

Relazione speciale

## Transizione verde

Il contributo del dispositivo per la ripresa e la  
resilienza non è chiaro



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I - VI
<b>Introduzione</b>	01 - 09
<b>Le principali caratteristiche del dispositivo per la ripresa e la resilienza</b>	01 - 03
<b>La transizione verde nell'ambito dell'RRF</b>	04 - 05
<b>Monitoraggio delle azioni per il clima nell'ambito dell'RRF</b>	06 - 09
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	10 - 14
<b>Osservazioni</b>	15 - 69
<b>Il contributo dell'RRF e dei piani nazionali alla transizione verde potrebbe essere sovrastimato</b>	15 - 35
Problematiche nel quadro dell'RRF in termini di stima del contributo all'azione per il clima e di copertura della transizione verde	16 - 24
Contributo non chiaro delle misure dell'RRF pianificate all'azione per il clima e alla transizione verde	25 - 35
<b>Il modo in cui l'attuazione delle misure dell'RRF contribuisce alla transizione verde è indicato in modo poco valido</b>	36 - 47
Incoerenze nell'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo"	36 - 43
Non tutte le misure pertinenti per l'azione per il clima sono così verdi come pianificato	44 - 47
<b>Per l'RRF, la rendicontazione sulla spesa per il clima e la transizione verde è disconnessa dagli effettivi costi e risultati</b>	48 - 69
Opacità nella rilevazione della performance delle misure per la transizione verde dell'RRF	48 - 53
Nessuna rendicontazione sulla spesa effettivamente sostenuta per l'azione per il clima	54 - 59
Nessun nesso tra spese e rendicontazione in materia di transizione verde	60 - 69
<b>Conclusioni e raccomandazioni</b>	70 - 77

**Allegato – Misure selezionate dagli auditor della Corte**

**Abbreviazioni e acronimi**

**Glossario**

**Risposte della Commissione**

**Cronologia**

**Équipe di audit**

## Sintesi

I Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility, RRF*) è uno strumento temporaneo varato nel maggio 2020 per aiutare gli Stati membri a riprendersi dagli effetti della pandemia di COVID-19; al febbraio 2024, ha a disposizione 648 miliardi di euro. La transizione verde è uno dei pilastri del dispositivo. Gli Stati membri dovevano destinare almeno il 37 % delle loro assegnazioni nazionali all'azione per il clima. La Commissione ha valutato che detto valore-obiettivo era già stato conseguito nella fase di pianificazione, dato che si era raggiunto il 42,5 %.

II L'obiettivo dell'audit della Corte era valutare se la concezione e l'attuazione dell'RRF e dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza contribuivano in modo efficace alla transizione verde. Gli auditor della Corte hanno valutato il contributo apportato alla transizione verde da parte di alcune misure selezionate, dei rispettivi traguardi e obiettivi, nonché dei rispettivi coefficienti climatici. Hanno anche esaminato lo stato di avanzamento di dette misure e le modalità con cui sono monitorate dal punto di vista della transizione verde. Infine, hanno esaminato le modalità con le quali la Commissione e gli Stati membri comunicano informazioni sulla spesa per il clima e la transizione verde.

III La Corte ha espletato questo audit perché la transizione verde e gli obiettivi climatici dell'UE figurano tra le priorità dell'agenda politica. La Corte si attende che le risultanze del proprio lavoro contribuiscano al dibattito sulle modalità di concezione e di attuazione di futuri strumenti aventi obiettivi climatici e ambientali. Si attende inoltre che il proprio lavoro contribuisca a migliorare l'efficacia dei fondi UE per l'azione per il clima e la transizione verde nel contesto degli ambiziosi obiettivi climatici dell'UE all'orizzonte 2030 e 2050.

IV La Corte ha riscontrato carenze nella concezione del quadro dell'RRF e nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza degli Stati membri sottoposti ad audit. Vi erano inoltre incoerenze nell'attuazione delle misure, relativamente alla transizione verde e agli obiettivi climatici. In particolare, hanno osservato che il monitoraggio della spesa per il clima comporta un elevato livello di approssimazione e che alcuni coefficienti portavano a potenziali sovrastime. Sono state rilevate poche indicazioni sulle modalità con cui l'attuazione delle misure dell'RRF contribuisce alla transizione verde e si è inoltre constatato che non viene valutato il contributo al raggiungimento dei valori-obiettivo e degli obiettivi climatici dell'UE, in quanto ciò non è obbligatorio ai sensi della normativa. Inoltre, gli auditor della Corte hanno riscontrato che la

rendicontazione sulla spesa per il clima e la transizione verde è disconnessa dagli effettivi costi e risultati, il che ne limita la pertinenza per i portatori d'interesse.

**V** La Corte conclude che le debolezze individuate nella concezione e nell'attuazione dell'RRF mettono in dubbio il conseguimento degli obiettivi climatici e ambientali di quest'ultimo. Di conseguenza, ritiene che il contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza alla transizione verde non sia chiaro.

**VI** Alla luce delle proprie constatazioni, la Corte raccomanda alla Commissione di:

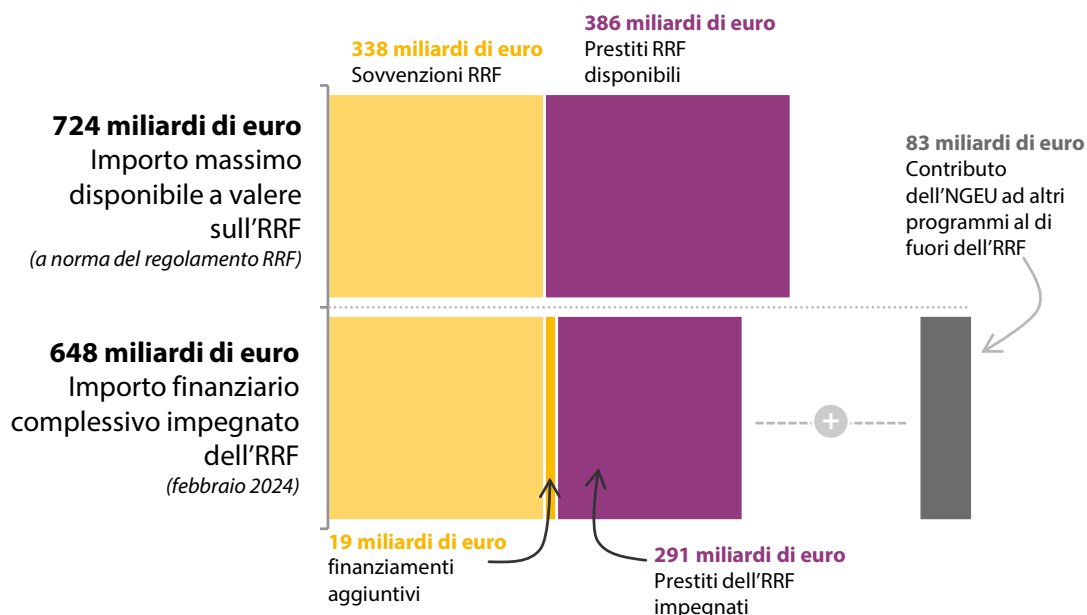
- stimare meglio la spesa per il clima nell'ambito di futuri strumenti di finanziamento;
- far sì che futuri strumenti di finanziamento volti a sostenere i valori-obiettivo e gli obiettivi climatici e ambientali siano concepiti in modo appropriato;
- potenziare la performance delle misure per la transizione verde;
- migliorare la rendicontazione delle spese per il clima nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

# Introduzione

## Le principali caratteristiche del dispositivo per la ripresa e la resilienza

**01** Nel maggio 2020, l'UE ha varato [NextGenerationEU \(NGEU\)](#), uno strumento temporaneo volto ad aiutare gli Stati membri a riprendersi dagli effetti della pandemia di COVID-19. L'NGEU consiste di un importo che può andare fino a 731 miliardi di euro (a prezzi 2022), che va ad aggiungersi alla dotazione finanziaria a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027. Il fulcro è costituito dal dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)<sup>1</sup> – [figura 1](#). La finalità dell'RRF è mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19, rendendo le economie e le società degli Stati membri più sostenibili e resilienti. L'RRF dovrebbe aiutare gli Stati membri a prepararsi meglio per le sfide e opportunità derivanti dalle transizioni verde e digitale. Inoltre, nel maggio 2022, in risposta alla crisi energetica mondiale, l'UE ha varato il Piano [REPowerEU](#), aggiungendo all'RRF 19 miliardi di euro in sovvenzioni (al febbraio 2024).

**Figura 1 – Dotazione finanziaria dell'NGEU (al febbraio 2024)**



*Nota:* tutti gli importi sono a prezzi del 2022.

*Fonte:* Commissione europea e quadro di valutazione dell'RRF, dati aggiornati al febbraio 2024.

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza ("regolamento RRF").

**02** La Commissione **gestisce direttamente** l'RRF. In altre parole, è responsabile dell'attuazione dell'RRF, compresi il monitoraggio dei relativi progetti e la valutazione dei risultati. Ciascuno Stato membro può ricevere una quota dei fondi RRF disponibili, che viene calcolata in base ad una specifica formula<sup>2</sup>. Ciascuno Stato membro presenta un piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) che è valutato dalla Commissione<sup>3</sup> e approvato dal Consiglio. Ogni PNRR prevede una serie di misure, comprendenti riforme e investimenti. A ciascuna misura sono associati traguardi e obiettivi, al fine di tener traccia dei "risultati" qualitativi e quantitativi<sup>4</sup>. La Commissione ha adottato un insieme di indicatori comuni da utilizzare per riferire sui progressi dell'RRF e ai fini del monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi di quest'ultimo<sup>5</sup>.

**03** L'RRF funziona sulla base di un nuovo modello di finanziamento. Al contrario della maggior parte del bilancio dell'UE, per la quale i finanziamenti sono erogati in base alle spese sostenute, i pagamenti della Commissione agli Stati membri ("esborsi") sono basati sul conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi. Tuttavia, nell'elaborare i propri piani nazionali, gli Stati membri dovevano indicare per ciascuna misura i costi stimati, per giustificare l'importo di sovvenzioni o prestiti dell'RRF richiesto<sup>6</sup>. Altrimenti, l'importo sarebbe stato ridotto per combaciare con i costi stimati. La **figura 2** descrive sinteticamente i ruoli e le responsabilità nelle differenti fasi.

---

<sup>2</sup> Articolo 11 del [regolamento \(UE\) 2021/241](#).

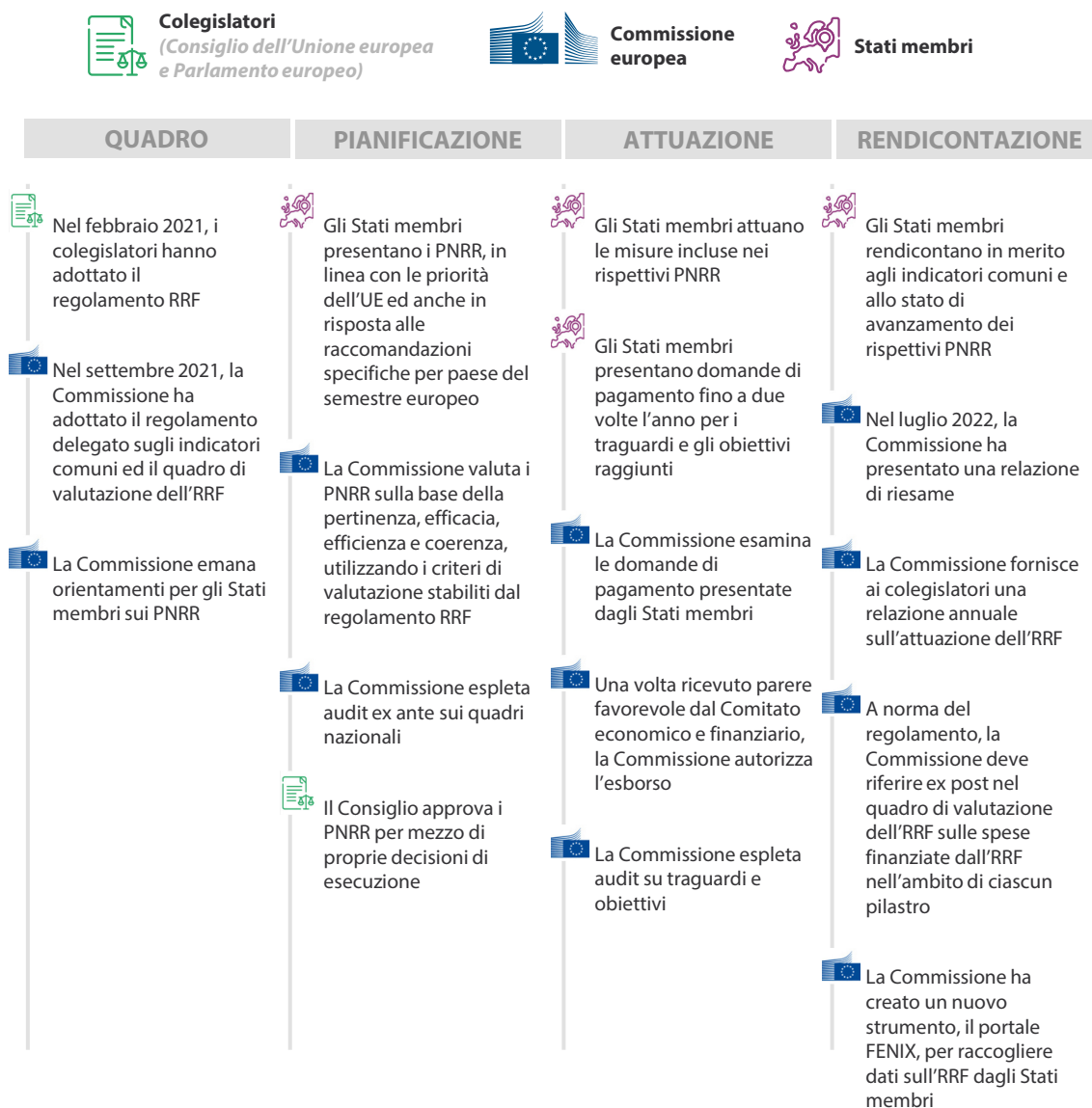
<sup>3</sup> [Relazione speciale 21/2022](#) sulla valutazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza da parte della Commissione.

<sup>4</sup> [Relazione speciale 26/2023](#) sul quadro di monitoraggio della performance dell'RRF.

<sup>5</sup> [Regolamento delegato \(UE\) 2021/2106 della Commissione](#) che stabilisce gli indicatori comuni.

<sup>6</sup> Allegato V, punto 3, del [regolamento RRF](#).

## Figura 2 – Ruoli e responsabilità



Fonte: Corte dei conti europea.



## La transizione verde nell'ambito dell'RRF

**04** Le misure nell'ambito dell'RRF si riferiscono a settori d'intervento che sono importanti per tutta l'UE, e che sono strutturati in sei pilastri: uno di questi pilastri è la transizione verde (*figura 3*). La transizione verde prevede sia obiettivi climatici che ambientali. Le misure nell'ambito del pilastro della transizione verde dovrebbero contribuire:

- o a raggiungere gli **obiettivi climatici** dell'UE all'orizzonte 2030 (*riquadro 1*) e operare per il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050<sup>7</sup>;
- o alla sostenibilità ambientale.

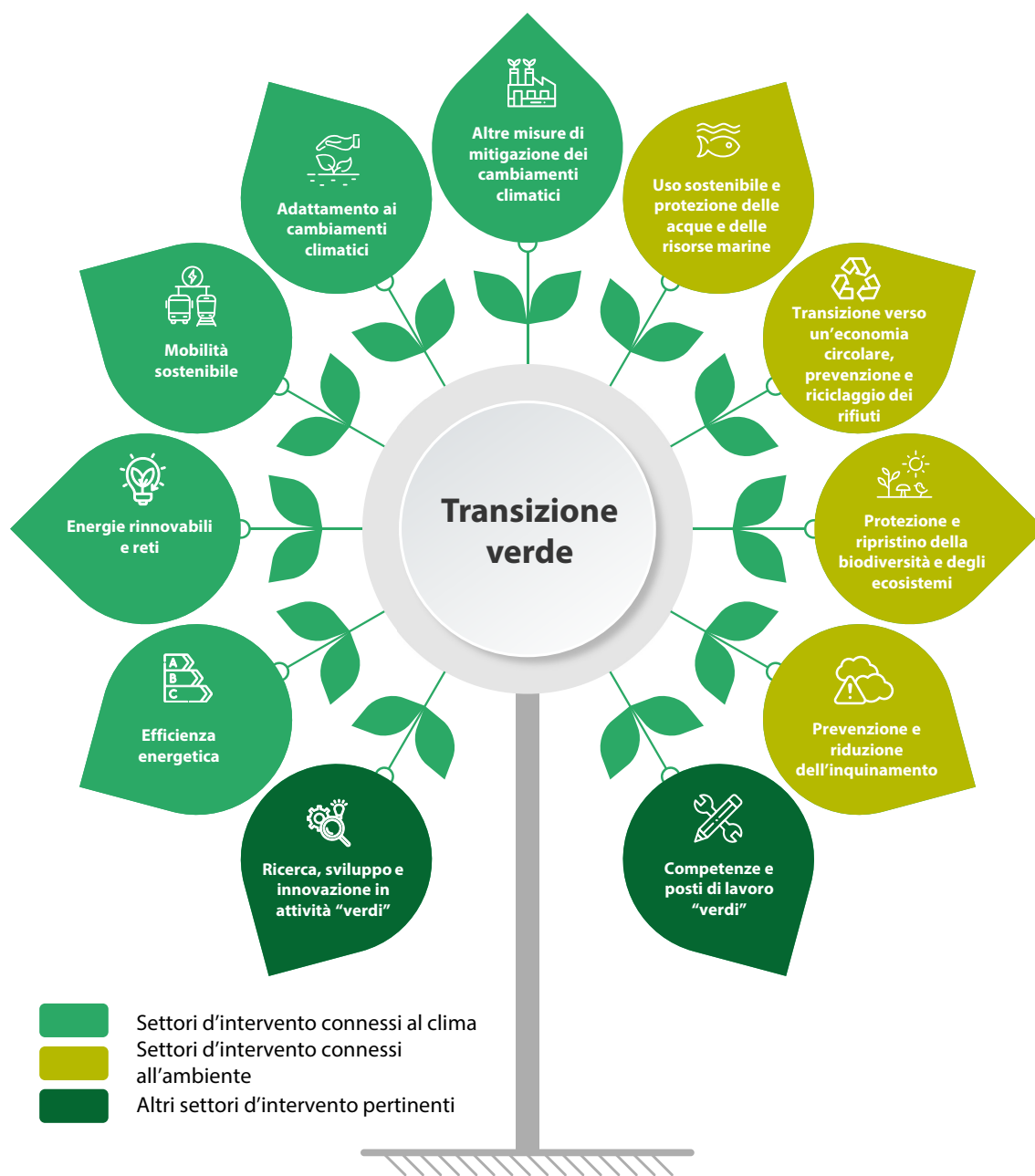
Le misure per la transizione verde dovrebbero stimolare una crescita sostenibile, creare posti di lavoro e preservare la sicurezza energetica. La transizione verde dovrebbe essere sostenuta da riforme e investimenti in tecnologie e capacità verdi, tra cui biodiversità, efficienza energetica, lavori di riqualificazione degli edifici, e da un'economia circolare<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Articolo 4 del regolamento RRF.

<sup>8</sup> Considerando 11 del regolamento RRF.

**Figura 3 – Il pilastro della transizione verde e i relativi settori d'intervento**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del [quadro di valutazione dell'RRF](#).

## Riquadro 1



### gli obiettivi dell'UE in materia di clima a orizzonte 2030

- a) Ridurre le emissioni di gas a effetto serra (GES) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990
- b) Raggiungere almeno una percentuale del 42,5 % di rinnovabili nell'energia consumata, con l'ambizione di raggiungere il 45 %
- c) Ridurre il consumo finale di energia dell'11,7 % rispetto al consumo di energia previsto per il 2030, sulla base dello scenario di riferimento del 2020

Fonte: articolo 2 del [regolamento \(UE\) 2018/1999](#) sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, così come modificato, tra l'altro, dalla [direttiva \(UE\) 2023/2413](#) sull'energia da fonti rinnovabili e dalla [direttiva \(UE\) 2023/1791](#) sull'efficienza energetica.

**05** Sulla base delle indicazioni degli Stati membri e del giudizio qualitativo della Commissione, gli Stati membri e la Commissione hanno valutato se ciascun PNRR riuscisse a pervenire ad un equilibrio tra i pilastri. Sulla base di questa analisi, nonché dell'obiettivo dichiarato di ciascuna misura, la Commissione ha assegnato ogni misura ad un pilastro primario e ad un pilastro secondario. Questa scelta è stata poi controllata con gli Stati membri ed inclusa nel [quadro di valutazione dell'RRF](#), la piattaforma di rendicontazione per l'RRF. Al febbraio 2024, il [quadro di valutazione dell'RRF](#) indicava che vi erano 984 misure contribuenti alla transizione verde.

## Monitoraggio delle azioni per il clima nell'ambito dell'RRF

**06** L'UE si è impegnata a spendere per l'azione per il clima almeno il 30 % della propria dotazione di bilancio per il 2021-2027<sup>9</sup>. Nell'ambito dell'RRF, ciascuno Stato membro deve riservare almeno il 37 % dell'assegnazione totale dei finanziamenti del proprio PNRR a misure di azione per il clima, ossia adattamento o mitigazione dei cambiamenti climatici, comprese le azioni che contribuiscono agli obiettivi climatici all'orizzonte 2030 ([riquadro 1](#)). Il valore-obiettivo del 37 % dà agli Stati membri l'opportunità – ed impone loro l'obbligo – di includere nei rispettivi PNRR una percentuale significativa di misure pertinenti per l'azione per il clima. Tutte queste misure sono legate al pilastro della transizione verde.

<sup>9</sup> Riunione straordinaria del Consiglio europeo, conclusioni, EUCO 10/20, 2020, pag. 7.

**07** Per calcolare detto contributo del 37 % all'azione per il clima, il regolamento RRF prevede una metodologia di monitoraggio delle azioni per il clima (*climate tracking*), che è basata su coefficienti climatici. Detta metodologia è una versione adattata dei **marcatori di Rio** introdotti nel 1998 dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, ed è comune a tutti i fondi dell'UE, compreso l'RRF, per tutto il periodo 2021-2027<sup>10</sup>.

**08** I coefficienti climatici dell'UE sono "basati sulle attività"<sup>11</sup>: il **regolamento RRF** comprende un elenco di 181 campi d'intervento, riguardanti diverse aree d'investimento, ad esempio beni fissi o immateriali, ricerca e sviluppo, energia e trasporti. Ciascun campo d'intervento è associato ad un coefficiente climatico basato sull'effetto atteso di quell'attività sul clima<sup>12</sup>. I coefficienti possono essere dello 0 %, del 40 % o del 100 % (**figura 4**). Vi sono 64 campi d'intervento aventi un coefficiente climatico positivo (del 40 % o del 100 %).

**Figura 4 – I tre coefficienti climatici dell'UE, con il rispettivo contributo per il clima atteso**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period*, SWD(2022) 225,.

**09** L'importo complessivo, per Stato membro, del contributo atteso a favore dell'azione per il clima è calcolato dividendo i rispettivi coefficienti climatici per i costi stimati di ciascuna misura dell'RRF, sulla base del campo d'intervento assegnato della misura. I campi d'intervento sono proposti dagli Stati membri e controllati dalla Commissione nell'ambito della valutazione da questa condotta. La stima aggregata per gli Stati membri dell'UE ammontava a circa il 40 % delle dotazioni per l'RRF, ossia 203 miliardi dei 504 miliardi di euro inizialmente messi a bilancio dagli Stati membri. Al

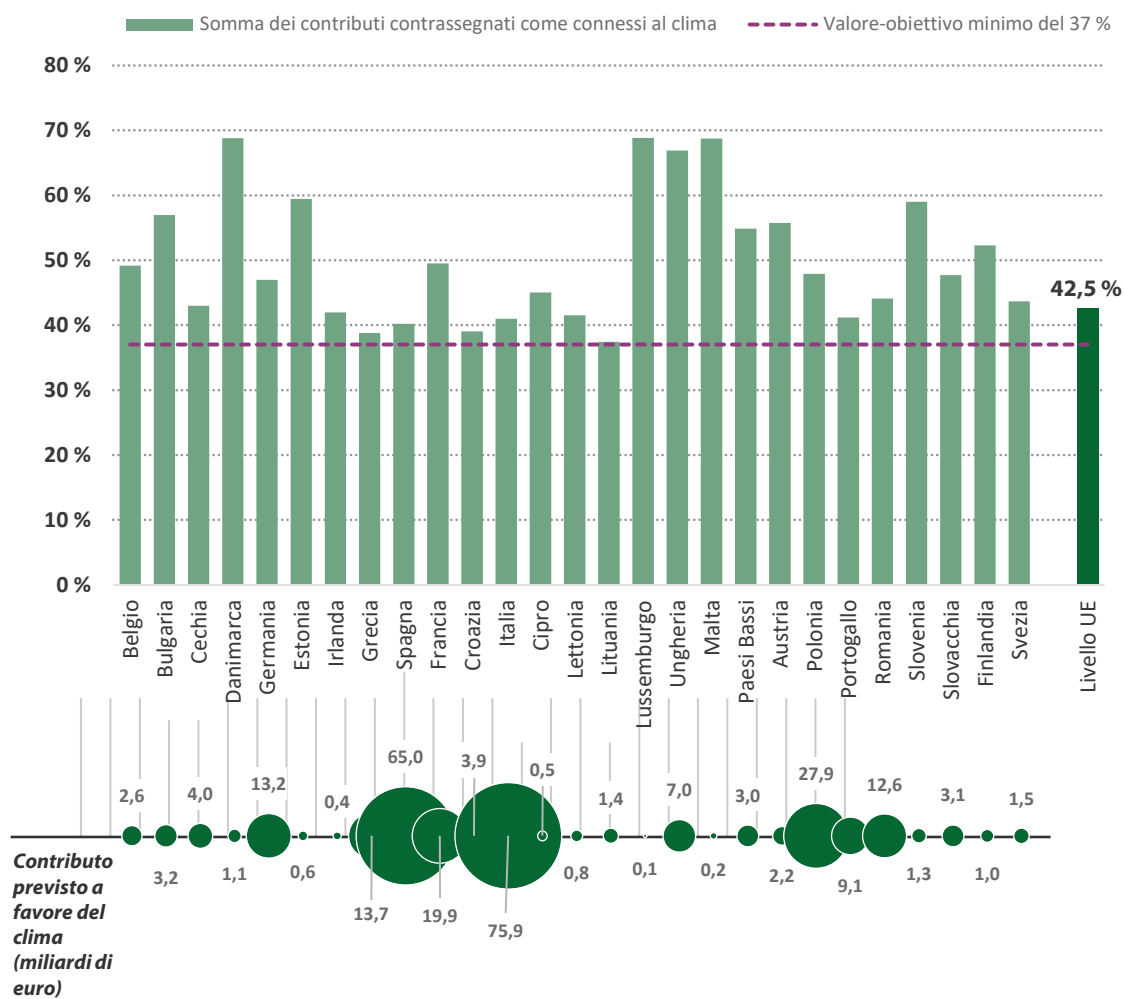
<sup>10</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period*, SWD(2022) 225, pag. 9.

<sup>11</sup> Ibidem, pag. 5.

<sup>12</sup> Ibidem.

febbraio 2024, il contributo per il clima è stato ricalcolato in 275 miliardi di euro su 648 miliardi di euro (42,5 %); cfr. [figura 5](#).

### Figura 5 – Contributo all’azione per il clima atteso dell’RRF, per Stato membro



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei 27 PNRR (febbraio 2024).

## Estensione e approccio dell'audit

**10** L'obiettivo dell'audit della Corte era valutare se la concezione e l'attuazione dell'RRF e dei PNRR contribuissero in modo efficace alla transizione verde. Gli auditor della Corte hanno valutato il contributo apportato alla transizione verde da parte di alcune misure selezionate, dei rispettivi traguardi e obiettivi, nonché dei rispettivi coefficienti climatici. Hanno anche esaminato lo stato di avanzamento di dette misure e le modalità con le quali sono monitorate, con particolare attenzione al contributo dei PNRR al conseguimento degli obiettivi climatici. Infine, hanno esaminato le modalità con le quali la Commissione e gli Stati membri comunicano informazioni sulle spese per il clima e la transizione verde finanziate dall'RRF.








**11** La Corte ha espletato l'audit in ragione dell'elevato livello di interesse circa il contributo dell'RRF alla transizione verde e agli obiettivi climatici, considerando la rilevanza e la nuova concezione di detto dispositivo. L'audit prende le mosse da precedenti lavori di audit espletati dalla Corte in materia, in particolare le relazioni da essa pubblicate sulla [valutazione dei PNRR da parte della Commissione](#) e sul [quadro di monitoraggio della performance dell'RRF](#). Questo audit della Corte si aggiunge a ed integra ulteriori lavori in corso sul doppio finanziamento, sull'assorbimento dei fondi dell'RRF e sui sistemi di controllo degli Stati membri per gli aiuti di Stato e gli appalti pubblici. Prende altresì le mosse da precedenti lavori di audit sulla [spesa per il clima nel bilancio dell'UE](#).

**12** L'audit della Corte ha coperto il periodo intercorrente tra l'adozione, nel 2021, del [regolamento RRF](#) e il febbraio 2024. Per esaminare il processo di concezione e l'attuazione delle misure per la transizione verde nei PNRR, gli auditor della Corte hanno scelto di effettuare visite in loco in quattro Stati membri: Grecia, Croazia, Portogallo e Slovacchia. La scelta di detti Stati ha tenuto conto di precedenti coperture da parte di altri compiti di audit della Corte. Inoltre, detta scelta è stata basata su un'analisi del rischio delle misure contrassegnate come connesse al clima, sullo stato di attuazione dei PNRR al momento dell'audit e sulla copertura geografica.

**13** La presente relazione è incentrata sugli investimenti; per ciascuno Stato membro esaminato, ne sono stati selezionati sei (24 misure in totale, cfr. [allegato](#)). Questo campione ha compreso in totale 55 (sotto)misure aventi un coefficiente climatico positivo. La selezione è stata effettuata prima dell'approvazione dei capitoli REPowerEU ed è stata basata sulla pertinenza delle misure per la transizione verde, la loro rilevanza, la copertura di obiettivi climatici diversi e lo stato di attuazione. Il presente audit non concerne il processo di valutazione e selezione per stabilire quali

misure dell'RRF siano ammissibili al finanziamento tramite obbligazioni verdi dell'UE. L'analisi svolta dalla Corte sulle misure pertinenti per l'azione per il clima, tuttavia, potrebbe servire come contributo per ogni eventuale futuro audit incentrato sulle obbligazioni verdi. La **figura 6** illustra l'approccio di audit della Corte.

### Figura 6 – Attività di audit espletate

-  Esame di dati e documenti pertinenti, compresa documentazione strategica, legislativa, di intervento e di progetto in merito all'RRF e alla transizione verde, nonché della valutazione intermedia dell'RRF
-  Esame di tutte le misure contrassegnate come connesse al clima incluse nei vari PNRR, nonché dei traguardi e degli obiettivi fissati
-  Colloqui con rappresentanti delle autorità degli Stati membri coinvolte nella progettazione ed attuazione dei PNRR, compresi, se pertinente, i destinatari finali, in Stati membri selezionati
-  Analisi approfondita di 24 misure negli Stati membri selezionati, scelte tra le più rilevanti in termini di contributo alla transizione verde, tramite esame documentale e visite in loco
-  Valutazione dello stato di attuazione dei PNRR degli Stati membri selezionati, con particolare attenzione ai progressi in termini di traguardi e obiettivi connessi alla transizione verde
-  Colloqui con personale della Commissione (direzione generale Affari economici e finanziari e task force per la ripresa e la resilienza) addetto all'indirizzo dell'attuazione dell'RRF
-  Colloqui con portatori di interessi ed esperti in materia di clima

Fonte: Corte dei conti europea.

**14** La Corte si attende che il proprio lavoro di audit aiuti gli Stati membri e la Commissione a migliorare il quadro normativo per la transizione verde, l'importanza delle misure contrassegnate come connesse al clima e l'attendibilità delle rendicontazioni sul contributo all'azione per il clima dell'UE. Le constatazioni e le raccomandazioni della Corte saranno utili per migliorare l'efficacia dei fondi UE per l'azione per il clima e la transizione verde nel contesto degli ambiziosi obiettivi climatici dell'UE all'orizzonte 2030 e 2050.

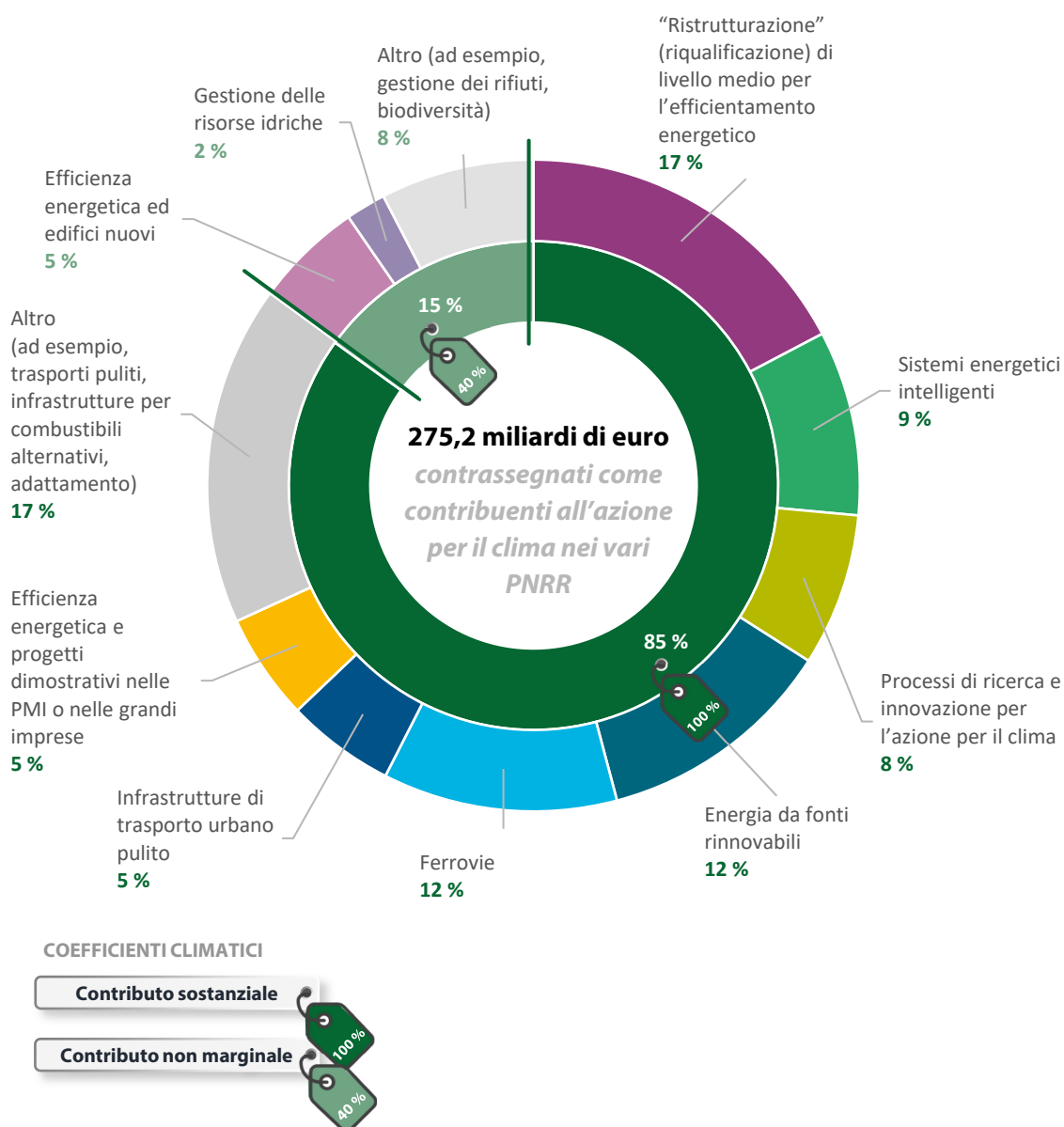
## Osservazioni

### **Il contributo dell'RRF e dei piani nazionali alla transizione verde potrebbe essere sovrastimato**

**15** La *figura 7* presenta una visione d'insieme del contributo all'azione per il clima, come stimato nei PNRR, scomposto per coefficiente climatico e campo d'intervento. Otto dei 64 campi d'intervento con un coefficiente climatico positivo costituiscono il 59 % della dotazione prevista (paragrafo *09*).



**Figura 7 – Contributo all’azione per il clima, scomposto per tipo di intervento e coefficiente climatico**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei 27 PNRR (febbraio 2024).

## Problematiche nel quadro dell'RRF in termini di stima del contributo all'azione per il clima e di copertura della transizione verde

### I criteri di audit della Corte

**16** In linea con il [regolamento RRF](#)<sup>13</sup>, l'RRF dovrebbe contribuire alla transizione verde, al conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di clima a orizzonte 2030 e della neutralità climatica entro il 2050. Le misure dovrebbero essere assegnate a campi d'intervento aventi coefficienti climatici pertinenti. La Commissione dovrebbe monitorare i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi climatici ed ambientali dell'RRF.

**17** La Corte ha vagliato se l'attuale quadro dell'RRF sia concepito per contribuire in modo efficace alla transizione verde, compresi gli obiettivi climatici dell'UE al 2030 e al 2050. Gli auditor della Corte hanno analizzato i concetti chiave della transizione verde e del monitoraggio delle azioni per il clima e cosa essi comportano. Hanno inoltre analizzato l'elenco dei campi di intervento e i coefficienti climatici che sono stati approvati nella normativa, nonché gli indicatori comuni adottati dalla Commissione.

**18** Il contributo alla transizione verde si riferisce a riforme e investimenti in tecnologie e capacità verdi, tra cui biodiversità, efficienza energetica, lavori di riqualificazione degli edifici, e all'economia circolare<sup>14</sup> (paragrafo **04**). La transizione verde ha pertanto una portata più ampia dell'azione per il clima, in quanto include la biodiversità e gli obiettivi ambientali. Tuttavia, il [regolamento RRF](#) stabilisce un sistema di monitoraggio, con un valore-obiettivo quantitativo del 37 % solo per le misure connesse al clima (paragrafo **06**), ma non fissa un valore-obiettivo per le misure ambientali. Un sistema di monitoraggio per gli obiettivi ambientali esiste<sup>15</sup>, ma non è utilizzato, poiché il [regolamento RRF](#) non fissa un corrispondente valore-obiettivo quantitativo.

<sup>13</sup> Articolo 4 e considerando 26 e 63 del [regolamento RRF](#).

<sup>14</sup> Considerando 11 del [regolamento RRF](#).

<sup>15</sup> Allegato V del [regolamento RRF](#).

**19** Nella relazione speciale sulla spesa per il clima<sup>16</sup>, la Corte ha osservato che la metodologia utilizzata per monitorare l'azione per il clima implica un alto livello di approssimazione. Ha inoltre fatto notare che i coefficienti climatici non consentono di quantificare esattamente il contributo atteso all'azione per il clima.

**20** La metodologia applicata al monitoraggio dell'azione per il clima è comune a tutti i fondi dell'UE, compreso l'RRF, per tutto il periodo 2021-2027, ed è simile alla metodologia impiegata nel periodo 2014-2020 (paragrafo 07). La Commissione ha riconosciuto che, nell'ambito dell'RRF, utilizzare un solo coefficiente climatico (40 % o 100 %) per una misura potrebbe comportare, in alcuni casi, una stima in difetto o in eccesso del contributo atteso della misura all'azione per il clima<sup>17</sup>. Per meglio stimare detto contributo, la Commissione ha introdotto il concetto di sottomisura: nei casi in cui non erano disponibili informazioni sufficienti, per individuare con maggior precisione il contributo all'azione per il clima ed escludere costi che non vi contribuiscono o che apportano un contributo trascurabile, era possibile utilizzare molteplici campi di intervento e molteplici coefficienti<sup>18</sup>. La Commissione e gli Stati membri hanno discusso e concordato caso per caso le sottomisure proposte.

**21** Gli auditor della Corte hanno rilevato che quasi la metà (44 %) del contributo atteso all'azione per il clima dell'RRF deriva da misure che non sono state articolate in sottomisure. Dal campione della Corte è risultata una percentuale simile (41 %): 10 misure su 24 non erano state suddivise in sottomisure. A queste 10 misure è stato assegnato un coefficiente climatico del 100 %; per almeno sette di esse, gli auditor della Corte hanno rilevato potenziali sovrastime, in quanto non tutti gli elementi erano pertinenti per il clima. Ciò ha condotto la Corte a concludere che questo modo di procedere non è sempre sfociato in un preciso adeguamento del contributo all'azione per il clima delle rispettive misure, e che per stimare il contributo all'azione per il clima di ognuna di queste misure, in particolare per quelle complesse con componenti che apportano contributi diversi, è stato utilizzato un elevato livello di approssimazione.

**22** Sebbene la finalità delle sottomisure fosse di assegnare meglio i coefficienti climatici, gli orientamenti della Commissione non contenevano istruzioni volte ad assicurare l'uniformità di applicazione delle sottomisure nei differenti PNRR. Nella pratica, ciò ha avuto come risultato di attribuire coefficienti con livelli di dettaglio

---

<sup>16</sup> Relazione speciale 09/2022, paragrafo 37.

<sup>17</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states' RRFs*, SWD(2021) 12, part 1/2 pag. 29.

<sup>18</sup> Ibidem.

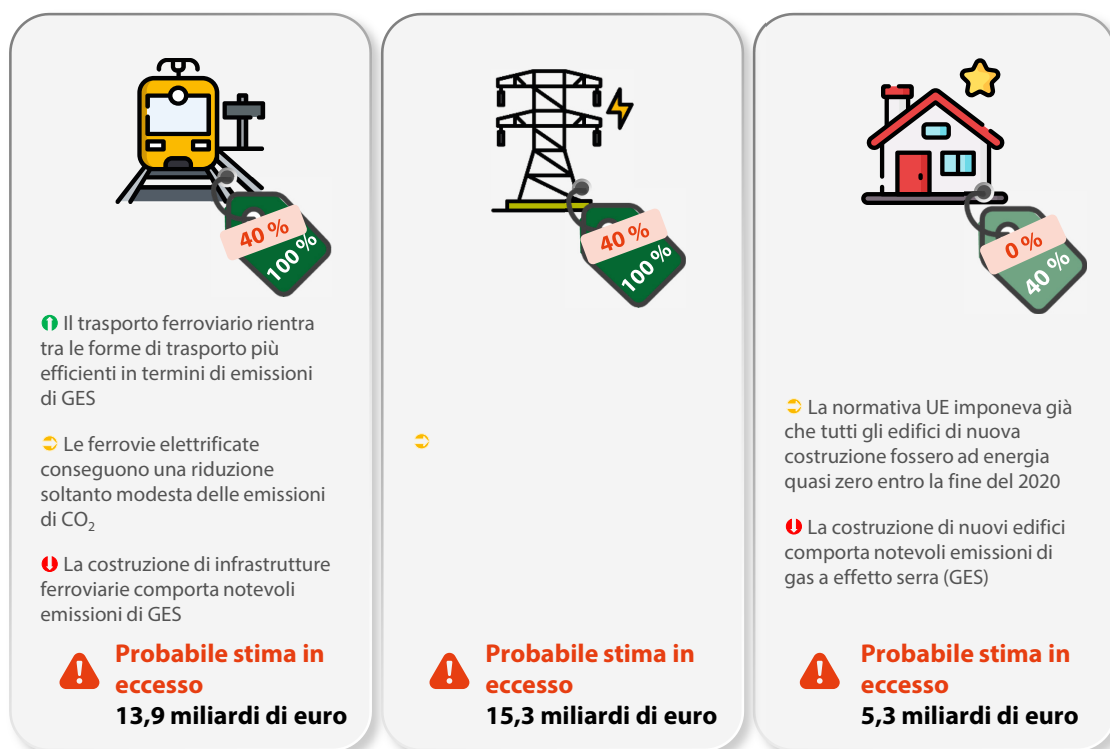
diversi. Ad esempio, nel campione della Corte solo la Croazia aveva suddiviso la misura di finanziamento della riqualificazione energetica degli edifici per tener conto della parte strutturale dell'investimento senza un coefficiente climatico. Gli altri tre Stati membri non avevano proposto alcuna suddivisione per misure simili.

**23** Il regolamento RRF assegna un coefficiente climatico del 40 % alla costruzione di nuovi edifici altamente efficienti. La Corte ritiene che, poiché non vi è alcun risparmio di energia risultante dai nuovi edifici, il coefficiente climatico del 40 % non può essere giustificato; esso dovrebbe invece essere dello 0 %. Inoltre, nella precedente [relazione speciale sulla spesa per il clima](#), la Corte ha rilevato che alcuni dei coefficienti climatici assegnati nel quadro normativo alle infrastrutture ferroviarie e reti di energia elettrica potevano comportare sovrastime in termini di contributo atteso all'azione per il clima. La Corte ritiene che queste constatazioni rimangono valide per l'RRF. Nella [figura 8](#) viene presentata la nuova valutazione effettuata dagli auditor della Corte dei coefficienti per questi tre settori d'intervento citati, nonché la risultante verosimile sovrastima per l'RRF, ammontante a 34,5 miliardi di euro. Detta valutazione è stata basata sull'assegnazione di un coefficiente del 40 % ad un contributo positivo, non marginale, ed un coefficiente dello 0 % ad un contributo neutro o insignificante<sup>19</sup> ([figura 4](#)).

---

<sup>19</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period*, SWD(2022) 225.

**Figura 8 – Nuova valutazione dei coefficienti da parte degli auditor della Corte**



*Nota:* detta nuova valutazione riguarda i campi di intervento 064, 065, 066bis, 033 e 025ter.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base della [relazione speciale sulla spesa per il clima](#) e della [direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia](#).

**24** Quattro dei 14 indicatori comuni definiti per l'RRF mirano a misurare i passi in avanti compiuti verso la transizione verde ([figura 9](#)). Da precedenti lavori della Corte è emerso che gli indicatori comuni sono limitati ai fini della rilevazione della performance complessiva e che forniscono solo una copertura limitata del pilastro della transizione verde<sup>20</sup>. Ad esempio, non vi è alcun indicatore comune per le misure ambientali né per le misure miranti a ridurre le emissioni di GES, che sono pertinenti per gli obiettivi ambientali e climatici dell'RRF. L'assenza di tali indicatori non consente di misurare i progressi compiuti verso il raggiungimento di detti obiettivi.

<sup>20</sup> [Relazione speciale 26/2023](#), paragrafi 42, 43 e 94.

**Figura 9 – Quattro indicatori comuni nell’ambito del pilastro della transizione verde**



Fonte: Regolamento delegato (UE) 2021/2106.

## Contributo non chiaro delle misure dell'RRF pianificate all'azione per il clima e alla transizione verde

### I criteri di audit della Corte

**25** In linea con il [regolamento RRF<sup>21</sup>](#), gli Stati membri dovrebbero includere nei rispettivi PNRR misure pertinenti per la transizione e che contribuiscano al conseguimento degli obiettivi climatici. I coefficienti climatici dovrebbero riflettere gli obiettivi delle misure ed il loro impatto atteso sull'azione per il clima. I traguardi e gli obiettivi collegati a queste misure dovrebbero rilevare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi dell'RRF, compresa la transizione verde.

**26** La Corte ha valutato in che misura gli Stati membri hanno scelto misure pertinenti per la transizione verde o l'azione per il clima all'atto di elaborare i rispettivi piani. Ha inoltre verificato se gli Stati membri abbiano definito traguardi e obiettivi che possono rilevare la performance. Visto che i piani nazionali sono valutati dalla Commissione, gli auditor della Corte hanno analizzato anche gli orientamenti forniti.

**27** Nel complesso, la Corte ha osservato che avere un valore-obiettivo quantitativo per l'azione per il clima ha indotto gli Stati membri a includere nei rispettivi PNRR misure che hanno un collegamento al clima. In ciascuno dei PNRR degli Stati membri selezionati, gli auditor della Corte hanno individuato misure che erano incentrate, a livello di concezione, su decarbonizzazione, energia da fonti rinnovabili ed

<sup>21</sup> Considerando 26 e 39, nonché articoli 2, 4 e 18 del [regolamento RRF](#).

efficientamento energetico (il [riquadro 2](#), il [riquadro 3](#) ed il [riquadro 4](#) offrono alcuni esempi).

## Riquadro 2



### Ristrutturazione di edifici in Croazia e Grecia

La riqualificazione energetica degli edifici svolge un ruolo importante nel conseguimento degli obiettivi climatici dell'UE in quanto gli edifici sono responsabili di circa il 40 % dell'energia primaria e del 36 % delle emissioni di CO<sub>2</sub><sup>22</sup>.

La **Croazia** ha incluso una misura con 147 milioni di euro di costi stimati per chiedere una riduzione del 50 % del fabbisogno annuo di energia per riscaldamento, per una riduzione del 30 % dell'energia primaria. La finalità di questa misura è ristrutturare i condomini, con un maggiore potenziale per risparmi energetici.

La **Grecia** ha proposto una misura con 1,25 miliardi di euro di costi stimati per migliorare l'efficienza energetica di 105 000 edifici residenziali e l'installazione di 150 MW di capacità da nuove fonti rinnovabili di energia.

## Riquadro 3



### Decarbonizzazione industriale in Slovacchia

In **Slovacchia**, la produzione industriale e l'utilizzo di combustibili fossili da parte dell'industria generano il 41 % del totale delle emissioni, la percentuale più alta tra gli Stati membri dell'UE<sup>23</sup>. Una misura con 362,7 milioni di euro di costi stimati mira a ridurre le emissioni di GES finanziando progetti per decarbonizzare il settore industriale, risparmiare energia ed utilizzare tecnologie ambientali innovative in industrie ad alta intensità di carbonio.

<sup>22</sup> PNRR iniziale della Croazia, pag. 1124 e PNRR iniziale della Grecia, pag. 117.

<sup>23</sup> PNRR iniziale della Slovacchia, pag. 7.

## Riquadro 4



### Idrogeno e altri gas rinnovabili in Portogallo

Il **Portogallo** mira a promuovere l'energia da fonti rinnovabili ottenuta dall'idrogeno e da altri gas rinnovabili, al fine di migliorare la crescita economica e l'occupazione, incentivare la ricerca e sviluppo e ridurre la dipendenza energetica del paese. La misura dell'RRF, che ammonta a 255 milioni di euro, finanzia 277 MW di capacità aggiuntiva per produrre idrogeno da fonti di energia a basse emissioni di carbonio e rinnovabili.

**28** La scelta delle misure dell'RRF ha dovuto essere completata in tempi ristretti: dopo l'adozione del [regolamento RRF](#) (febbraio 2021), gli Stati membri dovevano elaborare i rispettivi PNRR e i traguardi e gli obiettivi dovevano essere conseguiti entro la "data di scadenza" dell'RRF del 30 agosto 2026<sup>24</sup>. Gli orientamenti della Commissione<sup>25</sup> esortavano gli Stati membri a individuare progetti maturi, tenendo conto del calendario previsto per l'attuazione. La tempistica è stata particolarmente importante anche per i capitoli dedicati al piano REPowerEU (paragrafo **01**). Nel [parere 04/2022 su REPowerEU](#), la Corte ha osservato che "la durata limitata dell'RRF, unitamente al tempo necessario per presentare e approvare le modifiche ai PNRR, potrebbe non essere adatta ad alcuni degli obiettivi di REPowerEU"<sup>26</sup>.

**29** Gli auditor della Corte hanno analizzato i quattro PNRR inclusi nel campione, rilevando che questi Stati membri hanno in genere seguito gli orientamenti della Commissione ed optato per progetti maturi, includendo nei rispettivi PNRR o misure che erano solitamente finanziate da altri strumenti dell'UE o misure che attendevano fondi per essere attuate. Nel campione di misure sono stati altresì rilevati esempi relativi alla manutenzione di fonti di energia da fonti rinnovabili o di ferrovie, che può essere considerata parte delle spese pubbliche correnti<sup>27</sup>. Nell'ambito dell'RRF, ciò è permesso solo in casi debitamente giustificati<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Articolo 18, paragrafo 4, lettera i), del [regolamento RRF](#).

<sup>25</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states' RRFs*, SWD(2021) 12, part 1/2, pag. 44.

<sup>26</sup> Paragrafo 7 del [parere 04/2022 su REPowerEU](#).

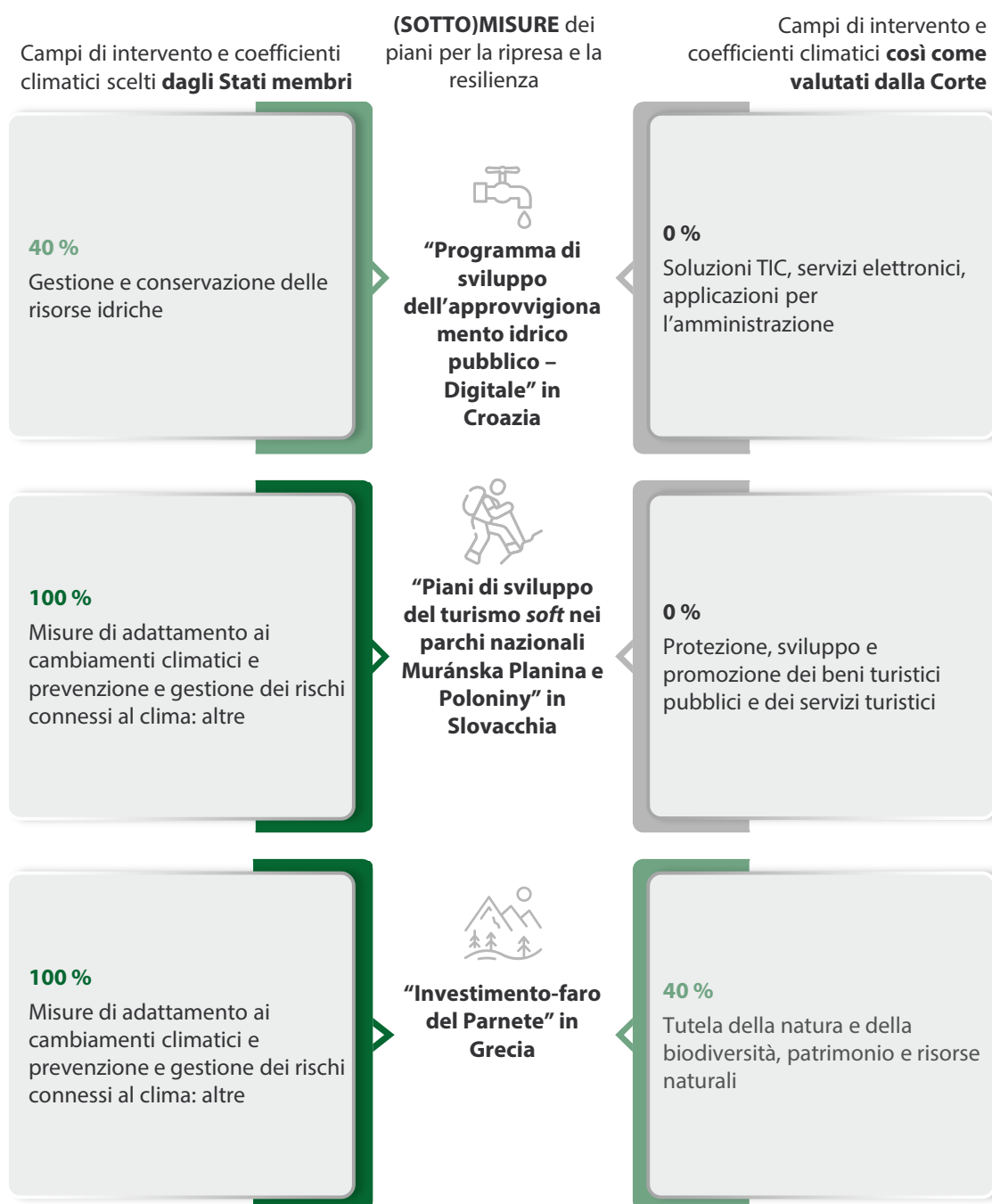
<sup>27</sup> Banca mondiale, documento di lavoro, *Recurrent expenditure requirements of capital projects*.

<sup>28</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states' RRFs*, SWD(2021) 12, part 1/2 pagg. 16-17.



**30** La Corte ha inoltre valutato in che modo le misure sono state contrassegnate per stimare il rispettivo contributo all'azione per il clima. Nei PNRR selezionati, gli auditor della Corte hanno riscontrato che 36 (sotto)misure su 55 disponevano di coefficienti climatici adeguati. Per i rimanenti 19 casi, la Corte ritiene che il coefficiente non fosse interamente giustificato, perché dette (sotto)misure non coincidevano con i campi d'intervento scelti, che non riflettevano accuratamente la natura o gli obiettivi delle misure sottostanti. La valutazione della Corte è basata sulla descrizione della misura e dei relativi traguardi e obiettivi, come inclusa nei PNRR. La Corte ritiene che la Commissione avrebbe dovuto individuare dette incoerenze quando ha valutato i piani. In 12 dei 19 casi gli auditor della Corte hanno riassegnato le (sotto)misure a campi d'intervento che riflettevano meglio la natura dell'investimento ed il relativo coefficiente. Ciò si è tradotto in probabili sovrastime di almeno 430 milioni di euro. La *figura 10* illustra esempi per i quali la Corte giudica che il campo d'intervento – ed il relativo coefficiente climatico – scelto dagli Stati membri e approvato dalla Commissione non sia corretto.

**Figura 10 – Esempi di monitoraggio delle azioni per il clima che non riflette la natura della (sotto)misura**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei PNRR iniziali e dell’allegato VI del [regolamento RRF](#).

**31** Gli orientamenti forniti dalla Commissione per selezionare misure che contribuissero alla transizione verde e associarle a coefficienti climatici e campi d’intervento<sup>29</sup> non contenevano esempi specifici di misure che coincidessero con

<sup>29</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states’ RRFs*, SWD(2021) 12, part 1/2.

ciascuno dei campi. Detti orientamenti non includevano criteri o raccomandazioni in merito a quando una misura doveva essere suddivisa in sottomisure (paragrafo 20).

**32** Una misura riguardante una specifica attività può essere assegnata a diversi campi d'intervento, conteggiati come 100 % o 40 %, a seconda se siano o meno associati con condizioni da rispettare necessariamente<sup>30</sup>. Ad esempio, le misure per l'efficienza energetica di solito hanno un coefficiente climatico del 40 %. Per essere conteggiate come pertinenti per l'azione per il clima al 100 %, a norma del [regolamento RRF](#) tali misure devono raggiungere in media almeno una riduzione di livello medio della domanda di energia primaria. Le "ristrutturazioni" di livello medio corrispondono a risparmi di energia primaria compresi tra il 30 % ed il 60 %<sup>31</sup>. Nei propri orientamenti, la Commissione ha specificato che era sufficiente che una misura conseguisse risparmi di energia primaria del 30 % in media (il valore più basso dell'intervallo consentito) per essere conteggiata come contribuente al 100 % all'azione per il clima<sup>32</sup>. In altre parole, semplici ristrutturazioni (corrispondenti ad economie inferiori al 30 %) possono essere conteggiate come contribuenti al 100 % all'azione per il clima, purché altri progetti nell'ambito della stessa misura ottengano economie più alte.

**33** L'elenco dei campi di intervento pertinenti per l'azione per il clima, come indicato nel [regolamento RRF](#), copre circa il 97 % di tutte le misure dell'RRF apportanti un contributo all'azione per il clima. Per i restanti casi, gli Stati membri potevano usare campi di intervento ad hoc. La Corte ha constatato che tali campi di intervento ad hoc erano stati utilizzati esclusivamente per i veicoli elettrici o ibridi ricaricabili. I veicoli elettrici sono stati contrassegnati al 100 % e quelli ibridi ricaricabili al 40 %. Non è chiaro se i colegislatori intendessero escludere tali investimenti dal contributo all'azione per il clima. Secondo la Commissione, l'assenza di alcuni campi d'intervento è stata una svista.

---

<sup>30</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states' RRFs*, SWD(2021) 12, part 1/2 pag. 28; allegato V del [regolamento RRF](#).

<sup>31</sup> [Raccomandazione della Commissione sulla ristrutturazione degli edifici](#).

<sup>32</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states' RRFs*, SWD(2021) 12, part 1/2 pag. 30.

**34** Una questione problematica è quella relativa ai costi amministrativi. La Slovacchia ha introdotto sottomisure per costi amministrativi per coprire i salari degli impiegati esistenti e dei contraenti incaricati di gestire l'RRF. Le spese amministrative dell'UE non sono conteggiate come spesa per il clima<sup>33</sup>. Inoltre, per l'RRF, le spese per il personale esistente sono in genere considerate spese correnti del bilancio nazionale e non dovrebbero essere sostituite dal finanziamento dell'RRF (tranne in casi debitamente giustificati)<sup>34</sup>. Invece, le autorità slovacche hanno assegnato un coefficiente climatico positivo alle sottomisure per spese amministrative, una pratica che a giudizio della Corte non è giustificata.

**35** In seguito all'analisi dei traguardi e degli obiettivi assegnati alle misure incluse nel campione dei quattro Stati membri selezionati, gli auditor della Corte hanno rilevato esempi di traguardi ed obiettivi che non garantiscono il tracciamento dello stato di avanzamento per la transizione verde o che non riguardano tutte le sottomisure pertinenti per l'azione per il clima (*tabella 1*). Ciò significa che traguardi ed obiettivi daranno luogo a pagamenti senza fornire informazioni sul contributo della (sotto)misura alla transizione verde e sui relativi risultati. La Corte ritiene che la Commissione avrebbe potuto chiedere obiettivi migliori. Traguardi e obiettivi vengono usati per misurare i progressi compiuti nell'attuazione. In precedenti lavori<sup>35</sup>, la Corte ha osservato che erano incentrati su realizzazioni invece che su risultati. Ciononostante, gli auditor della Corte hanno reperito un buon esempio in Slovacchia: l'obiettivo per una misura di decarbonizzazione dell'industria era fissato in termini di effettive riduzioni di CO<sub>2</sub>.



---

<sup>33</sup> Commissione europea, [pagina Internet sull'integrazione delle questioni climatiche](#).

<sup>34</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states' RRFs*, SWD(2021) 12, part 1/2 pag. 16.

<sup>35</sup> [Relazione speciale 21/2022](#), paragrafo 81; [relazione speciale 26/2023](#), paragrafo 95.

**Tabella 1 – Esempi di problematiche individuate dagli auditor della Corte in merito ai valori-obiettivo della transizione verde**

Problematiche individuate	Esempi dagli Stati membri
 <p>Assenza di valori-obiettivo pertinenti per il clima per tracciare lo stato di avanzamento</p>	<p>In <b>Slovacchia</b>, per una sottomisura in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, l'unico obiettivo riguarda la selezione dei progetti. La Commissione erogherà i fondi senza sapere se i progetti contribuiscano all'obiettivo della misura né se siano stati completati.</p>
 <p>I traguardi e gli obiettivi non coprono tutte le sottomisure pertinenti per l'azione per il clima</p>	<p>In <b>Grecia</b>, una misura diretta ai parchi industriali è stata suddivisa per tener conto degli investimenti in energia solare, gestione delle risorse idriche, raccolta delle acque reflue, ecc. Il traguardo finale relativo al completamento della costruzione per tutti i progetti selezionati non menziona nessuna di queste sottomisure.</p>

## Il modo in cui l'attuazione delle misure dell'RRF contribuisce alla transizione verde è indicato in modo poco valido

### Incoerenze nell'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo"

I criteri di audit della Corte

**36** Tutte le misure dell'RRF, comprese quelle relative alla transizione verde, dovrebbero "non arrecare un danno significativo" ai sei obiettivi ambientali, ai sensi dell'articolo 17 del [regolamento sulla tassonomia](#)<sup>36</sup>.

**37** La Corte ha esaminato in che modo il principio "non arrecare un danno significativo" (*do no significant harm*, DNSH) è stato applicato nel campione di misure, nonché il loro contributo all'azione per il clima.

**38** Il principio DNSH mira a far sì che tutte le misure finanziate dall'RRF siano sostenibili da un punto di vista ambientale. A norma del [regolamento RRF](#), la Commissione è tenuta ad effettuare una valutazione dettagliata dei PNRR per assicurare il rispetto del principio DNSH<sup>37</sup> ([figura 11](#)). Per la prima volta, il rispetto di

<sup>36</sup> Articolo 5, paragrafo 2, del [regolamento RRF](#).

<sup>37</sup> Articolo 18, paragrafo 4, lettera d), del [regolamento RRF](#).

detto principio è stata una condizione da rispettare per ricevere i finanziamenti. La valutazione del rispetto del principio DNSH doveva riguardare ciascuna misura. Se debitamente giustificato, detta valutazione poteva assumere una forma semplificata per uno o più obiettivi ambientali.

**39** Gli orientamenti della Commissione consentivano l’approccio semplificato quando “una misura risulta sostenere al 100 % uno dei sei obiettivi ambientali”, in quanto “è considerata conforme al principio DNSH per tale obiettivo”<sup>38</sup>. Inoltre, gli orientamenti tecnici consentivano un approccio semplificato per un obiettivo specifico nei casi in cui una misura non abbia alcun impatto prevedibile su di esso o ne abbia uno marginale. Tuttavia, negli [orientamenti tecnici sull’applicazione del principio DNSH](#) la Commissione giudica “improbabile” che questo approccio semplificato sia applicabile a misure in settori quali energia, trasporti, gestione dei rifiuti, industria, stanti i maggiori rischi di incidere su uno o più obiettivi.

**Figura 11 – I sei obiettivi ambientali ai quali si riferisce il principio DNSH nell’RRF**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del [regolamento sulla tassonomia](#).

**40** La Commissione ritiene che spetti interamente agli Stati membri assicurare la corretta applicazione del principio DNSH<sup>39</sup>. Tuttavia, al momento di valutare i PNRR, essa deve verificare il rispetto del principio DNSH. Nella fase di attuazione, la Commissione verifica il rispetto delle garanzie relative al principio DNSH, quali descritte nella decisione del Consiglio che approva il PNRR, purché tali garanzie facciano parte dei traguardi e degli obiettivi. Una valutazione adeguata del rispetto del

<sup>38</sup> Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento RRF.

<sup>39</sup> Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza.

principio DNSH è essenziale, perché se una misura viola il principio DNSH diviene non ammissibile<sup>40</sup>. Come precedentemente constatato dalla Corte, la Commissione ha generalmente valutato in modo adeguato le misure dell'RRF ed il rispetto del principio DNSH da parte di queste ultime, chiedendo se necessario esclusioni o modifiche, senza quantificare però "la natura e la portata dell'impatto delle misure potenzialmente dannose"<sup>41</sup>.

**41** Gli auditor della Corte hanno analizzato la valutazione del rispetto del principio DNSH effettuata per le 24 misure incluse nel campione, rilevando che gli orientamenti relativi al principio DNSH sono sfociati in applicazioni differenti di detto principio da parte dei quattro Stati membri selezionati. Ad esempio, la Croazia ha effettuato una valutazione sostanziale del rispetto del principio DNSH ("valutazione di fondo DSNH") per tutte le sei misure campionate, mentre la Grecia ha sempre optato per l'approccio semplificato, anche per le misure che più rischiavano di incidere su uno o più degli obiettivi ai quali si riferisce il principio DNSH (paragrafo 40), e ciò è stato accettato dalla Commissione. Come confermato dal lavoro espletato dalla Corte, secondo le autorità nazionali le disposizioni relative al principio DNSH sono difficili da attuare, principalmente a causa della loro complessità e novità.

**42** A determinate condizioni<sup>42</sup>, il regolamento RRF, come da ultimo modificato, esenta alcune misure REPowerEU, come ad esempio quelle necessarie "per rispondere alle esigenze immediate" in termini di sicurezza energetica, dall'obbligo di rispettare il principio DNSH. Come riconosciuto dalla Corte nel parere su REPowerEU, tale esenzione genera rischi per l'efficacia dell'RRF per la transizione verde, in quanto vi è un dilemma tra, da un lato, l'obiettivo di un approvvigionamento energetico sicuro e, dall'altro, le preoccupazioni ambientali.

**43** Oltre a dover rispettare il principio DNSH, i grandi progetti edilizi o di sviluppo nell'UE sono soggetti ad una valutazione di impatto ambientale (VIA), a norma della direttiva 2011/92/UE. La figura 12 illustra approcci diversi a questi requisiti ambientali. In una precedente relazione sulla valutazione dei PNRR da parte della Commissione la Corte ha formulato una osservazione analoga<sup>43</sup>.

---

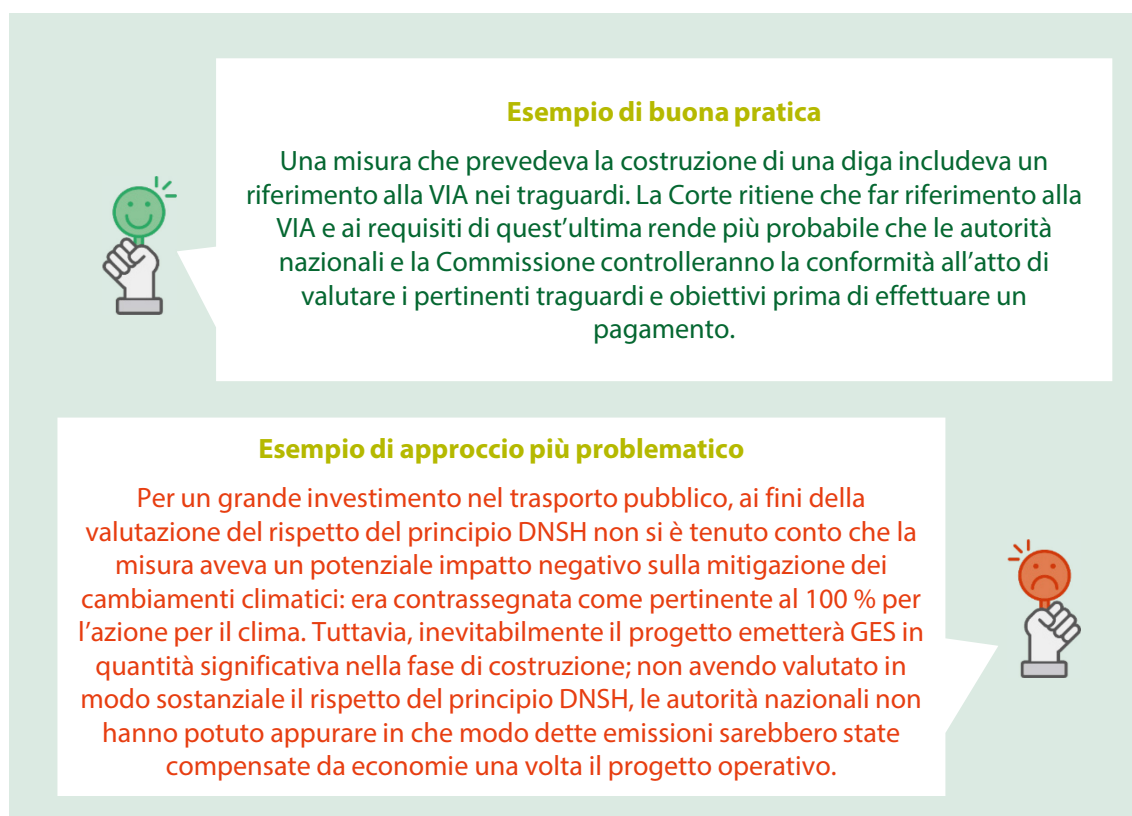
<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Relazione speciale 21/2022, paragrafi 58 e 60.

<sup>42</sup> Articolo 21<sup>quater</sup>, paragrafo 6, del regolamento RRF, così come modificato dal regolamento (UE) 2023/435 sui capitoli del piano REPowerEU.

<sup>43</sup> Relazione speciale 21/2022, paragrafi 60 e 61.

**Figura 12 – Valutazione dei requisiti ambientali in Portogallo**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni trasmesse dalle autorità portoghesi.

## Non tutte le misure pertinenti per l'azione per il clima sono così verdi come pianificato

I criteri di audit della Corte

**44** Le misure contrassegnate come pertinenti per l'azione per il clima dovrebbero contribuire in modo efficace alla transizione verde e dimostrare un contributo positivo all'azione per il clima, anche per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi climatici dell'UE<sup>44</sup>.

**45** La Corte ha esaminato lo stato di attuazione, al momento dell'audit, delle misure pertinenti per l'azione per il clima. Ha vagliato potenziali discrepanze rispetto alla progettazione iniziale delle misure nei PNRR.

**46** Dall'analisi delle misure selezionate, contrassegnate come pertinenti per l'azione per il clima, sono emersi problemi in merito a se le misure siano così verdi come pianificato. Il **riquadro 5** fornisce esempi di discrepanze risultanti da misure non così

<sup>44</sup> Articolo 4; articolo 19, paragrafo 3, lettera e); allegato V, punto 2.5, del regolamento RRF.



verdi come descritto, rilevati dagli auditor della Corte in tutti gli Stati membri del campione all'atto della valutazione dell'attuazione delle misure stesse.

## Riquadro 5



### Esempi di misure pertinenti per l'azione per il clima che non sono così verdi come vengono descritte

#### **Impatti ambientali non valutati**

In **Grecia**, tramite una misura si intende costruire una nuova centrale idroelettrica ad accumulazione con pompaggio. Questo tipo di stoccaggio dell'energia ha una più alta gamma di potenza e una maggiore durata di vita rispetto alle batterie e ai sistemi di stoccaggio dell'idrogeno, ma è meno sostenibile dal punto di vista ambientale, in quanto contribuisce alla perdita di biodiversità nella vita acquatica<sup>45</sup>. Gli auditor della Corte hanno constatato che, per la misura, non era stato valutato il potenziale danno per la biodiversità (paragrafo 41) né erano stati individuati provvedimenti di mitigazione.

#### **Contributo all'azione per il clima non esatto**

In **Croazia**, una misura su ricerca e sviluppo era contrassegnata come "trasporto urbano pulito" (coefficiente del 100 %). Si tratta di un progetto incentrato sulla competitività e la digitalizzazione. La Corte ritiene che un campo d'intervento più appropriato sarebbe stato "Digitalizzazione dei trasporti, se dedicata in parte alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra: trasporti stradali", con un coefficiente del 40 %. Gli auditor della Corte hanno osservato che il progetto potrebbe avere ricadute positive sul clima perché utilizzerà veicoli elettrici, ma ciò non è sufficiente per giustificare il coefficiente climatico del 100 %.

In **Portogallo**, una misura forestale di adattamento ai cambiamenti climatici (coefficiente del 100 %) ha finanziato i progetti architettonici e i lavori di ristrutturazione per centri di protezione civile in zone rurali. La Corte ritiene che tali spese siano solo moderatamente pertinenti per l'adattamento ai cambiamenti climatici, e dunque un coefficiente del 100 % non può essere giustificato.

**47** Gli auditor della Corte hanno inoltre comparato gli importi assegnati alle misure selezionate con i rispettivi risultati attesi. Hanno rilevato due casi in cui, sulla base dello stato di attuazione al momento delle visite di audit nella seconda metà del 2023, l'obiettivo avrebbe potuto essere conseguito spendendo una frazione dei costi stimati, in quanto erano stati fissati valori-obiettivo molto bassi (*riquadro 6*).

<sup>45</sup> Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *What if increased energy storage could help fix climate change?*, 2023.

## Riquadro 6



### Esempi di misure per le quali la dotazione finanziaria è stata fissata ad un livello troppo alto per il raggiungimento dell'obiettivo

Secondo il PNRR modificato, in **Slovacchia** con una misura si intendeva modernizzare 83 MW di capacità di produzione di energia da fonti rinnovabili. Nel 2022 e nel 2023, le autorità hanno bandito tre inviti a presentare proposte per la modernizzazione di centrali idroelettriche o di impianti a biogas/biometano. Nel corso del lavoro svolto, gli auditor della Corte hanno constatato che otto domande approvate nell'ambito del bando per le centrali idroelettriche potevano, da sole, ottenere 78 MV di capacità modernizzata, ossia il 94 % del valore-obiettivo. Pertanto, la Corte mette in dubbio l'ambizione dell'obiettivo. Gli importi che la Slovacchia ha approvato per questi progetti corrispondono al 30 % dei costi stimati della misura. Il restante 70 % del sostegno potrebbe quindi solo mirare a contribuire al 6 % del valore-obiettivo: ciò mostra che la misura avrebbe potuto essere realizzata ad una frazione del costo, in quanto era stato fissato un valore-obiettivo molto basso.

In **Portogallo**, una misura volta a riqualificare edifici privati migliorandone l'efficienza energetica aveva un valore-obiettivo iniziale di 1 milione di m<sup>2</sup> di superficie riqualificata. Gli auditor della Corte hanno constatato che i progetti finanziati hanno ecceduto di 10 volte (10 milioni di m<sup>2</sup>) il valore-obiettivo utilizzando il 41 % della dotazione finanziaria (123 milioni di euro su 300 milioni di euro). Il capitolo REPowerEU del Portogallo ha aggiunto a questa misura altri 120 milioni di euro, aggiornando il valore-obiettivo a 7,6 milioni di m<sup>2</sup> di superficie riqualificata. Alla luce dei progetti che avevano già raggiunto il rispettivo valore-obiettivo, la Corte ritiene che il valore-obiettivo sia stato fissato ad un livello troppo basso per questa misura rispetto alla dotazione finanziaria assegnata.

## Per l'RRF, la rendicontazione sulla spesa per il clima e la transizione verde è disconnessa dagli effettivi costi e risultati

### Opacità nella rilevazione della performance delle misure per la transizione verde dell'RRF

I criteri di audit della Corte

**48** La Commissione dovrebbe monitorare e valutare la performance della transizione verde nell'RRF<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Considerando 63 e articolo 29 del regolamento RRF.

**49** La Corte ha esaminato le modalità con le quali nel quadro normativo dell'RRF viene monitorata la performance delle misure in termini di transizione verde. Ha valutato la misura in cui gli indicatori comuni forniscono informazioni sufficienti sulle misure da essa campionate, nonché il potenziale contributo delle misure di transizione verde al conseguimento degli obiettivi climatici dell'UE.

**50** Nell'ambito del quadro normativo dell'RRF, non vige l'obbligo di valutare l'impatto delle misure di transizione verde dell'RRF sugli obiettivi climatici dell'UE. Tuttavia, in propri orientamenti, la Commissione ha esortato gli Stati membri a stimare, nei rispettivi PNRR, l'impatto delle riforme e degli investimenti sulla riduzione delle emissioni di GES, la percentuale di energia da fonti rinnovabili o l'efficienza energetica. Ha inoltre esortato gli Stati membri a stimare la misura in cui i PNRR avrebbero contribuito al raggiungimento degli obiettivi climatici ad orizzonte 2030<sup>47</sup>. La Corte ha constatato che nessuno degli Stati membri selezionati lo aveva fatto. Non avevano valutato il contributo agli obiettivi climatici ed energetici né a livello di singole misure, né a livello di PNRR.

**51** Tuttavia, il quadro normativo dell'RRF prevede quattro indicatori per monitorare la performance del dispositivo in materia di transizione verde (paragrafo 24). Gli auditor della Corte hanno esaminato gli indicatori comuni per le misure di transizione verde, constatando che questi non hanno fornito informazioni sufficienti sulla performance. Nel campione della Corte, comprendente 24 misure, 14 erano problematiche:

- o i risultati comunicati per una misura non si riferiscono esclusivamente alle misure dell'RRF (*riquadro 7* – esempio dal Portogallo);
- o sei misure non sono coperte da alcun indicatore comune per la transizione verde; gli auditor della Corte hanno riscontrato che forniscono solo una copertura limitata della transizione verde (cfr. paragrafo 24);
- o per sette misure erano stati definiti indicatori comuni che non forniscono informazioni pertinenti sui progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi della misura (*riquadro 7* – esempi da Croazia e Slovacchia).

---

<sup>47</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guidance to member states' RRFs*, SWD(2021) 12, part 1/2, pag. 4.

## Riquadro 7



### Esempi di misure i cui indicatori sono insufficienti per misurare la performance in materia di azione per il clima

In **Portogallo**, una misura comprendente azioni di sensibilizzazione e preventive riguardo agli incendi boschivi è legata all'indicatore comune sulla popolazione beneficiante di tale misura (indicatore comune 4 – *figura 9*). Il risultato atteso è che il 30 % dell'intera popolazione portoghese benefici della misura di adattamento agli incendi boschivi. La Corte ritiene che questo indicatore non fornisca informazioni precise sull'impatto di detta misura sull'azione per il clima, in quanto va oltre la portata della misura.

In **Croazia**, una misura per la decarbonizzazione del settore energetico, relativa principalmente alla sostituzione di vecchie linee di trasmissione, è collegata ad un indicatore per la capacità aggiuntiva installata da fonti rinnovabili (indicatore comune 2 – *figura 9*). Sebbene la misura consenta una capacità aggiuntiva, non la realizzerà da sola. L'indicatore non è dunque pertinente per questa misura; ne consegue che la performance della misura in materia di azione per il clima non è monitorata.

In Slovacchia, una misura per la costruzione e la ricostruzione di ospedali è coperta dall'indicatore relativo ai risparmi del consumo annuo di energia primaria (indicatore comune 1 – *figura 9*). La Corte ritiene, però, che non vi sia alcun risparmio energetico che possa risultare da edifici nuovi (*figura 8*). L'unico altro indicatore per questa misura proviene dal suo valore-obiettivo, relativo al numero di posti-letto. Ciò non è sufficiente per valutare la performance e l'impatto della misura sull'azione per il clima.

**52** Gli indicatori comuni per la transizione verde non sono concepiti per monitorare alla fine gli impatti per la performance di singole misure in termini di azione per il clima e di azione ambientale (paragrafo 24). A meno di essere incluse nei piani come obiettivo specifico, le riduzioni delle emissioni di GES non vengono misurate, in quanto gli indicatori comuni non le comprendono (paragrafo 35). Analogamente, l'indicatore comune relativo alla capacità aggiuntiva installata per l'energia da fonti rinnovabili non fornirà informazioni sulla sostituzione di combustibili fossili con fonti rinnovabili ai fini della produzione di energia. Tuttavia, non è importante ridurre soltanto la percentuale relativa di energia prodotta da combustibili fossili nel mix energetico, ma ridurre anche il consumo di energia da combustibili fossili in termini assoluti<sup>48</sup>. A causa di limiti negli indicatori comuni, la Corte conclude che questi ultimi non possono essere usati per

<sup>48</sup> SEI, Climate Analytics, E3G, IISD e UNEP, *The Production Gap: Phasing down or phasing up?*, 2023.

valutare la misura in cui le misure dell'RRF connesse al clima contribuiscono all'azione per il clima.

**53** Nel dicembre 2023, la Commissione ha pubblicato una relazione nella quale si prova a stimare le potenziali riduzioni di GES risultanti da un sottoinsieme di misure dell'RRF<sup>49</sup>. Nella relazione si conclude che i traguardi e gli obiettivi raggiunti fino all'agosto 2023 (153 su 1 729) hanno permesso di conseguire lo 0,5 % della riduzione stimata di emissioni di GES. Nella relazione, la Commissione spiega che questa bassa percentuale è dovuta all'iniziale fase di attuazione dell'RRF, oltre al fatto che non sono inclusi i traguardi e gli obiettivi per i quali l'impatto sulla riduzione delle emissioni di GES non ha potuto essere determinato.

### Nessuna rendicontazione sulla spesa effettivamente sostenuta per l'azione per il clima

#### I criteri di audit della Corte

**54** La rendicontazione sul contributo dell'RRF all'azione per il clima dovrebbe essere attendibile e basata su ipotesi valide. Per essere pertinente per i portatori d'interesse, dovrebbe fornire un'immagine accurata dei fondi effettivamente spesi per l'azione per il clima e del contributo al conseguimento degli obiettivi climatici dell'UE<sup>50</sup>.

**55** Gli auditor della Corte hanno esaminato le modalità con cui la Commissione riferisce in merito all'obiettivo del 37 % per il contributo dell'RRF all'azione per il clima e in merito alle dotazioni per i PNRR nazionali (paragrafo 06).

**56** L'obbligo di dedicare il 37 % delle dotazioni nazionali all'azione per il clima è stato verificato da subito nelle fasi di concezione e di approvazione dei PNRR (paragrafo 09). Successivamente, nella sua relazione 2022 sulla gestione e il rendimento del bilancio dell'UE, la Commissione ha riferito che l'RRF aveva conseguito un contributo all'azione per il clima di 203 miliardi di euro, ossia del 40 %<sup>51</sup>. Tali cifre erano basate sui costi stimati, quali indicati dagli Stati membri nei rispettivi PNRR iniziali, e non su spese effettive. A febbraio 2024, il contributo all'azione per il clima pianificato è aumentato,

<sup>49</sup> Commissione europea, *NGEU Report on the impact of green bonds*, 2023, pag. 17.

<sup>50</sup> Sulla base di International Public Sector Accounting Standards Board, *Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information*.

<sup>51</sup> Commissione europea, *Relazione annuale 2022 sulla gestione e il rendimento*, Volume II, pag. 9.

a causa delle modifiche dei PNRR, e, secondo la Commissione, ammonta a 275 miliardi di euro, ossia al 42,5 % (*figura 5*).

**57** La Commissione non effettua un monitoraggio della percentuale e degli importi effettivi del contributo dei PNRR all'azione per il clima, poiché il regolamento RRF non le impone di riferire sulle somme effettivamente spese per l'azione per il clima che contribuiscono a raggiungere l'obiettivo del 37 %, ma sui costi stimati (paragrafo 56). Nel quadro dei rispettivi accordi di finanziamento e di prestito conclusi con la Commissione per l'RRF, gli Stati membri sono tenuti a dichiarare la spesa totale cumulata erogata che contribuisce agli obiettivi climatici<sup>52</sup>. Secondo tali accordi, non si tiene conto di dette informazioni per i pagamenti dell'RRF. A giudizio della Corte, la Commissione potrebbe usarle per monitorare i fondi effettivamente spesi per l'azione per il clima. Ciò, però, non avviene.

**58** I costi effettivi di una qualsivoglia misura dell'RRF, a prescindere dal contributo apportato all'azione per il clima, possono differire significativamente dai costi stimati all'atto dell'approvazione dei PNRR, incidendo sulla percentuale del contributo all'azione per il clima. Come confermato dalla Commissione, i pagamenti dovrebbero essere effettuati anche se il costo effettivo della relativa misura è più basso (o più alto) di quello inizialmente stimato (paragrafo 47 e riquadro 6), purché i traguardi e gli obiettivi siano raggiunti. A prescindere dalle differenze, l'intero importo originariamente programmato come costo di detta misura continuerà ad essere conteggiato *in toto* ai fini del valore-obiettivo di spesa climatico dei PNRR. La Corte ritiene quindi che esista il rischio che le informazioni comunicate possano non riflettere l'effettivo contributo di un PNRR all'azione per il clima, incidendo sulla rendicontabilità per il valore-obiettivo del 37 %.

**59** In aggiunta, c'è il rischio che la ritardata attuazione dei progetti connessi al clima ed il lento assorbimento dei fondi incidano sul conseguimento dell'intero contributo all'azione per il clima di 275 miliardi di euro (paragrafo 56). I progetti subiscono ritardi, ad esempio, a causa di ritardi nelle procedure di appalto pubblico o nell'ottenimento di licenze d'esercizio. Dai lavori espletati dalla Corte è inoltre emerso che le autorità nazionali sottostimavano il tempo necessario per attuare le misure. Per altre misure ci si trova di fronte ad una domanda inferiore al previsto, il che incide sull'assorbimento dei fondi (*riquadro 8*). L'effettivo contributo all'azione per il clima dei PNRR sarà inferiore a quanto inizialmente calcolato se le relative misure non vengono completate o vengono solo parzialmente completate entro i termini ultimi previsti per l'RRF.

---

<sup>52</sup> Articolo 7 dell'accordo di finanziamento concluso tra la Commissione e gli Stati membri.

## Riquadro 8



### Esempi di misure sperimentanti difficoltà che potrebbero incidere sulla rendicontazione della spesa per il clima



#### Nessun offerente interessato alla misura

In **Slovacchia**, l'appalto pubblico per la costruzione di un nuovo ospedale, il cui completamento era previsto a metà 2026, è ancora in corso. La gara iniziale non ha attratto offerenti, in quanto nessun contraente voleva impegnarsi a rispettare termini ultimi serrati, come confermato dalle autorità slovacche. Stando al PNRR slovacco, si tratta di uno dei grandi investimenti che contribuiscono alla transizione verde.



#### Ritardi nell'attuazione

I progetti per la produzione di idrogeno devono passare per una lunga procedura per ottenere una licenza d'esercizio. L'attuazione è stata anche rallentata da ritardi nell'ottenimento delle autorizzazioni e da perturbazioni della catena di approvvigionamento. In **Portogallo**, al momento della visita degli auditor della Corte (luglio 2023), solo uno dei 23 progetti approvati aveva ricevuto un anticipo per iniziare i lavori.



#### Scarso interesse per la misura

In **Grecia**, una misura per la mobilità elettrica volta a finanziare punti di ricarica aveva ricevuto solo 171 domande al gennaio 2024. Si tratta del 2,7 % dell'obiettivo finale; ciò indica un basso livello di interesse in termini di partecipazione all'azione da parte dei destinatari finali. Analogamente, solo il 6 % del numero di taxi previsto è in corso di sostituzione con veicoli elettrici. Per far fronte alla bassa adesione, le autorità nazionali hanno aumentato il sostegno per la sostituzione dei vecchi taxi e hanno prorogato il termine entro il quale i beneficiari possono presentare domanda.

## Nessun nesso tra spese e rendicontazione in materia di transizione verde

I criteri di audit della Corte

**60** La rendicontazione sulla transizione verde dovrebbe essere attendibile e basata su ipotesi valide. Le informazioni pubblicate dovrebbero indicare chiaramente la metodologia utilizzata per compilarle<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Sulla base di International Public Sector Accounting Standards Board, *Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information*.

**61** La Corte ha esaminato la metodologia utilizzata dalla Commissione per comunicare sui progressi compiuti per il pilastro della transizione verde. Ha inoltre valutato l'attendibilità delle informazioni sulla transizione verde riportate nel [quadro di valutazione dell'RRF](#).

**62** Per riferire in merito alla transizione verde, la Commissione applica una metodologia che è diversa da quella utilizzata per calcolare il contributo all'azione per il clima del 37 %. Per la transizione verde, al pilastro primario o secondario di ogni misura è attribuita la stessa ponderazione: la metodologia non distingue tra le due situazioni in cui il contributo stimato all'obiettivo climatico ed ambientale è significativo (100 %) o modesto (40 %). Quando una misura è assegnata alla transizione verde sia nell'ambito del pilastro primario che di quello secondario, i relativi traguardi e obiettivi vengono conteggiati due volte ai fini della transizione verde. La Commissione stima che tali casi hanno costituito circa l'1,8 % delle sottomisure incluse nei 27 PNRR originari.

**63** Un'altra differenza tra le due metodologie è che il contributo al valore-obiettivo del 37 % viene calcolato solo ex ante (paragrafo [56](#)). Invece, la rendicontazione sulla transizione verde è intesa a monitorare i progressi compiuti e la normativa disciplinante l'RRF prevede l'obbligo di rendicontare le spese per pilastro<sup>54</sup> ([figura 3](#)). La Commissione ritiene che tale disposizione sia rispettata rendicontando sui fondi erogati agli Stati membri sulla base del soddisfacente conseguimento di traguardi e obiettivi (paragrafo [03](#)). Secondo la Corte, il [regolamento RRF](#) non indica chiaramente se la rendicontazione debba riferirsi alla spesa effettiva o a quella stimata; la Commissione comunica unicamente quest'ultima<sup>55</sup>.

**64** Al fine di riferire sui progressi nell'erogazione per pilastro, la Commissione calcola il valore unitario di un traguardo o di un obiettivo. Tale valore è calcolato dividendo la dotazione totale dell'RRF per uno Stato membro per il numero totale di traguardi e obiettivi<sup>56</sup>. I traguardi e gli obiettivi non sono direttamente assegnati ai pilastri. Per stabilire quali sono rilevanti per la transizione verde, la Commissione verifica i pilastri primario e secondario delle misure sottostanti (paragrafo [05](#)). I traguardi e gli obiettivi sono considerati come contribuenti al pilastro della transizione verde se almeno una delle rispettive sottomisure è associata a detto pilastro.

---

<sup>54</sup> Articolo 29, paragrafo 3, del [regolamento RRF](#).

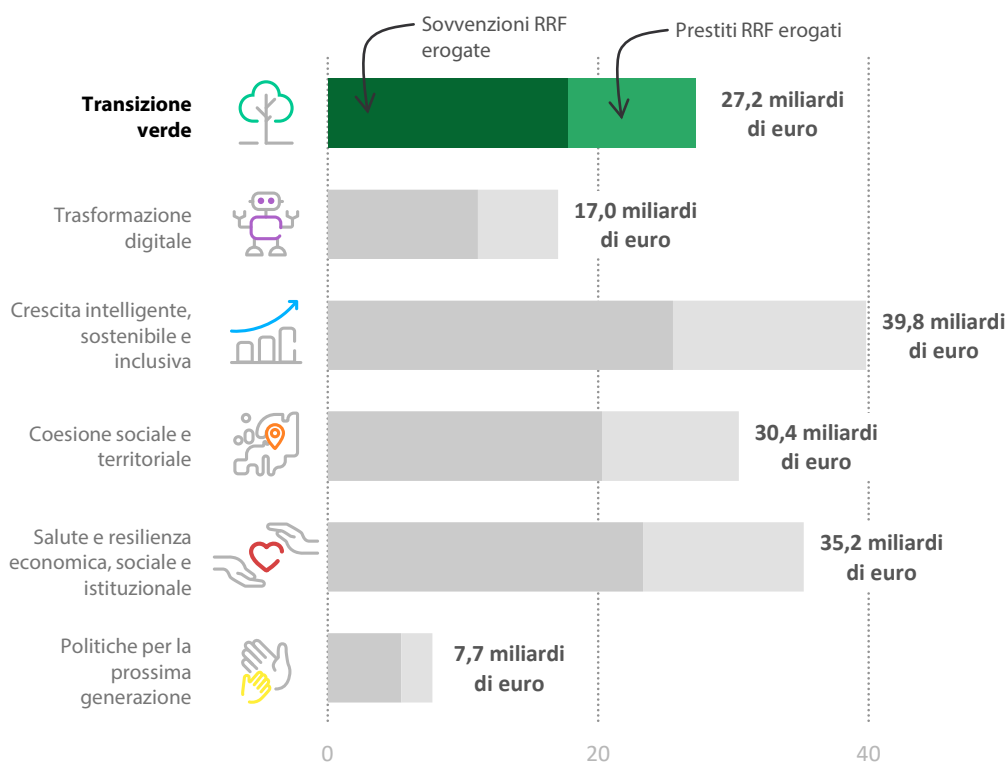
<sup>55</sup> [Relazione speciale 26/2023](#), paragrafo VII.

<sup>56</sup> [Relazione speciale 26/2023](#), paragrafo 78.



**65** Il **quadro di valutazione dell'RRF** (paragrafo **05**) fornisce informazioni sugli esborsi della Commissione per pilastro e sui traguardi e gli obiettivi raggiunti. A febbraio 2024, gli Stati membri avevano ricevuto 103 miliardi di euro di sovvenzioni e 54 miliardi di euro di prestiti (oltre al 13 % del prefinanziamento, per circa 68 miliardi di euro). Gli esborsi collegati al pilastro della transizione verde rappresentano finora il 17 % (27,2 miliardi di euro) di tutti gli esborsi (**figura 13**). Considerando che le misure pertinenti per l'azione per il clima dovrebbero, da sole, contribuire al 42,5 % dell'importo assegnato dell'RRF (paragrafo **09**), e che la transizione verde dovrebbe includere 34 misure ambientali aggiuntive che non sono rilevate dall'esercizio di monitoraggio dell'azione per il clima, questo importo è ancora abbastanza basso.

**Figura 13 – Esborsi per pilastro, come indicato nel **quadro di valutazione dell'RRF** (miliardi di euro)**



Fonte: **quadro di valutazione dell'RRF**, dati aggiornati al febbraio 2024.

**66** L'approccio adottato per rendicontare può portare a sottostimare o sovrastimare gli importi indicati come erogati per la transizione verde, in quanto il valore unitario di traguardi e obiettivi non riflette né i costi effettivi né quelli stimati delle misure. Ad esempio, una misura relativa all'efficienza energetica degli edifici in Portogallo prevede obiettivi connessi alla superficie riqualificata. Utilizzando il valore unitario, la

riqualificazione di 45 000 m<sup>2</sup> verrà conteggiata, in termini di transizione verde, allo stesso modo della riqualificazione di 315 000 m<sup>2</sup>.

**67** Nella precedente relazione sul quadro di monitoraggio della performance dell'RRF, la Corte ha giudicato che l'assenza di dati sulle spese effettive limitava la valutazione dell'uso efficiente delle risorse dell'RRF e la performance dell'RRF al livello dei suoi pilastri. Ha perciò raccomandato alla Commissione<sup>57</sup> di "riferire in merito alle spese effettive", raccomandazione che non è stata accolta dalla Commissione.

**68** La rendicontazione sulla transizione verde è ulteriormente inficiata dal fatto che la maggior parte dei traguardi e degli obiettivi iniziali sono collegati alle primissime fasi di attuazione (quali ad esempio l'approvazione di un invito a presentare proposte di progetti). Ciò significa che i primi pagamenti agli Stati membri non sono necessariamente collegati a progetti effettivi, se i rispettivi traguardi ed obiettivi sono connessi a riforme o a fasi preparatorie per avviare una misura, ad esempio. Per i progetti che non sono completati, o per le misure che non riescono a raggiungere l'ultimo traguardo o obiettivo, la Commissione non può recuperare i fondi già erogati, in quanto il [regolamento RRF](#) non prevede questa possibilità. Poiché il quadro di valutazione indica gli importi erogati agli Stati membri, la Commissione non modificherebbe ciò che viene riferito in tali casi.

**69** Nel complesso, la Corte ha constatato che la rendicontazione sulla transizione verde presentata nel [quadro di valutazione dell'RRF](#) fa sorgere confusione. Non si tiene conto né degli importi stimati né dei costi effettivi delle misure per la transizione verde: la rendicontazione è basata su valori unitari (paragrafo [66](#)). Il [quadro di valutazione dell'RRF](#), perciò, non fornisce agli utenti informazioni complete e attendibili sugli importi effettivi spesi per la transizione verde.

---

<sup>57</sup> [Relazione speciale 26/2023](#), paragrafo 87 e raccomandazione n. 4, lettera b).

## Conclusioni e raccomandazioni

**70** Una delle finalità del dispositivo per la ripresa e la resilienza è contribuire alla transizione verde e agli obiettivi climatici dell'UE. In particolare, gli Stati membri devono riservare ad azioni connesse al clima almeno il 37 % dei fondi programmati (paragrafi 01-09).

**71** La Corte ha inteso valutare se la concezione e l'attuazione dell'RRF e dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza stiano contribuendo in modo efficace alla transizione verde. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha fornito un incentivo ad investire nell'azione per il clima e nella transizione verde. Tuttavia, la Corte ha rilevato debolezze nella concezione del dispositivo, confermate quando ha proceduto a valutarne l'attuazione. La Corte conclude che le debolezze sintetizzate nella *figura 14* ed indicate in dettaglio di seguito mettono in dubbio il conseguimento degli obiettivi dell'RRF relativi alla transizione verde.

**Figura 14 – Debolezze nella concezione e attuazione dell'RRF per quanto riguarda la transizione verde**



Fonte: Corte dei conti europea.

**72** Dall'analisi effettuata dalla Corte emerge che, sebbene l'azione per il clima sia monitorata e venga conteggiata per il valore-obiettivo del 37 %, ha una portata minore rispetto alla transizione verde, che prevede obiettivi ambientali e legati alla biodiversità oltre a quelli climatici. La metodologia usata per monitorare l'azione per il clima si basa su tre coefficienti climatici (0 %, 40 % e 100 %) connessi al contributo atteso delle misure agli obiettivi climatici, come disposto dal [regolamento RRF](#). Singoli coefficienti climatici sono stati spesso applicati a misure che prevedono un'ampia gamma di azioni, non tutte connesse al clima, e ai rispettivi costi. Per stimare meglio il contributo all'azione per il clima, la Commissione ha introdotto il concetto di sottomisura. Nella pratica, il contributo all'azione per il clima delle misure non è stato sempre individuato con precisione, causando un elevato livello di approssimazione e portando a potenziali sovrastime, specie per misure complesse con elementi che dovevano avere contributi differenti all'azione per il clima (paragrafi [15-22](#)).

**73** Dall'audit della Corte è inoltre emerso che alcuni coefficienti climatici definiti nel [regolamento RRF](#) (ferrovie, reti elettriche e nuovi edifici) non riflettono il contributo atteso agli obiettivi climatici dell'UE: ad esempio, non vengono considerate le emissioni di gas della fase di costruzione degli investimenti, che portano in realtà ad un contributo all'azione per il clima più basso. Utilizzando per queste tre categorie coefficienti climatici più conservativi di quelli stabiliti nel regolamento, gli auditor della Corte hanno calcolato probabili sovrastime, per 34,5 miliardi di euro, del contributo apportato dall'RRF all'azione per il clima. In aggiunta, il quadro di performance non consente di monitorare l'impatto di tutte le misure di sostegno alla transizione verde e non copre aspetti cruciali, quali ad esempio le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra o il contributo agli obiettivi ambientali (paragrafi [23-24](#)).

## **Raccomandazione 1 – Stimare meglio la spesa per il clima nell'ambito di strumenti di finanziamento futuri**

---

La Commissione dovrebbe far sì che le misure, gli interventi o le azioni connesse al clima siano suddivise ad un livello che consenta di collegarle all'appropriato e giustificabile contributo all'azione per il clima, ottenendo una valutazione più dettagliata e precisa della spesa per il clima.

**Termine di attuazione: quando verranno proposti eventuali strumenti richiedenti il monitoraggio dell'azione per il clima**

## Raccomandazione 2 – Far sì che futuri strumenti di finanziamento volti a sostenere i valori-obiettivo e gli obiettivi climatici e ambientali siano concepiti in modo appropriato

---

La Commissione dovrebbe:

- a) valutare le modalità con le quali gli strumenti di finanziamento che contribuiscono al conseguimento dei valori-obiettivo e degli obiettivi climatici dell'UE forniranno informazioni sul loro effettivo contributo a detto conseguimento;
- b) tener conto, nel quadro di monitoraggio e di valutazione della performance, degli investimenti pertinenti per gli obiettivi climatici e ambientali.

**Termine di attuazione: quando verranno proposti eventuali strumenti con obiettivi climatici e ambientali**

**74** La Corte ha constatato che sull'inclusione di misure di sostegno alla transizione verde nei piani per la ripresa e la resilienza ha inciso negativamente la stretta tempistica dell'RRF, e che non è chiaro in che misura i piani nazionali contribuiscono all'azione per il clima. Ad alcune misure sono state assegnati campi d'intervento che non ne riflettevano la natura, generando contributi all'azione per il clima più elevati; oppure, alcune misure, come ad esempio le sottomisure per costi amministrativi, non erano pertinenti per l'azione per il clima. Gli investimenti connessi al clima non sono sempre collegati a traguardi e obiettivi pertinenti per l'azione per il clima o aventi un impatto (paragrafi [25-35](#)).

**75** La Corte ha inoltre rilevato incoerenze nell'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo": quando applicavano approcci semplificati, gli Stati membri non erano sempre tenuti a valutare approfonditamente la necessità di misure di mitigazione associate ai propri investimenti. La Corte ha individuato casi in cui gli Stati membri hanno finanziato progetti che non corrispondevano alla descrizione della misura, con ricadute sull'efficacia e sul livello del contributo all'azione per il clima (paragrafi [36-47](#)).

## Raccomandazione 3 – Potenziare la performance delle misure per la transizione verde

---

La Commissione dovrebbe:

- a) adottare misure per ovviare alle incoerenze nell'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" da parte degli Stati membri quando questi ultimi utilizzano l'approccio semplificato.

**Termine di attuazione: giugno 2025**

- b) Qualora le misure connesse alla transizione verde siano modificate, far sì che traguardi e obiettivi monitorino lo stato di avanzamento delle misure fino al loro completamento, per poter valutare se le misure abbiano conseguito i rispettivi obiettivi climatici e ambientali.

**Termine di attuazione: dicembre 2025**

**76** A causa dei limiti del quadro di monitoraggio, la Commissione non dispone di informazioni sufficienti per valutare la performance delle misure che contribuiscono alla transizione verde. La Commissione riferisce unicamente sugli importi connessi al clima assegnati *ex ante*. Pertanto, le informazioni presentate non tengono conto del livello di spesa effettivo, sul quale incidono vari fattori, quali ad esempio i ritardi ed il lento assorbimento dei fondi. Questi fattori possono portare a sottostimare o sovrastimare il contributo all'azione per il clima. Al contempo, gli Stati membri riferiscono in merito alla spesa per il clima erogata, ma tali informazioni non vengono utilizzate dalla Commissione per riferire in merito al valore-obiettivo quantitativo del 37 %. Pertanto, la Commissione non può garantirne la piena rendicontabilità (paragrafi [48-59](#)).

**77** Tramite il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza vengono monitorati i pagamenti effettuati dalla Commissione agli Stati membri. Seguendo i principi dell'RRF, detti pagamenti non sono connessi ai relativi costi di una misura e, di conseguenza, non rappresentano il livello di fondi effettivamente spesi in relazione al clima. Per di più, i traguardi e gli obiettivi non riflettono necessariamente l'ambizione della corrispondente misura di contribuire alla transizione verde. Ciò rende inattendibile la rendicontazione sulla transizione verde per quanto riguarda le spese effettive (paragrafi [60-69](#)).

## Raccomandazione 4 – Migliorare la rendicontazione delle spese per il clima nell’ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza

---

La Commissione dovrebbe compilare e pubblicare le informazioni già fornite dagli Stati membri sui costi effettivi delle misure connesse al clima, compararle ai costi stimati nei piani nazionali e ricalcolare l’effettivo contributo all’azione per il clima rispetto al valore-obiettivo del 37 %.

### **Termine di attuazione: dicembre 2026**

Nota: nella [relazione speciale 26/2023](#), la Corte ha raccomandato alla Commissione di “riferire in merito alle spese effettive finanziate dal dispositivo nel quadro dei sei pilastri, in quanto presupposto per la valutazione dell’utilizzo efficiente delle risorse”; la Commissione non ha però accettato detta raccomandazione.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione del 4 luglio 2024.

*Per la Corte dei conti europea*

Tony Murphy  
*Presidente*

## Allegato – Misure selezionate dagli auditor della Corte

Settore/ Stato membro pertinente	Grecia	Croazia	Portogallo	Slovacchia
Rinnovabili e settore dell'energia	EL-C[1,1]-I[16926] Sostegno all'installazione di sistemi di stoccaggio per potenziare la diffusione dell'energia da fonti rinnovabili	HR-C[C12]-I[R1-I1] Rivitalizzare, costruire e digitalizzare il sistema energetico e le infrastrutture di supporto per decarbonizzare il settore energetico	PT-C[C14]-I[i01] Idrogeno e altri gas rinnovabili	SK-C[C1]-I[I2] Modernizzare le esistenti fonti rinnovabili di energia elettrica (ripotenziamento)
Efficienza energetica	EL-C[1,2]-I[16872] Riqualficazione energetica degli edifici residenziali	HR-C[C61]-I[R1-I1] Riqualficazione energetica degli edifici	PT-C[C13]-I[i01] Efficienza energetica degli edifici residenziali	SK-C[C2]-I[I1] Efficienza energetica delle case familiari
Mobilità sostenibile	EL-C[1,3]-I[16924] Mobilità elettrica: punti di ricarica, autobus elettrici, taxi elettrici	HR-C[C14]-I[R5-I2] Ricerca, sviluppo e produzione di nuovi veicoli per la mobilità e infrastrutture di supporto	PT-C[C15]-I[i01] Estensione della rete della metropolitana	SK-C[C3]-I[I1] Sviluppo di infrastrutture di trasporto a bassa intensità di carbonio
Decarbonizzazione dell'industria	EL-C[4,7]-I[16980] Strumento di prestito dell'RRF	HR-C[C111]-I[R4-I2] Strumento finanziario per le microimprese e le piccole e medie imprese	PT-C[C11]-I[i01] Decarbonizzazione dell'industria	SK-C[C4]-I[I1] Gestione del regime di decarbonizzazione dell'industria
Uso sostenibile delle risorse naturali	EL-C[1,4]-I[16849] Piano nazionale di rimboschimento e investimento-faro del Parnete	HR-C[C15]-I[R1-I1] Costruzione di centri logistici e di distribuzione per prodotti ortofrutticoli e acquisto delle necessarie attrezzature	PT-C[C08]-I[i05] Programma in campo forestale	SK-C[C5]-I[I1] Adattamento delle regioni ai cambiamenti climatici



Settore/ Stato membro pertinente	Grecia	Croazia	Portogallo	Slovacchia
Altri settori	EL-C[4,6]-I[16634] Nuovi parchi industriali	HR-C[C13]-I[R1-I2] Programma di sviluppo dell'approvvigionamento idrico pubblico	PT-C[C12]-I[i01] Bioeconomia	SK-C[C11]-I[I2] Nuova rete ospedaliera: costruzione, ricostruzione e attrezzature

# Abbreviazioni e acronimi

**DNSH:** *Do no significant harm*

**GES:** gas a effetto serra

**MW:** Megawatt

**NGEU:** NextGenerationEU

**PNRR:** piano nazionale per la ripresa e la resilienza

**RRF:** dispositivo per la ripresa e la resilienza

# Glossario

**Adattamento ai cambiamenti climatici:** riduzione della vulnerabilità di paesi e comunità ai cambiamenti climatici aumentando la loro capacità di assorbirne gli effetti.

**Assorbimento:** misura in cui gli Stati membri hanno ricevuto finanziamenti dell'RRF dalla Commissione per il conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi.

**Azione per il clima:** azione volta a contrastare i cambiamenti climatici e il loro impatto.

**Campo di intervento:** categoria di attività finanziate dall'RRF, dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal Fondo di coesione o dal Fondo sociale europeo.

**Coefficiente climatico:** ponderazione attribuita alla spesa dell'UE destinata a progetti, misure o azioni che riflette la misura in cui questi ultimi integrano le considerazioni climatiche.

**Contributo a favore del clima:** stima della spesa di uno Stato in materia di azione per il clima finanziata dall'RRF.

**Dispositivo per la ripresa e la resilienza:** dispositivo di sostegno finanziario dell'UE volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19, stimolare la ripresa e rispondere alle sfide di un futuro più verde e digitale.

**Indicatore comune:** variabile misurabile che fornisce informazioni sui progressi compiuti nell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza verso il raggiungimento degli obiettivi comuni e sulla performance complessiva dell'RRF.

**Investimento:** spesa per un'attività, un progetto o un'altra azione prevista dal regolamento RRF che ci si attende porti risultati benefici per la società, l'economia o l'ambiente.

**Mitigazione dei cambiamenti climatici:** riduzione o limitazione delle emissioni di gas a effetto serra in ragione del loro effetto sul clima.

**Monitoraggio delle azioni per il clima:** monitoraggio dei progressi compiuti nel conseguimento dei valori-obiettivo di spesa a favore dell'azione per il clima.

**Monitoraggio:** osservazione e verifica sistematiche dei progressi compiuti verso il raggiungimento di un obiettivo, effettuate in parte attraverso indicatori.

**NextGenerationEU:** pacchetto di finanziamenti che mira ad aiutare gli Stati membri dell'UE a superare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19.

**Non arrecare un danno significativo:** principio in base al quale le misure di investimento non devono avere alcun impatto negativo rilevante a livello ambientale.

**Performance:** misura in cui un intervento, un progetto o un programma finanziato dall'UE ha conseguito gli obiettivi prefissati e assicura un impiego ottimale delle risorse.

**Piano nazionale per la ripresa e la resilienza:** documento che definisce le riforme e gli investimenti previsti da uno Stato membro nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

**Pilastro:** termine utilizzato per ciascuno dei sei settori d'intervento che costituiscono l'RRF: i) transizione verde; ii) trasformazione digitale; iii) coesione economica, produttività e competitività; iv) coesione sociale e territoriale; v) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; vi) politiche per la prossima generazione.

**Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza:** sito Internet della Commissione illustrante i progressi nell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri.

**REPowerEU:** iniziativa dell'UE mirata a porre fine alla dipendenza dai combustibili fossili, diversificare l'approvvigionamento energetico e accelerare la transizione verso un'energia pulita.

**Riforma:** nel contesto dell'RRF, un cambiamento risultante in un miglioramento significativo, duraturo, del funzionamento di un mercato, di una politica, o di strutture istituzionali o amministrative, oppure in progressi significativi verso obiettivi strategici quali crescita e occupazione, resilienza e transizioni verde e digitale.

**Traguardo:** misura qualitativa dei progressi compiuti da uno Stato membro verso il completamento di una riforma o di un investimento previsto dal rispettivo piano per la ripresa e la resilienza.

**Valore-obiettivo:** misura quantitativa dei progressi compiuti da uno Stato membro verso il completamento di una riforma specifica o di un investimento previsto dal rispettivo piano per la ripresa e la resilienza.

## Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-14>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-14>

## 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 compiti 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 Joëlle Elvinger, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Joëlle Elvinger, membro della Corte, coadiuvata da: Ildikó Preiss, capo di Gabinetto, e Paolo Pesce, Attaché di Gabinetto; Ramona Bortnowschi, prima manager; Antonella Stasia, capoincarico; Marika Meisenzahl e Asimina Petri, vice capoincarico; Monika Dedicova e Zvonimir Novoselić, auditor; Laura Mcmillan, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofield, Hana Vendlekova e Aikaterini Vraila hanno fornito assistenza linguistica.



*Da sinistra a destra: Ildikó Preiss, Zvonimir Novoselić, Joëlle Elvinger, Jerónimo Montenegro, Antonella Stasia, Paolo Pesce, Ramona Bortnowschi, Monika Dedicova, Asimina Petri, Marika Meisenzahl, Aikaterini Vraila e Marin Pažanin.*

# DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2024

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei 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, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e siano indicate le eventuali modifiche. 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.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già 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.

Figure 2, 3, 8, 9, 10, 14; riquadri 2, 3, 5, 6, 7, 8; tabella 1 – Pittogrammi: queste figure sono state realizzate utilizzando risorse tratte da [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. tutti i diritti riservati. Figura 2 – Pittogramma: Commissione europea. Figura 13 – © Unione europea.

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.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-2576-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/839649	QJ-AB-24-014-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2605-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/66732	QJ-AB-24-014-IT-N

**Il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha incentivato gli Stati membri ad investire nella transizione verde. Questi ultimi hanno previsto di spendere circa 275 miliardi di euro per l'azione per il clima nell'ambito del pilastro della transizione verde. Tuttavia, dall'analisi effettuata dalla Corte sono emerse carenze nella concezione del dispositivo e nell'attuazione delle misure di transizione verde. Dette carenze hanno generato possibili sovrastime degli importi assegnati all'azione per il clima, discrepanze tra pianificazione e pratica, nonché poche indicazioni in merito all'effettivo contributo delle misure alla transizione verde. Ai sensi della normativa, non è obbligatorio stimare il contributo del dispositivo agli obiettivi climatici dell'UE, né riferire sulle spese effettivamente sostenute; ciò ne limita la pertinenza per i portatori d'interesse. La Corte formula diverse raccomandazioni volte a migliorare la concezione e l'efficacia dei fondi dell'UE pertinenti per la transizione verde.**

**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/contact](https://eca.europa.eu/it/contact)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors