ristrutturate per Stato membro



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla Commissione europea (il costo medio per unità abitativa con classificazione energetica migliorata è stato calcolato dividendo la spesa destinata alle ristrutturazioni a fini di efficienza energetica degli edifici residenziali (riportata in allegato) per il numero di unità abitative con classificazione energetica migliorata segnalato dall'indicatore comune di realizzazione 31 al 31 dicembre 2018). Il grafico non mostra il costo medio per unità abitativa negli otto Stati membri (FI, GR, IT, MT, NL, SE, SK, UK) che non hanno indicato alcuna unità abitativa con una classificazione energetica migliorata.

La Commissione ha assegnato la riserva di efficacia dell'attuazione per le misure di efficienza energetica in base alla spesa e alle realizzazioni conseguite, anziché in base al risparmio energetico

80 Per garantire che fossero intraprese le azioni necessarie a promuovere investimenti efficienti, la Commissione ha richiesto agli Stati membri l'adempimento di una specifica condizionalità ex ante entro l'avvio del periodo di programmazione 2014-2020. Le azioni da adottare ai fini di questo adempimento consistevano in una serie di misure:

- a) introduzione di requisiti minimi relativi alla prestazione energetica nell'edilizia;
- b) istituzione di un sistema di certificazione della prestazione energetica degli edifici;
- c) pianificazione strategica in materia di efficienza energetica;
- d) fornitura agli utenti finali di contatori individuali.

81 Ad eccezione dell'Italia, tutti gli Stati membri visitati avevano posto in essere le azioni suindicate sin dall'inizio del periodo di programmazione 2014-2020. L'Italia ha intrapreso le azioni a) e b) nel 2017, ossia tre anni dopo l'avvio del periodo di programmazione 2014-2020.

82 Per garantire l'orientamento ai risultati dei programmi operativi, l'UE ha accantonato una riserva di efficacia dell'attuazione (pari al 6 % dei finanziamenti nell'ambito della politica di coesione) e nell'agosto 2019 l'ha assegnata alle priorità che avevano conseguito i rispettivi target intermedi. Laddove vi siano due indicatori, entrambi devono raggiungere almeno l'85 % del rispettivo valore intermedio. Nel caso di tre (o più) indicatori, due devono raggiungere almeno l'85 % del rispettivo valore intermedio, mentre gli indicatori restanti devono raggiungere almeno il 75 %.

83 Come rilevato nelle precedenti relazioni della Corte⁴¹, questi target intermedi sono espressi in termini di indicatori di spesa e di realizzazioni. I cinque programmi operativi esaminati hanno espresso i target intermedi delle misure di efficienza energetica in termini di spesa e di numero di unità abitative con classificazione energetica migliorata.

84 Tranne per la Lituania, la Commissione ha elaborato le proprie decisioni in merito all'assegnazione o meno della riserva di efficacia dell'attuazione per le misure di efficienza energetica basandosi sulla spesa e sulle realizzazioni, non sull'energia risparmiata nell'edilizia residenziale o sul rapporto costi-benefici degli investimenti.

85 In Irlanda, gli indicatori "numero di unità abitative con classificazione del consumo energetico migliorata" e "importo complessivo della spesa ammissibile", riferiti alla Commissione, non sono affidabili. A seguito dell'audit della Corte e delle osservazioni della Commissione, le autorità irlandesi hanno riferito che le classificazioni energetiche del 52 % delle unità abitative ristrutturate nel 2017 grazie al programma *Better Energy Warmer Home Scheme* non sono migliorate. Le autorità irlandesi stanno ora analizzando i progetti relativi alle unità abitative ristrutturate nel 2014, 2015, 2016 e 2018 per verificare quanti casi non abbiano beneficiato di un miglioramento della classificazione energetica.

86 Per quanto riguarda la Lituania, nell'agosto 2019 la Commissione ha ritenuto, sulla base di una relazione di audit del sistema nazionale, che vi fosse una grave carenza a livello della qualità e dell'affidabilità dell'intero sistema di monitoraggio e dei dati relativi agli indicatori comuni e specifici, una carenza non circoscritta alle misure di efficienza energetica. Pertanto, la Commissione non ha ancora assegnato la riserva di efficacia dell'attuazione a nessuna delle misure del programma operativo lituano.

⁴¹ Relazione speciale n. 15/2017

(<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=43174>), parere n. 6/2018

(<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=47745>), documento di riflessione "Assicurare la performance nel settore della coesione"

(<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=50385>).

Conclusioni e raccomandazioni

87 La Corte ha analizzato cinque programmi operativi, in Bulgaria, Cechia, Irlanda, Italia (Puglia) e Lituania, che hanno assegnato al settore in esame circa 2,9 miliardi di euro della rispettiva dotazione nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo di coesione. La Corte ha valutato se tale dotazione sia stata utilizzata in maniera efficiente e se la Commissione e gli Stati membri abbiano applicato le raccomandazioni della relazione speciale n. 21/2012 sull'efficienza energetica negli edifici pubblici.

88 Come nella relazione precedente, anche in questo caso la Corte ha concluso che la spesa dell'UE per l'efficienza energetica negli edifici non è guidata dal rapporto costi-benefici. Nonostante il miglioramento degli orientamenti della Commissione, la Corte ha rilevato persistenti lacune, in particolare nella selezione dei progetti. Gli investimenti finanziati non sono ancora focalizzati sul conseguimento delle migliori potenzialità di risparmio energetico ottenibili con le risorse investite. Procedure di selezione dei progetti maggiormente incentrate sul rapporto costi-benefici potrebbero fruttare un maggiore risparmio energetico per euro investito.

89 Poiché tali fondi vengono spesi nell'ambito della gestione concorrente, la responsabilità di utilizzare i finanziamenti in modo da ottenere il maggiore impatto possibile ricade sia sulla Commissione che sugli Stati membri. Tuttavia, la Commissione ritiene che la selezione dei progetti sia di esclusiva responsabilità degli Stati membri. In un contesto contrassegnato da una spinta più ambiziosa al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica dell'UE e da una prospettiva di riduzione dei bilanci, è più che mai indispensabile garantire l'efficacia della spesa.

90 La Corte ha constatato che le necessità individuate dagli Stati membri nei piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica non hanno potuto essere considerate adeguatamente in fase di elaborazione dei programmi operativi 2014- 2020 per vincoli di calendario. Per il periodo 2021-2027, gli Stati membri erano tenuti a presentare alla Commissione i piani nazionali per l'energia e il clima entro il 31 dicembre 2019 e le strategie nazionali di ristrutturazione a lungo termine entro il 10 marzo 2020. Tali documenti strategici dovrebbero essere presentati per tempo affinché i programmi degli Stati membri per la politica di coesione ne tengano conto.

91 Per quanto attiene alle valutazioni delle necessità dei programmi operativi in sé, la Corte ha riscontrato che:

- o tutti e cinque i programmi operativi esaminati hanno individuato la necessità di incrementare l'efficienza energetica del rispettivo parco immobiliare, in particolare quello residenziale, senza tuttavia quantificare le potenzialità di risparmio energetico e le corrispondenti esigenze d'investimento (paragrafi [23-28](#));
- o nessuno dei cinque programmi operativi esaminati ha descritto gli ostacoli che si frappongono agli investimenti nel campo dell'efficienza energetica. Tuttavia, la Lituania e la Cechia avevano adottato iniziative per affrontarne alcuni (paragrafi [29-32](#));
- o nonostante gli investimenti in efficienza energetica generino un flusso di economie di costo per il proprietario e/o il locatario dell'immobile, dimostrando l'opportunità economica del ricorso a strumenti finanziari rimborsabili, quattro dei cinque programmi operativi analizzati utilizzano ancora le sovvenzioni come unico mezzo per finanziare detti investimenti. Solo la Lituania ha introdotto un utile strumento finanziario dell'UE, che ha permesso di erogare prestiti a tasso agevolato per contribuire alla ristrutturazione di circa 4 000 condomini (paragrafi [33-35](#));
- o nonostante le indicazioni fornite dalla Commissione per incentivare le ristrutturazioni profonde mettendo a disposizione un tasso di aiuto più elevato per tali interventi, tre dei cinque Stati membri visitati non hanno modulato i tassi di aiuto e hanno erogato sovvenzioni del 100 % indipendentemente dal risparmio energetico atteso dai progetti. La Lituania e la Cechia hanno modulato il tasso di aiuto per massimizzare l'effetto leva sui finanziamenti privati (paragrafi [36-42](#)).

Raccomandazione 1 - Migliorare la pianificazione e la focalizzazione degli investimenti

Prima di approvare programmi che propongono di spendere risorse della politica di coesione per misure di efficienza energetica, la Commissione dovrebbe verificare che tali programmi:

- a) siano basati su analisi delle azioni necessarie per porre in essere strumenti finanziari o meccanismi di mercato, come i contratti di rendimento energetico, e promuovano l'utilizzo efficiente di sovvenzioni finanziate dall'UE per ristrutturazioni profonde che vanno oltre i requisiti minimi di rendimento energetico, tenendo conto delle specifiche condizioni di mercato;
- b) siano allineati ai piani nazionali per l'energia e il clima e alle strategie di ristrutturazione nazionali a lungo termine;
- c) definiscano il risparmio energetico stimato derivante dall'utilizzo dei fondi dell'UE.

Termine: in tempo utile per l'approvazione dei programmi 2021-2027.

92 Per quanto riguarda la selezione dei progetti, la Corte ha constatato che:

- o tutti e cinque gli Stati membri visitati hanno richiesto che i progetti fossero basati su un audit energetico e che fornissero un attestato di prestazione energetica degli edifici ante e post lavori (paragrafi [45-48](#));
- o tutti gli Stati membri visitati, tranne l'Irlanda, hanno richiesto progetti relativamente ambiziosi, stabilendo la classificazione energetica minima che gli edifici avrebbero dovuto conseguire a lavori conclusi e/o le percentuali minime di risparmio energetico che i progetti avrebbero dovuto assicurare. Tuttavia, non sono stati stabiliti i massimali di costo per unità di energia risparmiata; pertanto i progetti sono risultati troppo costosi rispetto al risparmio energetico dagli stessi previsto (paragrafi [49-58](#));
- o ad eccezione dell'Italia (Puglia), gli Stati membri visitati hanno assegnato la dotazione in base all'ordine di ricevimento dei progetti mediante procedure di "invito aperto", ossia utilizzando un metodo che non permette di considerare i costi e i benefici relativi dei progetti né di assegnare la priorità ai progetti atti a garantire maggiori risparmi energetici o altri benefici a costi inferiori (paragrafi [59-64](#)).

Raccomandazione 2 – Migliorare le procedure di selezione dei progetti

Per il periodo 2021-2027, la Commissione dovrebbe fare in modo che le autorità di gestione soddisfino i requisiti del regolamento finanziario per quanto concerne i principi di economia, efficienza ed efficacia, in particolare applicando procedure di selezione dei progetti che:

- impostino soglie minime e/o massime per i parametri chiave (ad es. la quantità di energia da risparmiare, la classificazione energetica minima che l'edificio deve conseguire dopo il progetto, il valore attuale netto, il tempo di ammortamento non attualizzato o il costo per unità di energia risparmiata);
- valutino i costi e i benefici relativi dei progetti e selezionino quelli che garantiscono maggiori risparmi energetici o altri benefici a costi inferiori.

Termine: in tempo utile per l'approvazione dei programmi 2021-2027.

93 Per quanto riguarda il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, la Corte ha riscontrato che:

- o non esiste un indicatore che misuri l'energia risparmiata dagli investimenti negli edifici residenziali, pertanto non è possibile sapere quale sia il contributo del bilancio dell'UE al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica dell'Unione. Non esiste neanche un indicatore che misuri gli altri benefici che questi investimenti dovrebbero generare (paragrafi [67-76](#));
- o nessuno degli indicatori utilizzati negli Stati membri visitati misura il rapporto costi-benefici degli investimenti negli edifici, in quanto la Commissione non ha progettato il proprio sistema di monitoraggio 2014-2020 affinché fornisca informazioni sul costo per unità di energia risparmiata (paragrafi [77-79](#));
- o tutte le autorità di gestione visitate (tranne in Italia (Puglia)) hanno realizzato in tempo utile le azioni richieste dalla condizionalità ex ante per gli investimenti in materia di efficienza energetica. Tuttavia, i criteri per l'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione non hanno assicurato l'orientamento ai risultati della spesa, dal momento che la Commissione ha assegnato la riserva in base alla spesa e alle realizzazioni anziché in base all'energia risparmiata o al rapporto costi-benefici (paragrafi [80-86](#)).

Raccomandazione 3 – Rendere il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione più orientato ai risultati, al fine di monitorare meglio i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi dell'UE in materia di efficienza energetica e rafforzare la capacità di rendere conto

La Commissione dovrebbe:

- a) fornire informazioni sulla spesa aggregata e sulla quantità di energia risparmiata o su altri risultati generati dagli investimenti;
- b) definire indicatori per monitorare l'efficienza degli investimenti; e
- c) usare tali indicatori nel prendere decisioni sull'assegnazione delle risorse in occasione del riesame intermedio del periodo 2021-2027.

Termine: in tempo utile per l'approvazione dei programmi 2021-2027 per b) e una volta approvati tutti i programmi 2021-2027 per a) e c).

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Nikolaos MILIONIS, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 30 marzo 2020.

Per la Corte dei conti europea

*Klaus-Heiner LEHNE
Presidente*

Allegato

Allegato I – Fondi della politica di coesione 2014-2020 per l'efficienza energetica degli edifici

Stato membro	Dotazione per l'edilizia residenziale	Dotazione per l'edilizia pubblica	Dotazione per l'edilizia (residenziale + pubblica)	% della dotazione per l'edilizia rispetto alla dotazione totale di fondi destinati alla politica di coesione nello Stato membro	% della dotazione per l'edilizia utilizzata entro il 31.12.2018	Spesa per edifici residenziali al 31.12.2018
AT	0	5 893 940	5 893 940	1 %	19 %	0
BE	12 000 000	26 330 513	38 330 513	2 %	14 %	2 004 843
BG	116 091 519	80 508 006	196 599 525	3 %	15 %	12 844 101
CY	20 500 000	23 500 000	44 000 000	6 %	20 %	7 058 821
CZ	373 969 708	617 437 463	991 407 171	5 %	21 %	90 193 054
DE	0	892 832 893	892 832 893	5 %	9 %	0
DK	0	0	0	0 %	0 %	0
EE	174 636 461	1 863 044	176 499 505	5 %	46 %	80 542 195
ES	557 157 926	1 028 280 396	1 585 438 322	5 %	7 %	80 505 722
FI	1 996 928	12 011 720	14 008 648	1 %	19 %	571 466
FR	454 230 674	257 357 785	711 588 459	5 %	22 %	126 810 646
GR	248 138 321	307 639 356	555 777 677	3 %	8 %	26 600 287
HR	90 000 000	181 810 805	271 810 805	3 %	23 %	42 350 578
HU	250 323 411	902 749 679	1 153 073 090	5 %	27 %	65 880 774
IE	84 500 000	0	84 500 000	8 %	27 %	22 653 118
IT	41 534 286	1 053 215 228	1 094 749 514	3 %	10 %	1 793 395
LT	336 171 919	160 392 880	496 564 799	7 %	46 %	208 021 084
LU	1 203 638	2 407 277	3 610 915	9 %	39 %	636 990
LV	150 000 000	182 545 246	332 545 246	8 %	6 %	6 587 902
MT	5 088 170	4 866 946	9 955 116	1 %	33 %	2 400 000
NL	9 652 206	20 164 314	29 816 520	3 %	33 %	800 000
PL	750 703 882	1 502 887 179	2 253 591 061	3 %	23 %	68 664 689
PT	143 626 068	442 916 876	586 542 944	3 %	3 %	10 061 529
RO	444 330 119	741 840 094	1 186 170 213	5 %	9 %	81 954 405
SE	13 637 164	12 561 834	26 198 998	2 %	6 %	908 540
SI	6 600 000	142 360 000	148 960 000	5 %	26 %	1 016 859
SK	111 388 554	474 886 480	586 275 034	4 %	34 %	111 338 723
UK	161 251 913	75 302 550	236 554 463	2 %	14 %	6 710 616
UE-28	4 558 732 867	9 154 562 505	13 713 295 372	4 %	18 %	1 058 910 337

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

Glossario

Accordi di partenariato: accordi stipulati tra la Commissione europea e i singoli Stati membri per il periodo di programmazione 2014-2020. Stabiliscono i piani delle autorità nazionali sulle modalità d'impiego dei finanziamenti erogati dai Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE) e delineano gli obiettivi strategici e le priorità d'investimento di ciascun paese, collegandoli agli obiettivi generali della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Sono predisposti dallo Stato membro in consultazione con la Commissione e devono essere approvati da quest'ultima.

Audit energetico: un audit energetico standard consiste in un'analisi completa dei sistemi energetici di una struttura. In particolare, include l'elaborazione di una base di riferimento per l'uso dell'energia, nonché una valutazione delle potenzialità di risparmio energetico e del rapporto costi-benefici delle misure di conservazione dell'energia adeguatamente selezionate.

Autorità di gestione: organismo nazionale, regionale o locale, designato da uno Stato membro per gestire un programma operativo. I suoi compiti comprendono la selezione dei progetti da finanziare, il monitoraggio della loro attuazione e la comunicazione alla Commissione dei risultati raggiunti.

Condizionalità ex ante: condizioni, basate su criteri predefiniti da soddisfare fissati nel regolamento sulle disposizioni comuni (regolamento (UE) n. 1303/2013), che sono considerate presupposti necessari per un uso efficace ed efficiente dei finanziamenti UE destinati alla politica di coesione. Durante la preparazione dei programmi operativi per il periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri dovevano valutare se tali condizioni fossero soddisfatte. In caso negativo, entro il 31 dicembre 2016 avrebbero dovuto essere elaborati dei piani di azione per garantire il rispetto di tali condizioni.

Contratti di prestazione energetica (o contratti di rendimento energetico): accordi contrattuali tra il beneficiario e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, laddove siano erogati investimenti (lavori, forniture o servizi) nell'ambito della misura in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari (articolo 2, punto 27, della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica).

Efficienza energetica: l'efficienza energetica si riferisce all'utilizzo di minori risorse energetiche per ottenere un'attività economica o un servizio di livello equivalente. Gli investimenti nell'efficienza energetica forniscono un migliore rendimento economico e sociale rispetto agli investimenti nell'approvvigionamento energetico. L'efficienza energetica aumenta le potenzialità di crescita economica, migliora la competitività delle imprese, riduce la bolletta energetica delle famiglie e determina una minore dipendenza dalle importazioni energetiche, un abbattimento delle emissioni e una migliore qualità dell'aria.

Investimento con un buon rapporto costi-benefici: l'alternativa a costo più basso per raggiungere un dato livello di performance o l'alternativa con il più elevato livello di performance per un dato livello di costo. Può anche essere utilizzato per confrontare e stabilire un ordine di priorità tra progetti alternativi nell'ambito di un programma. (Kreith, F., Goswami, Y. D. *Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy*, Taylor & Francis, Boca Raton, USA, 2007). Il principio di efficienza, che consiste nella ricerca del miglior rapporto tra i mezzi impiegati, le attività intraprese e gli obiettivi conseguiti, è un requisito che la spesa a carico del bilancio UE deve soddisfare (cfr. articolo 33, paragrafo 1, lettera b), del regolamento finanziario).

Metodologia per il calcolo dei livelli ottimali in funzione dei costi per gli edifici: la metodologia per il calcolo dei livelli ottimali in funzione dei costi mira a creare un quadro giuridico in grado di innalzare i requisiti minimi di prestazione energetica imposti dagli Stati membri per gli edifici, garantendo l'adozione di tutte le misure economicamente razionali.

Piano d'azione nazionale per l'efficienza energetica (PAEE): si tratta di strumenti strategici, a livello degli Stati membri, per la pianificazione, il coordinamento e l'attuazione delle misure di efficienza energetica in tutti i settori. Stabiliscono responsabilità; potrebbero stimare le necessità e assegnare le dotazioni. I piani d'azione nazionale per l'efficienza energetica sono obbligatori per gli Stati membri ma non hanno un collegamento diretto con i finanziamenti a sostegno della coesione. Non vi è alcun dovere o obbligo giuridico di riferire in merito ai risparmi energetici ottenuti attraverso i fondi dell'UE, né di utilizzare i fondi dell'UE per finanziare gli ambiti individuati nei piani.

Politica di coesione: è la politica d'investimento principale dell'UE. Mira a ridurre le disparità economiche e sociali tra le regioni e tra gli Stati membri. Il presente audit ha riguardato, in particolare, due fondi:

a) Fondo di coesione (FC): fondo dell'UE per la riduzione delle disparità economiche e sociali e per la promozione dello sviluppo sostenibile nell'Unione europea attraverso il finanziamento degli investimenti negli Stati membri il cui reddito nazionale lordo per abitante è inferiore al 90 % della media dell'UE;

b) Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR): fondo dell'UE teso a rafforzare la coesione economica e sociale nell'intera Unione europea correggendo gli squilibri fra le regioni che la compongono mediante il sostegno finanziario, in particolare a settori prioritari quali ricerca e innovazione, agenda digitale, piccole e medie imprese ed economia a basse emissioni di carbonio, ambiente e trasporti sostenibili.

Programma operativo: un programma operativo stabilisce le priorità e gli obiettivi specifici di uno Stato membro o di una regione, nonché le modalità con cui i finanziamenti (fondi dell'UE e cofinanziamento nazionale pubblico e privato) provenienti dai fondi per la politica di coesione saranno utilizzati durante un determinato periodo (attualmente 2014-2020) per sovvenzionare i progetti. Questi progetti devono concorrere a conseguire un dato insieme di obiettivi precisati a livello di asse prioritario del programma operativo. Il programma è predisposto dallo Stato membro e deve essere approvato dalla Commissione prima che possano essere eseguiti i pagamenti a carico del bilancio dell'UE. I programmi operativi possono subire modifiche durante il periodo cui fanno riferimento solo previo accordo di entrambe le parti.

Regimi obbligatori di efficienza energetica: strumenti di mercato, definiti all'articolo 7 della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che impongono alle "parti obbligate" di conseguire obiettivi quantitativi di risparmio energetico nell'intero portafoglio clienti. Le parti obbligate possono essere società di vendita di energia al dettaglio, distributori di energia o distributori di carburante per trasporto.

Riserva di efficacia dell'attuazione: rappresenta il 6 % delle risorse destinate al FESR e all'FC nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione". Tali fondi sono inclusi nei programmi ma saranno definitivamente assegnati o riassegnati in base all'esito della verifica dell'efficacia dell'attuazione nel 2019.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"EFFICIENZA ENERGETICA DEGLI EDIFICI: SERVE ANCORA UNA MAGGIORE ATTENZIONE AL RAPPORTO COSTI-EFFICACIA"

SINTESI

I. La relazione sull'efficienza energetica degli edifici nel periodo di programmazione 2014-2020 risulta tempestiva alla luce dell'avvio della preparazione dei programmi della politica di coesione 2021-2027. Nel frattempo, a dicembre 2019 la Commissione ha presentato il Green Deal europeo, che dà priorità all'efficienza energetica.

La produzione e il consumo di energia rappresentano il 75 % delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE. Il miglioramento dell'efficienza nell'uso dell'energia e la moderazione della domanda energetica sono pertanto fondamentali per raggiungere gli obiettivi complessivi dell'Unione dell'energia di un'energia pulita, sicura e a prezzi competitivi, e soprattutto per conseguire il traguardo ambizioso della decarbonizzazione dell'economia dell'UE entro il 2050, presentato nel Green Deal europeo. L'applicazione a tutti i livelli del principio "l'efficienza energetica al primo posto" sarà essenziale.

Poiché gli edifici rappresentano il 40 % del consumo energetico e il 36 % delle emissioni di CO₂, gli obiettivi di neutralità climatica ed efficienza energetica dell'UE possono essere realizzati solo aumentando significativamente i tassi di ristrutturazione degli edifici, attualmente bassi, e incrementando la prestazione energetica del parco immobiliare esistente. Per affrontare queste problematiche il Green Deal europeo avvia un'"ondata di ristrutturazioni" degli edifici.

II. Le valutazioni dell'efficacia in termini di costi devono tenere conto non solo dei risparmi energetici negli edifici in sé, ma anche di quanto gli interventi attuati contribuiscano a vari obiettivi strategici, nonché dei vantaggi ottenuti al di là dei risparmi energetici, ad esempio in termini di impatti economici, sociali e ambientali. In tal senso i finanziamenti della politica di coesione contribuiscono sia agli obiettivi di efficienza energetica a lungo termine, sia a soluzioni a lungo termine al problema della povertà energetica, tra cui le ristrutturazioni profonde degli edifici. Al di là delle considerazioni sull'efficacia in termini di costi, gli investimenti della politica di coesione a favore dell'efficienza energetica hanno pertanto anche l'importante obiettivo sociale di contrastare la povertà energetica.

III. Come rilevato dalla Corte dei conti europea, per il periodo 2014-2020 il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC), con cofinanziamenti nazionali pubblici e privati, hanno stanziato circa 19 miliardi di EUR per investimenti a favore dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e residenziali. Il sostegno agli investimenti a favore dell'efficienza energetica è inoltre integrato da una serie di altri strumenti dell'UE, tra cui in particolare il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) e Orizzonte 2020.

VI. La Commissione concorda in merito all'importanza che gli investimenti della politica di coesione a favore dell'efficienza energetica degli edifici siano basati su audit energetici o su attestati di prestazione energetica. Essa ritiene che la qualità dei progetti selezionati dipenda non solo dal tipo di procedura di selezione, ma anche dai criteri di selezione applicati. Per molte tipologie di assistenza risulta più efficiente fissare una soglia di qualità e accettare tutti i progetti che la superano, piuttosto che applicare un metodo che preveda il confronto diretto delle domande.

VII. La Commissione chiarisce che il sistema di monitoraggio dei finanziamenti della politica di coesione consente di aggregare i dati relativi agli indicatori comuni. Il quadro attuale non contempla

un indicatore comune per la misurazione della quantità di energia risparmiata negli edifici residenziali. In alcuni programmi il risparmio energetico è misurato da indicatori specifici per programma, che non possono essere aggregati. È possibile che altri benefici siano misurati da altri indicatori comuni e indicatori specifici per ciascun programma.

La Commissione ha proposto per la politica di coesione 2021-2027 un indicatore comune di risultato "*consumo energetico annuo finale (di cui: residenziale, non residenziale privato, non residenziale pubblico)*". La Commissione sottolinea tuttavia che i risparmi di energia generati da investimenti del FESR/FC non tengono conto di eventuali interrelazioni, cambiamenti sistemici o fattori esterni (ad esempio il tempo atmosferico) che potrebbero controbilanciare gli effetti di risparmio prodotti dalle misure fino ad annullarli. Tali fattori si ripercuotono sul livello assoluto del consumo di energia primaria e finale, ossia sui termini in cui è espresso l'obiettivo di efficienza energetica dell'UE. Da un punto di vista metodologico pertanto i risparmi derivanti dalle singole misure non possono essere aggregati e confrontati con l'obiettivo di efficienza energetica dell'UE.

VIII. La Commissione tiene conto della necessità di garantire che le risorse di bilancio dell'UE siano utilizzate oculatamente. Il valore aggiunto dell'UE e la performance sono requisiti fondamentali ai fini della selezione dei progetti. La Commissione sottolinea che dovrebbe essere considerato anche il contesto più ampio degli obiettivi della politica di coesione, finalizzati alla coesione economica, sociale e territoriale, nonché gli obiettivi strategici più generali dell'UE, e che il sostegno dovrebbe concentrarsi sui progetti che non possono essere attuati alle condizioni di mercato.

Secondo la proposta della Commissione relativa ai fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027, nella selezione delle operazioni l'autorità di gestione garantisce che le operazioni selezionate presentino il miglior rapporto tra l'importo del sostegno, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi, compreso quindi il rapporto qualità-prezzo. Inoltre i criteri e le procedure di selezione assicurano l'ordinamento per priorità delle operazioni da selezionare, al fine di massimizzare il contributo del finanziamento dell'UE al conseguimento degli obiettivi del programma.

IX. La Commissione accetta la raccomandazione relativa alla pianificazione e alla focalizzazione degli investimenti e accetta parzialmente la raccomandazione sulle procedure di selezione dei progetti e sul sistema di monitoraggio dell'efficacia dell'attuazione.

La Commissione rimanda alle sue risposte alle raccomandazioni.

INTRODUZIONE

04. La Commissione promuoverà l'applicazione del principio "l'efficienza energetica al primo posto" laddove pertinente e fornirà orientamenti a tal fine. Il miglioramento dell'efficienza energetica e il contenimento della domanda di energia sono fondamentali per raggiungere gli obiettivi dell'Unione dell'energia di un'energia pulita, sicura e a prezzi competitivi, nonché soprattutto per la decarbonizzazione a lungo termine dell'economia.

Il principio "l'efficienza energetica al primo posto" è stato introdotto dal regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima¹. Tale principio prevede di tenere nella massima considerazione, nelle decisioni di pianificazione energetica, di politica e di investimento, le misure alternative di efficienza energetica che siano efficienti in termini di costi, volte a rendere più efficienti la domanda e la fornitura di energia, in particolare per mezzo di risparmi negli usi finali dell'energia efficienti in termini di costi, iniziative di gestione della domanda, e una maggiore efficienza nella conversione, trasmissione e distribuzione di energia, che consentano comunque di conseguire gli obiettivi di tali decisioni.

¹ Articolo 2, punto 18), del regolamento (UE) 2018/1999.

12. I piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica, insieme alle strategie a lungo termine di ristrutturazione del parco immobiliare, sono documenti strategici fondamentali sulle misure a favore dell'efficienza energetica a livello nazionale. I piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica forniscono un quadro per l'elaborazione delle strategie nazionali di efficienza energetica e comprendono misure di miglioramento dell'efficienza energetica in vista del conseguimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica.

13. I piani nazionali per l'energia e il clima sostituiranno i piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica nell'ottica del conseguimento dell'obiettivo di efficienza energetica dell'UE per il 2030. I piani nazionali per l'energia e il clima sono obbligatori a norma del regolamento sulla governance e coprono le cinque dimensioni dell'Unione dell'energia.

OSSERVAZIONI

22. La Commissione rimanda alle sue risposte di cui ai paragrafi 24 e 25.

24. Lo sviluppo dei primi piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica del 2014, a norma della direttiva sull'efficienza energetica del 2012, è avvenuto in concomitanza con la preparazione dei programmi operativi oggetto del presente audit. Di conseguenza durante la fase di elaborazione dei programmi operativi non sempre erano disponibili piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica.

25. Come stabilito nella direttiva sull'efficienza energetica, i piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica contemplano un insieme di misure politiche finalizzate al conseguimento dell'obiettivo nazionale indicativo di efficienza energetica fissato da ogni Stato membro. I piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica fungono da documenti politici strategici di ampio respiro.

L'analisi condotta nel quadro dei piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica potrebbe essere utilizzata dagli Stati membri per la preparazione dei programmi della politica di coesione, al fine di individuare gli ostacoli agli investimenti e definire un approccio coerente per il miglioramento dell'efficienza energetica a livello nazionale. I piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica tuttavia non sono progettati per identificare specifiche aree di intervento o meccanismi di attuazione per l'utilizzo dei fondi della politica di coesione.

27. La Commissione ritiene che il nuovo programma operativo della Puglia per il periodo 2014-2020 delinei le motivazioni del sostegno all'edilizia pubblica, inclusa l'edilizia sociale. Il programma valuta interventi alternativi in altri settori (illuminazione pubblica) e seleziona la misura individuata in quanto migliore risposta alle sfide identificate.

Per quanto riguarda la strategia d'investimento ceca, essa era basata sul piano d'azione nazionale per l'efficienza energetica. Come indicato nei singoli programmi, il potenziale di risparmio più alto è stato rilevato nel settore residenziale (30,5 %), seguito dal settore della manifattura e dell'industria (24,5 %). L'accordo di partenariato ha individuato negli imprenditori, nel settore residenziale e nel settore pubblico i principali destinatari degli investimenti a favore dell'efficienza energetica.

28. La Commissione sottolinea che l'accordo di partenariato dovrebbe contenere un'analisi delle disparità, delle necessità di sviluppo e del potenziale di crescita in riferimento agli obiettivi tematici e alle sfide territoriali, tenendo conto del programma nazionale di riforma e delle raccomandazioni specifiche per paese. I programmi operativi devono essere coerenti con il contenuto dell'accordo di partenariato. Il programma in sé non deve necessariamente includere un'analisi dettagliata per ogni specifico settore d'investimento.

Risposta congiunta ai paragrafi 29 e 30.

La Commissione è consapevole dei significativi ostacoli che impediscono l'adozione diffusa delle misure di ristrutturazione e si sta adoperando per affrontarli. La ristrutturazione energetica degli edifici è un processo complesso e difficile, e affrontare i molteplici ostacoli e le carenze normative e del mercato tenendo conto dei principi di sussidiarietà e complementarità è uno dei principali obiettivi della politica dell'UE e del sostegno finanziario dell'UE alle misure di efficienza energetica degli edifici.

Un esempio chiave di questo approccio è l'iniziativa "Finanziamenti intelligenti per edifici intelligenti"², che identifica le principali strozzature legate alla necessità di usare meglio i finanziamenti pubblici, aggregare i progetti e ridurre i rischi degli investimenti e raccomanda soluzioni per contrastarle. Oltre a questa iniziativa sono state messe in atto varie misure — la banca dati della piattaforma DEEP (*De-risking Energy Efficiency Platform*), l'ausilio alla sottoscrizione, poli di consulenza, forum sugli investimenti nell'energia sostenibile ecc. — intese a contrastare concretamente tali strozzature.

32. La Commissione ritiene che gli ostacoli fondamentali agli investimenti a favore dell'efficienza energetica siano orizzontali e non siano circoscritti agli investimenti cofinanziati dai fondi della politica di coesione. La relazione preparata nel 2015 dal gruppo delle istituzioni finanziarie in materia di efficienza energetica (EEFIG) contiene messaggi chiari in proposito. Tali ostacoli sono presi in considerazione nei pertinenti documenti strategici della politica energetica, ma non è previsto che siano illustrati in dettaglio nei programmi della politica di coesione.

33. La Commissione concorda con la Corte dei conti europea e continuerà a sostenere gli Stati membri nell'utilizzo degli strumenti finanziari, anche in linea con meccanismi di mercato quali, in questo settore, i contratti di rendimento energetico, al fine di mobilitare gli investimenti privati necessari per il conseguimento degli obiettivi climatici dell'UE.

Tuttavia, per quanto le ristrutturazioni generino sicuramente risparmi economici per i beneficiari oltre a vantaggi più generali per la società, tale aspetto dovrebbe essere considerato anche nel contesto dell'attuale immaturità del mercato delle ristrutturazioni e dei molti ostacoli di mercato che ancora frenano le ristrutturazioni degli edifici.

La Commissione ritiene che l'utilizzo degli strumenti finanziari dovrebbe basarsi sulle specifiche condizioni di mercato dei diversi Stati membri e dei diversi tipi di progetti e gruppi destinatari. La combinazione con una componente di sovvenzione è spesso necessaria, in particolare per incentivare le ristrutturazioni più profonde, contribuire al miglioramento delle tecnologie innovative o affrontare questioni sociali, come ad esempio la povertà energetica.

35. La Commissione concorda sull'importanza degli strumenti finanziari in questo settore e continuerà a promuoverne l'utilizzo nel prossimo periodo di programmazione.

La Commissione osserva che le autorità ceche hanno tentato di realizzare l'efficienza energetica nel settore residenziale mediante strumenti finanziari, ma non hanno ricevuto alcuna offerta da possibili intermediari finanziari in occasione dell'invito pubblicato nel 2018.

La Commissione rimanda anche alla sua risposta al paragrafo 33.

² Adottata a novembre 2016 nel quadro del pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei", COM(2016) 860 final del 30.11.2016.

40. La Commissione ribadisce che la selezione dei progetti è una responsabilità delle autorità di gestione, che definiscono le procedure e i criteri di selezione e li applicano al momento di esaminare le domande di finanziamento.

Riquadro 3 - Esempi di programmi operativi mirati a miglioramenti facilmente attuabili nel campo dell'efficienza energetica

Primo paragrafo - Alla Commissione risulta che il programma *Better Energy Warmer Homes* preveda una serie di misure di efficienza energetica a favore di famiglie a rischio di povertà energetica. Gli obiettivi del programma sono il miglioramento dell'efficienza energetica della famiglia a rischio e la conseguente riduzione della spesa che deve essere destinata all'energia. Altri obiettivi secondari sono il miglioramento della salute e del benessere e la contestuale riduzione del reddito disponibile speso per l'energia.

La Commissione rimanda anche alla sua risposta al paragrafo 42.

Secondo paragrafo - La Commissione rimanda alla sua risposta al punto 40.

42. La Commissione concorda sul possibile effetto "lock-in" dei miglioramenti semplici e anche sul fatto che i miglioramenti semplici con tempi di rimborso rapidi siano di norma finanziariamente sostenibili e dovrebbero quindi in linea generale essere sostenuti attraverso strumenti finanziari, o senza sostegno pubblico.

Ciononostante, per quanto sia previsto che il FESR e l'FC si concentrino soprattutto su soluzioni a lungo termine, incluse le ristrutturazioni profonde degli edifici, come anche sottolineato nella relazione *Feasibility study to finance low-cost energy efficiency measures in low-income households from EU funds*³, può esserci spazio per un sostegno complementare per misure di efficienza energetica a basso costo a favore delle famiglie a basso reddito, laddove sussista una necessità sociale.

43. La Commissione ritiene che l'efficacia in termini di costi, pur essendo un fattore determinante nelle decisioni di spesa pubblica, debba essere valutata alla luce degli obiettivi della politica di coesione, in linea con il regolamento finanziario dell'UE. L'efficienza energetica è uno dei molteplici obiettivi dei programmi della politica di coesione. La politica di coesione è una politica integrata, che mira alla coesione economica, sociale e territoriale, e una specifica operazione può contribuire a molteplici obiettivi oppure presentare diversi vantaggi collaterali, anche per quanto riguarda gli obiettivi strategici più generali dell'UE, che non si prestano agevolmente a un'analisi puramente economica. Ciò accade spesso nell'ambito degli interventi volti a migliorare l'efficienza energetica degli edifici, che possono accompagnarsi ad esempio a una riduzione della povertà energetica.

In alcuni casi un dato investimento potrebbe essere meno efficace in termini di costi, ma più economicamente sostenibile per il beneficiario. Per contro, gli investimenti con elevati risparmi energetici per euro investito che sono finanziariamente sostenibili potrebbero essere finanziati dal mercato privato, senza sostegno pubblico.

44. Risposta congiunta della Commissione alle lettere a), b) e c):

Il documento tecnico di orientamento *Financing the energy renovation of buildings with Cohesion Policy funding* citato dalla Corte dei conti europea, pubblicato nel 2014, mira ad aiutare le autorità di

³ *Feasibility study to finance low-cost energy efficiency measures in low-income households from EU funds, Final Report for DG Energy*, agosto 2016, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/low_cost_energy_efficiency_measures_-_final_report.pdf.

gestione della politica di coesione a pianificare e realizzare investimenti a favore dell'energia sostenibile negli edifici nel quadro di programmi operativi. Nello specifico tale documento riporta un elenco di buone prassi e studi di caso. Essendo un documento di orientamento, non stabilisce prescrizioni normative.

Il documento tecnico di orientamento propone una tabella di marcia per l'attuazione di un programma volto a finanziare ristrutturazioni energetiche negli edifici mediante fondi della politica di coesione. La tabella di marcia prevede la definizione di criteri di selezione. A tale proposito il documento di orientamento propone una serie di requisiti, per esempio l'esecuzione di audit energetici nei progetti di ristrutturazione più complessi. Esso inoltre chiarisce che i requisiti dovrebbero essere adattati in funzione delle dimensioni del progetto e che per la valutazione dell'efficacia in termini di costi è generalmente consigliato utilizzare il valore attuale netto, piuttosto che il tempo di rimborso non attualizzato.

La Commissione rimanda anche alla sua risposta al paragrafo 64.

48. Nella sua risposta alla relazione speciale n. 21/2012 della Corte dei conti europea la Commissione ha sottolineato chiaramente di non poter concordare pienamente con l'introduzione degli indicatori raccomandati a livello di programma, dal momento che *"la confrontabilità degli indicatori raccomandati sarebbe limitata, considerato che detti indicatori dipendono da molti fattori (per esempio prezzi dell'energia/delle materie prime, condizioni climatiche) che potrebbero falsarli"*.

Al di là della burocrazia e degli oneri supplementari che tale introduzione comporterebbe per i beneficiari e le autorità coinvolte, la Commissione ritiene che gli investimenti nell'efficienza energetica siano legati specificamente ai singoli progetti e correlati a vari fattori (stato dell'edificio, condizioni climatiche, costo della manodopera, costi dell'energia, costi dei materiali, destinazione d'uso ecc.) che non possono essere standardizzati. Di conseguenza qualsiasi stima relativa al costo per unità di energia risparmiata a livello del programma avrebbe un'utilità molto limitata.

51. La Commissione rimanda alla sua risposta al paragrafo 43.

La logica alla base dell'intervento tramite il sostegno della politica di coesione è anche quella di rimediare alle carenze del mercato e investire in progetti che altrimenti non sarebbero stati sostenuti. In particolare, gli investimenti della politica di coesione a favore dell'efficienza energetica perseguono anche obiettivi sociali, come il contrasto alla povertà energetica, oppure obiettivi climatici ed energetici a lungo termine, finanziando ristrutturazioni profonde più costose, che tipicamente presentano tempi di rimborso più lunghi.

Il documento tecnico di orientamento citato al paragrafo 44 consiglia l'utilizzo del valore attuale netto, in quanto consente di analizzare il flusso di cassa del progetto lungo il suo ciclo di vita. Il valore attuale netto si adatta bene ai progetti con un volume di investimento importante. Per i progetti più semplici si possono usare anche metodi alternativi (ad esempio l'energia risparmiata in relazione al finanziamento o al tempo di rimborso); nel quadro di questi metodi tuttavia è importante specificare il periodo nell'arco del quale sono calcolati i risparmi, in particolare nel caso delle ristrutturazioni profonde, altrimenti si rischia di dare priorità solo a misure superficiali.

La Commissione rimanda anche alla sua risposta al paragrafo 48.

53. La Commissione ritiene che i miglioramenti semplici con tempi di rimborso rapidi siano di norma finanziariamente sostenibili e dovrebbero quindi in linea generale essere sostenuti attraverso strumenti finanziari, o senza sostegno pubblico.

È previsto che il FESR e l'FC si concentrino soprattutto sugli obiettivi di efficienza energetica a lungo termine e su soluzioni a lungo termine al problema della povertà energetica, tra cui le ristrutturazioni profonde degli edifici.

La Commissione rimanda anche alla sua risposta al paragrafo 51.

La Commissione osserva che tra i progetti della piattaforma DEEP e gli interventi del FESR e dell'FC sussistono differenze che determinano la diversità dei tempi di rimborso. Dalla piattaforma DEEP emergono ampie differenze a seconda del tipo di misura: misure come la sostituzione degli impianti di illuminazione o delle caldaie per il riscaldamento hanno tempi di rimborso più brevi, mentre misure quali quelle su cui spesso si concentrano il FESR e l'FC, come l'isolamento degli edifici e le ristrutturazioni integrate, presentano rispettivamente tempi di rimborso di 11 e 14 anni. È necessario inoltre tenere conto delle differenze tra gli Stati membri, le regioni e i singoli edifici. A titolo di esempio, il tempo di rimborso medio per i progetti di ristrutturazione integrata della piattaforma DEEP in Lituania è di 20,9 anni.

54. La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi 48 e 51.

56. Il programma ha per destinatari le famiglie a basso reddito a rischio di povertà energetica e mira anche a ridurre la spesa delle famiglie per l'energia.

57. Nella sua risposta alla relazione speciale n. 21/2012 della Corte dei conti europea la Commissione ha sottolineato chiaramente di non poter concordare pienamente con la raccomandazione.

La Commissione ritiene che gli investimenti a favore dell'efficienza energetica siano legati specificamente ai singoli progetti e correlati a vari fattori (stato dell'edificio, condizioni climatiche, costo della manodopera, costi dell'energia, costi dei materiali, destinazione d'uso ecc.) che non possono essere standardizzati. La Commissione pertanto non può stabilire un costo d'investimento standard per unità o definire un tempo di rimborso standard a livello dell'UE.

Come osservato nella risposta al paragrafo 53, le ristrutturazioni integrate o profonde presentano di norma costi elevati, che si ripercuotono significativamente sul costo per unità e sul tempo di rimborso. L'introduzione di un tempo massimo di rimborso non attualizzato potrebbe disincentivare le ristrutturazioni profonde.

58. Il documento di orientamento indica inoltre che per la valutazione dell'efficacia in termini di costi è generalmente consigliato utilizzare il valore attuale netto, piuttosto che il tempo di rimborso non attualizzato.

60. In linea di principio la Lituania prevede l'utilizzo di una procedura di selezione competitiva (nonché una serie di criteri di selezione prioritari supplementari, tra cui l'efficienza, gli aspetti ambientali e la classe energetica più elevata) nel caso in cui, per un dato invito, l'importo dell'investimento necessario indicato nelle domande ammissibili superi l'importo del finanziamento disponibile per tale invito (dal 2018). Nel caso dello strumento finanziario, che presenta una componente cospicua di prestito, la creazione di una riserva di progetti sufficiente ha richiesto tempo e sforzi, pertanto all'inizio dell'esercizio non erano previste procedure di selezione competitive.

61. La Commissione rimanda alla sua risposta al paragrafo 40.

La Commissione ritiene che la qualità dei progetti selezionati dipenda non solo dal tipo di procedura di selezione, ma anche dai criteri di selezione applicati. Per molte tipologie di assistenza risulta più

efficiente fissare una soglia di qualità e accettare tutti i progetti che la superano, piuttosto che applicare un metodo che preveda il confronto diretto delle domande.

Nel contesto dell'impegno dell'UE per "legiferare meglio" e semplificare, occorre trovare un giusto equilibrio tra l'efficacia in termini di costi degli investimenti e l'efficacia in termini di costi dell'intera procedura e della gestione dei finanziamenti, specialmente se questa si ripercuote sui destinatari dei fondi.

La Commissione rimanda anche alle sue risposte alla relazione speciale n. 21/2018 della Corte dei conti europea *"La selezione e il monitoraggio dei progetti a titolo del FESR e dell'FSE nel periodo 2014-2020 sono ancora sostanzialmente incentrati sulle realizzazioni"*.

62. Si veda la risposta della Commissione al punto 60.

63. Nella sua risposta alla relazione speciale n. 21/2012 della Corte dei conti europea la Commissione ha sottolineato chiaramente di non poter concordare pienamente con la raccomandazione. La Commissione rimanda anche alle sue risposte ai paragrafi 43 e 57.

64. Il documento di orientamento chiarisce che i criteri di selezione possono essere basati su quattro categorie principali, una delle quali è l'efficacia in termini di costi, e sottolinea che ai fini della selezione dei progetti dovrebbero essere presi in considerazione anche altri vantaggi collaterali. Per quanto riguarda l'efficacia in termini di costi, il documento illustra varie opzioni per determinarla e delinea i vantaggi e i limiti dei diversi approcci, concludendo che per la valutazione dell'efficacia in termini di costi è generalmente consigliato utilizzare il valore attuale netto, piuttosto che il tempo di rimborso non attualizzato.

65. La Commissione chiarisce che il regolamento finanziario dell'UE impone la definizione di obiettivi per tutti i settori di attività contemplati dal bilancio e il monitoraggio del conseguimento di tali obiettivi attraverso indicatori di performance. In base a questa disposizione il quadro normativo della politica di coesione prevede per i programmi l'obbligo di definire indicatori di realizzazione e indicatori di risultato. Gli indicatori di realizzazione misurano quanto conseguito dai programmi, mentre gli indicatori di risultato misurano il cambiamento per la società nel complesso. L'efficacia in termini di costi non rientra nel concetto né di indicatore di realizzazione, né di indicatore di risultato.

66. a) La Commissione chiarisce ulteriormente che l'orientamento ai risultati dei Fondi strutturali e d'investimento europei, tra cui anche il FESR e l'FC, si basa su tre pilastri:

- una formulazione chiara degli obiettivi specifici dei programmi, con una solida logica d'intervento (l'orientamento ai risultati proprio dei programmi) e indicatori di risultato comprensivi di definizioni e target misurabili;
- l'introduzione di condizionalità ex ante intese a garantire l'esistenza dei presupposti necessari per l'utilizzo efficace ed efficiente del sostegno dell'UE;
- l'istituzione di target intermedi e target finali intesi a garantire l'avanzamento dei progetti in linea con quanto pianificato (quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione).

Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione dei programmi operativi non contempla obiettivi, ma solo indicatori (con target intermedi e target finali). Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione inoltre comprende solo un sottoinsieme di tutti gli indicatori dei programmi operativi⁴ e pertanto non comprende necessariamente gli indicatori relativi all'efficienza energetica.

⁴ Articolo 5, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014 della Commissione.

Il quadro normativo sottolinea che i target intermedi e i target finali relativi agli indicatori del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione dovrebbero essere "realistici, raggiungibili, pertinenti, recanti informazioni essenziali sui progressi di una priorità" nonché "verificabili, senza imporre oneri amministrativi eccessivi".

b) La Commissione sottolinea che non esiste alcuna prescrizione per cui gli indicatori dovrebbero relazionare principalmente sulla quantità di energia risparmiata. Gli indicatori dovrebbero esprimere le realizzazioni conseguite dalle operazioni pertinenti. Il sistema di monitoraggio attualmente in uso consente di aggregare i dati relativi agli indicatori comuni. Il regolamento consente di utilizzare indicatori specifici per programma, che per loro stessa natura non possono essere aggregati.

67. Il programma operativo della Puglia per il periodo 2014-2020 contempla tra i propri indicatori di realizzazione l'indicatore comune di realizzazione CO32 "Efficienza energetica: diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici" per la priorità d'investimento di cui al punto 4), lettera c), relativa all'efficienza energetica negli edifici pubblici e nel settore dell'edilizia abitativa. Il target finale per il 2023 è una riduzione di 12 milioni di kWh/anno.

71. Mentre il quadro normativo non contempla un indicatore comune che misuri la quantità di energia risparmiata negli edifici residenziali, in alcuni programmi il risparmio energetico è misurato da indicatori specifici per programma. La loro natura di indicatori specifici per programma (con definizioni e unità di misura diverse nei vari Stati membri) impedisce tuttavia l'aggregazione dei relativi valori a livello dell'UE.

La dotazione di 4,6 miliardi di EUR non è circoscritta a investimenti nell'efficienza negli edifici residenziali, ma contempla anche progetti dimostrativi e misure di sostegno.

La Commissione sottolinea inoltre che i risparmi di energia generati dal FESR/FC non tengono conto di eventuali interrelazioni, cambiamenti sistemici o fattori esterni (ad esempio il tempo atmosferico) che potrebbero compensare gli effetti di risparmio prodotti dalle misure fino ad annullarli. Da un punto di vista metodologico pertanto i risparmi derivanti dalle singole misure non possono essere aggregati e confrontati con gli obiettivi di efficienza energetica nazionali o dell'UE.

75. La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi 65 e 67.

76. Secondo il quadro normativo gli indicatori di risultato dovrebbero corrispondere all'obiettivo specifico dell'asse prioritario, che misura i cambiamenti perseguiti mediante gli interventi del programma operativo. Gli indicatori di risultato non devono necessariamente esprimere i vantaggi collaterali.

77. La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi 65 e 67.

L'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione è disciplinata dall'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento sulle disposizioni comuni e si basa esclusivamente sul conseguimento dei target intermedi degli indicatori selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

78. La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi 48 e 57.

La Commissione ricorda che il sistema di monitoraggio progettato per la politica di coesione è definito nel quadro normativo. La Commissione ritiene che tale sistema rilevi informazioni pertinenti rispetto agli obiettivi dei suoi interventi, ossia gli obiettivi della politica di coesione fissati nel trattato e gli obiettivi tematici definiti per i fondi della politica di coesione nel quadro normativo. A norma del regolamento finanziario dell'UE si intende per sana gestione finanziaria l'esecuzione del bilancio

secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia. L'efficacia in termini di costi, pur essendo pertinente in questo contesto, non è di per sé un obiettivo che dovrebbe essere rilevato dal sistema di monitoraggio.

79. La Commissione ritiene che per avere un quadro migliore del costo medio per unità abitativa si dovrebbero esaminare i singoli programmi e utilizzare anche valutazioni; qualsiasi calcolo relativo al costo dell'energia risparmiata infatti dovrebbe essere effettuato a livello di un progetto specifico.

La Commissione rimanda anche alla sua risposta al paragrafo 71.

83. La Commissione ritiene che gli indicatori di risultato potrebbero non essere adatti per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, a causa del tempo necessario per conseguire i risultati (al di là del periodo di programmazione) e, a seconda della natura dell'indicatore, dell'esigenza di una valutazione atta a distinguere gli effetti della misura dagli effetti legati a fattori esterni al programma.

84. La Commissione rimanda alla sua risposta al paragrafo 77.

85. La Commissione ha ripetutamente portato all'attenzione dell'Irlanda il problema dell'affidabilità dei dati riferiti per l'indicatore di realizzazione "*numero di unità abitative con classificazione del consumo energetico migliorata*", sia in una serie di riunioni con le autorità competenti sia in osservazioni scritte relative alle relazioni di attuazione annuali per il 2017 e il 2018. Le autorità irlandesi stanno riesaminando i progetti allo scopo di indicare un valore affidabile per l'indicatore in questione. Non sono stati sollevati problemi riguardo all'affidabilità dell'importo complessivo della spesa ammissibile comunicato alla Commissione durante le verifiche ai fini del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

88. La Commissione ritiene importante garantire che le risorse di bilancio dell'UE siano utilizzate oculatamente: il valore aggiunto dell'UE e la performance sono requisiti fondamentali ai fini della selezione dei progetti.

La Commissione ribadisce che l'efficacia della spesa in termini di costi, per quanto sia certamente un elemento chiave, dovrebbe essere considerata nel contesto più ampio degli obiettivi della politica di coesione, finalizzati alla coesione economica, sociale e territoriale, nonché degli obiettivi strategici più generali dell'UE.

In linea con il quadro normativo della politica di coesione, l'attenzione è incentrata sul conseguimento degli obiettivi. La Commissione ritiene che il sostegno dell'UE dovrebbe concentrarsi su progetti che diano un contributo significativo agli obiettivi strategici individuati.

Il sostegno inoltre dovrebbe essere concentrato sui progetti che ne hanno davvero bisogno e che non possono essere attuati alle condizioni di mercato. La Commissione ritiene anche che i miglioramenti semplici con elevati risparmi energetici per euro investito siano di norma finanziariamente sostenibili e dovrebbero quindi in linea generale essere finanziati dal mercato privato, senza sostegno pubblico.

La Commissione ritiene pertanto che le valutazioni dell'efficacia in termini di costi debbano tenere conto non solo del potenziale risparmio energetico a medio e a lungo termine degli edifici, ma anche di quanto gli interventi attuati contribuiscano a vari obiettivi strategici, nonché dei vantaggi ottenuti al di là dei risparmi energetici. In tal senso ai fini della selezione dei progetti si dovrebbe tenere conto anche di vantaggi collaterali quali gli impatti economici, sociali e ambientali.

89. La Commissione sottolinea che, in linea con il quadro normativo, la selezione dei progetti è una responsabilità delle autorità di gestione designate all'interno degli Stati membri, che definiscono i criteri di selezione e li applicano al momento di esaminare le domande di finanziamento.

La Commissione rimanda anche alla sua risposta al paragrafo 88.

91. Primo punto - La Commissione sottolinea che l'accordo di partenariato per il periodo 2014-2020 dovrebbe contenere un'analisi delle disparità, delle necessità di sviluppo e del potenziale di crescita in riferimento agli obiettivi tematici e alle sfide territoriali, che tenga conto del programma nazionale di riforma e delle raccomandazioni specifiche per paese. I programmi operativi devono essere coerenti con il contenuto dell'accordo di partenariato. Il programma in sé non deve necessariamente includere un'analisi dettagliata per ogni specifico settore d'investimento.

Secondo punto - La Commissione ritiene che gli ostacoli fondamentali agli investimenti a favore dell'efficienza energetica siano orizzontali e non siano circoscritti agli investimenti cofinanziati dai fondi della politica di coesione. Tali ostacoli sono presi in considerazione nei pertinenti documenti strategici della politica energetica, ma non è previsto che siano illustrati in dettaglio nei programmi della politica di coesione.

Terzo punto - La Commissione concorda con la Corte dei conti europea e continuerà a sostenere gli Stati membri nell'utilizzo degli strumenti finanziari, anche in linea con meccanismi di mercato quali, in questo settore, i contratti di rendimento energetico, al fine di mobilitare gli investimenti privati necessari per il conseguimento degli obiettivi climatici dell'UE.

Per quanto le ristrutturazioni generino sicuramente risparmi economici per i beneficiari, il loro apporto dovrebbe essere considerato anche nel contesto dell'attuale immaturità del mercato delle ristrutturazioni e dei molti ostacoli di mercato che ancora frenano le ristrutturazioni degli edifici.

La Commissione ritiene che l'utilizzo degli strumenti finanziari dovrebbe basarsi sulle specifiche condizioni di mercato dei diversi Stati membri e dei diversi tipi di progetti e gruppi destinatari, in linea con i risultati della valutazione ex ante prevista dal quadro normativo. La combinazione con una componente di sovvenzione è spesso necessaria, in particolare per incentivare le ristrutturazioni più profonde, contribuire al miglioramento delle tecnologie innovative o affrontare questioni sociali.

La Commissione osserva inoltre che le autorità ceche hanno tentato di realizzare l'efficienza energetica nel settore residenziale mediante strumenti finanziari, ma non hanno ricevuto alcuna offerta da possibili intermediari finanziari in occasione dell'invito pubblicato nel 2018.

Quarto punto - La Commissione ribadisce che la selezione dei progetti è una responsabilità delle autorità di gestione, che definiscono le procedure e i criteri di selezione e li applicano al momento di esaminare le domande di finanziamento.

Raccomandazione 1 – Migliorare la pianificazione e la focalizzazione degli investimenti

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione ritiene inoltre che ci sia spazio per utilizzare le sovvenzioni in una serie di situazioni in cui gli strumenti finanziari non sono sufficienti. Tale quadro riflette le effettive condizioni del mercato, quali l'immaturità del mercato delle ristrutturazioni, gli ostacoli cui deve fare fronte il settore e la necessità di sostenere il miglioramento delle tecnologie innovative o di affrontare questioni sociali, come ad esempio la povertà energetica.

92. Secondo punto - La Commissione ribadisce di ritenere che gli investimenti a favore dell'efficienza energetica siano legati specificamente ai singoli progetti e correlati a vari fattori (stato dell'edificio, condizioni climatiche, costo della manodopera, costi dell'energia, costi dei materiali, destinazione d'uso ecc.) che non possono essere standardizzati.

Terzo punto - La Commissione ribadisce che la selezione dei progetti è una responsabilità delle autorità di gestione, che definiscono i criteri di selezione e li applicano al momento di esaminare le domande di finanziamento.

La Commissione ritiene che la qualità dei progetti selezionati dipenda non solo dal tipo di procedura di selezione, ma anche dai criteri di selezione applicati. Per molte tipologie di assistenza risulta più efficiente fissare una soglia di qualità e accettare tutti i progetti che la superano, piuttosto che applicare un metodo che preveda il confronto diretto delle domande.

Nel contesto dell'impegno dell'UE per "legiferare meglio" e semplificare, occorre trovare un giusto equilibrio tra l'efficacia in termini di costi degli investimenti e l'efficacia in termini di costi dell'intera procedura e della gestione dei finanziamenti, specialmente se questa si ripercuote sui destinatari dei fondi.

La Commissione rimanda anche alle sue risposte alla relazione speciale n. 21/2018 della Corte dei conti europea "La selezione e il monitoraggio dei progetti a titolo del FESR e dell'FSE nel periodo 2014-2020 sono ancora sostanzialmente incentrati sulle realizzazioni".

Raccomandazione 2 – Migliorare le procedure di selezione dei progetti

La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione.

La Commissione riconosce la necessità di garantire che le risorse di bilancio dell'UE siano utilizzate in conformità ai principi di sana gestione finanziaria.

Nell'ambito della gestione concorrente tuttavia la selezione dei progetti ricade nel mandato e tra le responsabilità delle autorità di gestione degli Stati membri. La Commissione partecipa con funzioni consultive ai comitati di sorveglianza, che sono le sedi in cui sono approvati la metodologia e i criteri da applicare alla selezione dei progetti.

Per quanto riguarda specificamente gli investimenti a favore dell'efficienza energetica negli edifici, le autorità di gestione devono stabilire criteri e procedure di selezione parametrati sugli obiettivi di ciascuna misura, tenendo presente che tali investimenti edilizi sono legati alle specificità dei singoli progetti, non sono standardizzati e dipendono da numerosi fattori (stato dell'edificio, condizioni climatiche, costo della manodopera, costo dell'energia, costo dei materiali, destinazione d'uso ecc.). La Commissione incoraggerà comunque le autorità di gestione a utilizzare, per gli investimenti a favore dell'efficienza energetica negli edifici, criteri e procedure di selezione che includano alcuni parametri chiave atti ad ancorare gli investimenti a favore dell'efficienza energetica degli edifici ai risparmi energetici perseguiti o conseguiti. La Commissione non può però imporre alle autorità di gestione di applicare una metodologia specifica nella selezione dei progetti.

La Commissione ritiene inoltre che i requisiti e le procedure specifiche indicate ai punti 1 e 2 della raccomandazione non siano sempre adeguati agli obiettivi strategici perseguiti in relazione all'impiego dei finanziamenti dell'UE a favore dell'efficienza energetica negli edifici. In alcuni casi i parametri suggeriti potrebbero costituire un disincentivo alle ristrutturazioni profonde. Tale situazione potrebbe presentarsi ad esempio in seguito all'introduzione di un tempo massimo di rimborso accettabile.

La Commissione osserva che la sua proposta relativa ai fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 prevede che nella selezione delle operazioni l'autorità di gestione garantisca che le operazioni selezionate presentino il miglior rapporto tra l'importo del sostegno, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi. I criteri e le procedure di selezione inoltre dovrebbero dare la priorità alle operazioni che massimizzano il contributo del finanziamento dell'UE al conseguimento degli obiettivi del programma⁵. Tali disposizioni sono finalizzate a impedire che siano selezionati progetti che contribuirebbero in misura modesta agli obiettivi del programma. La Commissione osserva inoltre che è necessario rispettare le disposizioni della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, compreso il nuovo obbligo per gli Stati membri di ancorare le rispettive misure finanziarie per una maggiore efficienza energetica in occasione della ristrutturazione degli edifici ai risparmi energetici perseguiti o conseguiti.

93. Primo punto - Il quadro normativo stabilisce un elenco di indicatori comuni di realizzazione per ogni fondo che devono essere utilizzati ogniqualvolta opportuno, ossia nei casi in cui l'indicatore è pertinente allo scopo di esprimere la realizzazione/il risultato dell'investimento sostenuto.

Gli indicatori comuni sono stati progettati per l'aggregazione delle informazioni dei diversi Stati membri riguardanti azioni frequentemente sostenute, ma a causa della diversità degli investimenti nel quadro della politica di coesione tali indicatori non sono in grado di esprimere tutte le realizzazioni.

Vengono utilizzati inoltre indicatori specifici per programma, che sono in grado di rispecchiare meglio gli investimenti specifici. Data la loro natura specifica, questi indicatori non possono essere aggregati a livello dell'UE.

La Commissione rimanda anche alla sua risposta al paragrafo 71.

Secondo punto - In conformità al quadro normativo i programmi devono stabilire indicatori di realizzazione e indicatori di risultato per ciascun asse prioritario. Gli indicatori di realizzazione misurano quanto conseguito dai programmi, mentre gli indicatori di risultato misurano il cambiamento per la società nel complesso. L'efficacia in termini di costi non rientra nel concetto né di indicatore di realizzazione, né di indicatore di risultato.

Terzo punto - L'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione è disciplinata dall'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento sulle disposizioni comuni e si basa esclusivamente sul conseguimento dei target intermedi degli indicatori selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

Raccomandazione 3 – Rendere il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione più orientato ai risultati, al fine di monitorare meglio i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica dell'UE e rafforzare il rispetto dell'obbligo di rendere conto

La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione.

La Commissione potrà fornire le informazioni richieste nella lettera a) della raccomandazione dopo che saranno stati approvati tutti i programmi del periodo 2021-2027.

La Commissione ritiene che l'efficacia in termini di costi dovrebbe essere analizzata in base ai dati di monitoraggio riguardanti i fattori investiti e i risultati. A livello di ciascun programma i risultati sono misurati sia da indicatori comuni che da indicatori specifici per programma; per tale motivo i risultati

⁵ COM(2018) 375 final del 29.5.2018, cfr. in particolare l'articolo 67.

specifici di ciascun programma non possono essere aggregati a livello dell'UE. Non sempre, inoltre, si riesce a rilevare tutti i risultati. La Commissione ha ritenuto pertanto che un'analisi dell'efficacia in termini di costi sia possibile solo a livello dei singoli progetti. Tali analisi si presterebbe a confronti tra gli Stati membri solo in misura limitata, a causa della diversa portata degli investimenti specifici per ogni particolare regione o Stato membro.

La Commissione non potrà pertanto avvalersi di tali indicatori al fine di prendere decisioni nel contesto del riesame intermedio di ciascun programma previsto per il periodo 2021-2027. Qualsiasi eventuale riprogrammazione sarà effettuata su iniziativa dei singoli Stati membri in base all'esito del riesame intermedio e terrà conto tra l'altro delle nuove sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, dei progressi compiuti nell'attuazione del piano nazionale per l'energia e il clima, se pertinente, della situazione socioeconomica, dei principali risultati della valutazione pertinente e dei progressi compiuti verso il conseguimento dei target intermedi.

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I "Uso sostenibile delle risorse naturali", presieduta da Nikolaos Milionis, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da João Figueiredo, Membro della Corte, coadiuvato da Michael Bain, primo manager, Lorenzo Pirelli, capoincarico; Aris Konstantinidis, Radostina Simeonova e Jolanta Žemaitė, auditor. Miroslava Chakalova-Siddy e Richard Moore hanno fornito assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: Lorenzo Pirelli, João Figueiredo, Paula Betencourt, Aris Konstantinidis, Terje Teppan-Niesen, Michael Bain.

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	23.1.2019
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	16.12.2019
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	30.3.2020
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	20.4.2020

COPYRIGHT

© Unione europea, 2020.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è attuata dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e il riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons [Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

Figura 1: © Shutterstock / PIXEL to the PEOPLE.

Grafico 5: © Shutterstock / Milagli.

Foto del riquadro 3: © Shutterstock / Marko Mitrovicv.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono essere concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-4401-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/194577	QJ-AB-20-004-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-4390-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/81773	QJ-AB-20-004-IT-Q

La Corte dei conti europea ha valutato se gli investimenti cofinanziati dall'UE nel campo dell'efficienza energetica degli edifici abbiano contribuito, con un buon rapporto costi-benefici, al perseguimento dell'obiettivo di risparmio energetico fissato dall'UE per il 2020, giungendo alla conclusione che i programmi operativi e la selezione dei progetti non sono stati guidati da una logica basata sul rapporto costi-benefici. Sebbene gli Stati membri abbiano richiesto quale obiettivo delle ristrutturazioni edilizie un risparmio minimo di energia e il miglioramento del livello di classificazione energetica, in alcuni casi tali risultati sono stati conseguiti a un costo elevato. L'assenza di una valutazione comparativa dei benefici dei progetti e la mancata fissazione di soglie minime/massime riguardo al rapporto costi-benefici hanno fatto sì che non sia stata data priorità ai progetti che pur offrivano maggiori risparmi energetici o altri benefici a costi inferiori. La Corte raccomanda di innalzare il livello qualitativo della pianificazione, della selezione e del monitoraggio degli investimenti, al fine di migliorare l'efficacia della spesa.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors