



CORTE DEI CONTI  
EUROPEA

Relazione speciale n. 21

2012

ISSN 1831-0869

EFFICACIA IN TERMINI DI COSTI/  
BENEFICI DEGLI INVESTIMENTI  
DELLA POLITICA DI COESIONE  
NEL CAMPO DELL'EFFICIENZA  
ENERGETICA



IT





Relazione speciale N. 21 // 2012

# EFFICACIA IN TERMINI DI COSTI/ BENEFICI DEGLI INVESTIMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE NEL CAMPO DELL'EFFICIENZA ENERGETICA

(presentata a norma dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, Rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUSSEMBURGO

Telefono +352 4398-1  
Telefax +352 4398-46410  
E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 21 // 2012

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.  
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2013

ISBN 978-92-9241-033-9  
doi:10.2865/46339

© Unione europea, 2012  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Luxembourg*

# INDICE

Paragrafo

## GLOSSARIO

I-V **SINTESI**

1-7 **INTRODUZIONE**

1-3 **EFFICIENZA ENERGETICA**

4 **OBIETTIVI DELLA POLITICA DELL'UE**

5-7 **SOSTEGNO FINANZIARIO NELL'AMBITO DELLA POLITICA DI COESIONE**

8-11 **ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT**

12-50 **OSSERVAZIONI**

12-35 **PIANIFICAZIONE E FINANZIAMENTO**

12-17 I PROGRAMMI OPERATIVI NON SONO STATI BASATI SU ADEGUATE VALUTAZIONI DEL FABBISOGNO

18-22 L'EFFICACIA SOTTO IL PROFILO COSTI/BENEFICI NON COSTITUISCE UN FATTORE DETERMINANTE NELL'ASSEGNAZIONE DEI FONDI ALLE MISURE DI EFFICIENZA ENERGETICA

23-28 DEBOLEZZE DEI CRITERI DI SELEZIONE DEI PROGETTI

29-35 INDICATORI DI PERFORMANCE E MONITORAGGIO INADEGUATI

36-50 **ATTUAZIONE DEI PROGETTI DI EDILIZIA PUBBLICA**

36-40 L'EFFICIENZA ENERGETICA NON È L'OBIETTIVO PRINCIPALE

41-44 AUDIT ENERGETICI NON SEMPRE OBBLIGATORI O NON DI BUONA QUALITÀ

45-50 I PROGETTI HANNO PRODOTTO REALIZZAZIONI FISICHE, MA A COSTI ELEVATI IN RELAZIONE ALL'ENERGIA POTENZIALMENTE RISPARMIATA

51-52 **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

**ALLEGATO I — FONDI DELLA POLITICA DI COESIONE ASSEGNATI ALLE MISURE DI EFFICIENZA ENERGETICA 2000-2013 E A PROGETTI SELEZIONATI 2007-2011**

**ALLEGATO II — PERIODO DI RIMBORSO DELL'INVESTIMENTO E RISPARMI ENERGETICI CONSEGUITI DAI PROGETTI IN REPUBBLICA CECA, ITALIA E LITUANIA**

**RISPOSTA DELLA COMMISSIONE**

## GLOSSARIO

**Audit energetico:** Un audit energetico standard consiste in un'analisi completa dei sistemi energetici di una struttura. In particolare, include l'elaborazione di una base di riferimento per l'uso dell'energia, una valutazione delle potenzialità di risparmio energetico e dell'efficacia sotto il profilo costi/benefici delle misure di conservazione dell'energia adeguatamente selezionate.

**Autorità di gestione:** Organismo nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro, che propone il programma operativo alla Commissione ai fini dell'adozione e che è poi responsabile della sua gestione e attuazione.

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

**Investimento efficace in termini di costi/benefici:** L'alternativa a costo più basso per raggiungere un dato livello di performance o l'alternativa con il più elevato livello di performance per un dato livello di costo. Può anche essere utilizzato per confrontare e stabilire un ordine di priorità tra progetti alternativi nell'ambito di un programma (Kreith, F., Goswami, Y.D., *Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy*, Taylor & Francis, Boca Raton, USA, 2007). Le spese eseguite dall'UE devono ricercare il miglior rapporto tra i mezzi impiegati ed i risultati conseguiti (cfr. articolo 27, paragrafo 2, del regolamento finanziario)

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

**Periodo di rimborso non attualizzato:** Il periodo di rimborso è uno dei metodi per valutare l'efficacia in termini di costi/benefici. Misura il tempo trascorso tra l'investimento iniziale e il momento in cui i risparmi accumulati sono sufficienti a ripagare il costo dell'investimento iniziale.

**Piano d'azione nazionale per l'efficienza energetica (PAEE):** Nei rispettivi PAEE nazionali, gli Stati membri devono spiegare come intendono conseguire l'obiettivo indicativo di risparmio energetico del 9 % entro il 2016, come richiesto dalla direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici. Il PAEE nazionale deve descrivere le misure previste per migliorare l'efficienza energetica e le tappe per pervenire ad applicare le disposizioni sul ruolo esemplare del settore pubblico e sulla divulgazione di informazioni e sulle consulenze agli utenti finali.

**Politica di coesione:** Politica dell'UE che mira a rafforzare la coesione economica, territoriale e sociale all'interno dell'Unione europea riducendo il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni. Il presente audit ha riguardato, in particolare, i seguenti due fondi:

- a) il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che finanzia le infrastrutture, la creazione o il mantenimento di posti di lavoro nonché le iniziative di sviluppo locale delle piccole e medie imprese (PMI);
- b) il Fondo di coesione (FC), che rafforza la coesione economica e sociale finanziando progetti nel settore dell'ambiente e dei trasporti negli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90 % della media UE.

**Programma operativo (PO):** Un documento presentato da uno Stato membro e adottato dalla Commissione che fissa una strategia di sviluppo con una serie coerente di priorità (definite «assi prioritari» nel regolamento n. 1083/2006) da realizzare con il contributo di un Fondo di coesione. Gli assi prioritari comprendono un gruppo di operazioni connesse tra loro e aventi obiettivi specifici misurabili. Sono ulteriormente articolati in misure. Le misure (termine utilizzato nella presente relazione anche per indicare le tappe o i processi) prevedono un progetto o un gruppo di progetti selezionati dall'autorità di gestione (secondo criteri stabiliti dal comitato di sorveglianza) ed attuati da uno o più beneficiari.

**Unità di misura dell'energia:**

- La tonnellata equivalente petrolio (TEP) è la quantità di energia rilasciata dalla combustione di una tonnellata di petrolio grezzo e vale circa 42 GJ.
- Giga joule (GJ)
- Giga/Mega/kilo watt ora (G/M/kWh)

## SINTESI

### I.

Il costo dei maggiori consumi energetici, l'esaurimento delle riserve di combustibili fossili e l'effetto delle attività umane sui cambiamenti climatici mondiali sono all'origine delle recenti politiche in materia di efficienza energetica. Dal 2000, l'Unione europea, attraverso i fondi della politica di coesione, ha reso disponibili circa 5 miliardi di euro per il cofinanziamento delle misure di efficienza energetica negli Stati membri. La Commissione europea e le autorità nazionali e regionali sono responsabili della sana gestione finanziaria di questi fondi in applicazione del sistema della «gestione concorrente».

### II.

La Corte dei conti europea ha valutato se gli investimenti della politica di coesione nell'efficienza energetica siano stati efficaci sotto il profilo dei costi/benefici. Per rispondere a tale quesito, la Corte ha inteso appurare se

- a) nelle fasi di programmazione e finanziamento siano state create le condizioni adeguate per rendere efficaci sotto il profilo dei costi/benefici gli investimenti nell'efficienza energetica e se
- b) i progetti di efficienza energetica nell'edilizia pubblica siano stati efficaci sotto il profilo dei costi/benefici.

### III.

L'audit è stato svolto in Repubblica ceca, Italia e Lituania, i paesi che avevano ricevuto i contributi più consistenti dal Fondo di coesione e dal Fondo europeo di sviluppo regionale per le misure di efficienza energetica nel periodo di programmazione 2007-2013 e che avevano anche stanziato gli importi più elevati per i progetti entro il 2009. L'audit ha incluso un esame di quattro programmi operativi e un campione di 24 progetti di investimento per l'efficienza energetica nell'edilizia pubblica.

## SINTESI

### IV.

La Corte ha concluso che:

- a) non sono state create, nelle fasi di programmazione e finanziamento, le condizioni adeguate per rendere efficaci sotto il profilo dei costi/benefici gli investimenti nell'efficienza energetica, dal momento che:
- i programmi operativi sottoposti ad audit non sono stati supportati da adeguate valutazioni del fabbisogno volte ad individuare i settori specifici in cui si potevano ottenere risparmi energetici e le diverse opzioni per conseguirli in modo efficace dal punto di vista dei costi/benefici, giustificando così le misure scelte e il loro costo. Le autorità nazionali non hanno fatto sì che i programmi operativi fossero inclusi nei piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica;
  - il concetto di efficacia sotto il profilo dei costi/benefici, o il miglior rapporto tra risorse impiegate e risultati raggiunti, non è stato un fattore determinante nel momento in cui gli Stati membri hanno assegnato finanziamenti a misure e progetti concreti in materia di efficienza energetica. Tale concetto non era stato neppure integrato nella valutazione svolta dalla Commissione prima dell'approvazione dei programmi operativi;
  - gli indicatori di performance per le misure di efficienza energetica non erano adeguati al monitoraggio dei programmi. Gli orientamenti della Commissione in materia di monitoraggio non stabilivano indicatori per l'efficienza energetica. Per tale ragione, i risultati delle misure di efficienza energetica comunicati dalle singole autorità di gestione non sono confrontabili nell'ambito dell'UE e non possono essere aggregati.
- b) i progetti di efficienza energetica negli edifici pubblici sottoposti ad audit non erano efficaci sotto il profilo dei costi/benefici:
- anche se i progetti controllati hanno prodotto le realizzazioni fisiche previste, quali la sostituzione di finestre e porte o l'isolamento di muri e tetti, il costo in relazione ai potenziali risparmi energetici era elevato. Più dell'efficienza energetica era considerata importante la necessità di rinnovare gli edifici pubblici. Anche se i progetti controllati miravano a risparmiare energia e ad accrescere il confort, non generavano un buon rapporto tra i risparmi energetici e i relativi costi d'investimento. Il periodo medio di rimborso previsto per gli investimenti era di circa 50 anni, eccessivamente lungo rispetto alla vita utile delle componenti rinnovate e anche degli edifici stessi;
  - gli audit energetici non erano obbligatori (Italia, Lituania) oppure, dove richiesti (Repubblica ceca), raccomandavano opzioni di investimento eccessivamente costose. In 18 dei 24 progetti controllati, il risparmio energetico effettivo risultante dal progetto non ha potuto essere verificato in quanto non era stato misurato in modo attendibile.

### V.

La Corte raccomanda alla Commissione di subordinare la concessione di finanziamenti alle misure di efficienza energetica nell'ambito della politica di coesione a un'adeguata valutazione del fabbisogno, ad un regolare monitoraggio, all'impiego di indicatori di performance confrontabili, nonché all'uso di criteri trasparenti per la selezione dei progetti e a costi di investimento standard per unità di energia da risparmiare, con un periodo massimo accettabile di rimborso non aggiornato dell'investimento.

# INTRODUZIONE

## EFFICIENZA ENERGETICA

1. Migliorare l'efficienza energetica significa utilizzare meno risorse energetiche per ottenere un'attività economica o un servizio di livello equivalente. Le misure di efficienza energetica offrono ancora possibilità inesplorate per ridurre il consumo energetico, limitare gli effetti negativi delle attività umane e promuovere la sicurezza energetica<sup>1</sup>. Migliorare l'efficienza energetica è importante nell'edilizia residenziale, pubblica e commerciale nonché nel settore manifatturiero, nei trasporti, nella produzione e nella distribuzione di energia elettrica.
  
2. I tipici investimenti finalizzati al conseguimento dell'efficienza energetica includono un migliore isolamento degli edifici, l'installazione di finestre energeticamente efficienti, la termoregolazione, il potenziamento dei sistemi di teleriscaldamento, dei motori industriali, degli impianti elettrici e a vapore, gli impianti di cogenerazione di elettricità e di calore e il recupero di energia dalla ventilazione, dai rifiuti e dai materiali riciclati. Nei trasporti, un impatto significativo può essere prodotto dirottando il traffico su strada verso altri modi di trasporto<sup>2</sup> e migliorando il rendimento dei carburanti.
  
3. Come mostra la **tabella 1**, le potenzialità in materia di efficienza energetica sono ben lungi dall'essere pienamente sfruttate (i progressi sono stati valutati dalla Commissione confrontando le proiezioni originarie realizzate nel 2007 con quelle più recenti del 2009). Molti fattori ostacolano gli investimenti nell'efficienza energetica. I più importanti sono i costi iniziali elevati e i benefici incerti. Le decisioni di investimento sono influenzate dai prezzi dell'energia, dall'incertezza normativa, dalla disponibilità di sovvenzioni e dall'accesso al credito. Queste barriere possono essere superate mediante l'adozione, da parte delle autorità pubbliche, di misure che pongano rimedio alle carenze del mercato e della normativa.

<sup>1</sup> COM(2006) 545 definitivo del 19 ottobre 2006 — Piano d'azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità.

<sup>2</sup> Ibid.

## OBIETTIVI DELLA POLITICA DELL'UE

4. La promozione dell'efficienza energetica è contemplata dall'articolo 194, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea nel quadro dell'instaurazione e del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente. Nel 2007, l'UE ha fissato autonomamente un obiettivo non vincolante di ridurre i propri consumi energetici primari del 20 % rispetto alle proiezioni per il 2020<sup>3</sup>. Tuttavia, secondo la valutazione della Commissione<sup>4</sup> delle politiche attuali (comprese quelle ancora in fase di elaborazione), senza ulteriori interventi, entro tale data l'UE avrà ottenuto un risparmio energetico pari solo al 9 % (cfr. **tabella 1**). La maggior parte degli sforzi aggiuntivi necessari per raggiungere l'obiettivo del 20 % dovrà essere realizzata nei settori dell'edilizia abitativa e del terziario (edilizia pubblica e commerciale)<sup>5</sup>. Una nuova strategia energetica per il periodo 2011-2020 richiede un impegno politico maggiore attraverso «una chiara definizione dell'obiettivo» da raggiungere ed un «controllo rigoroso dei progressi compiuti per raggiungerlo» attraverso il recepimento della normativa UE negli ordinamenti nazionali<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007. doc. 7224/1/07 REV

1. Questo obiettivo comporta un risparmio di 368 milioni di tonnellate di tonnellate equivalenti petrolio (Mtep) di energia primaria (consumo interno lordo meno l'uso finale non energetico) entro il 2020 rispetto alle proiezioni sui consumi di quell'anno di 1 842 Mtep, che implicavano un livello di consumo di 1 474 Mtep. Questo obiettivo è stato ribadito dal Consiglio europeo del giugno 2010 (17.6.2010 n. EUCO 13/10) e ripreso dalla nuova direttiva sull'efficienza energetica.

<sup>4</sup> SEC(2011) 277 definitivo dell'8 marzo 2011.

TABELLA 1

### SVILUPPI PREVISTI E POTENZIALE DI RISPARMIO ENERGETICO NEL 2020

	2020 (base di riferimento 2007) (Mtep)	2020 (base di riferimento 2009) (Mtep)	Progressi attesi nel 2020 senza ulteriori interventi (%)	Potenziale economico nel 2020 (%)
	1	2	3 $[(2-1)/1*100]$	4
Consumo interno lordo meno l'uso finale non energetico	1 842	1 678	-9 %	-20 % (obiettivo UE)
<b>Consumo energetico finale, di cui</b>	<b>1 348</b>	<b>1 214</b>	<b>-10 %</b>	<b>-19 %</b>
Industria	368	327	-11 %	-13 %
Trasporti	439	395	-10 %	-21 %
Settore abitativo	336	310	-8 %	-24 %
Terziario	205	181	-12 %	-17 %
Trasformazione, trasmissione e distribuzione di energia	494	464	-6 %	-35 %

Fonte: Documento di lavoro della Commissione, Valutazione dell'impatto che accompagna la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica e che abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE, SEC(2011) 779 def.

## SOSTEGNO FINANZIARIO NELL'AMBITO DELLA POLITICA DI COESIONE

5. L'UE dispone di diversi programmi di spesa<sup>7</sup> per promuovere l'attuazione della politica in materia di efficienza energetica. Le fonti di finanziamento più significative sono i fondi della politica di coesione (il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC)). Nel periodo di programmazione 2000-2006, il FESR e l'FC hanno sostenuto progetti nel settore dell'efficienza energetica con 306 milioni di euro<sup>8</sup>. Nel periodo di programmazione 2007-2013, gli stanziamenti complessivi pianificati per l'efficienza energetica sono fino ad oggi aumentati, passando da 4 192 milioni di euro nel 2008 a 5 078 milioni di euro nell'ottobre 2012 (cfr. *allegato I* per una scomposizione per Stato membro nel periodo 2000-2013). Nel periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha proposto una dotazione di oltre 17 miliardi di euro<sup>9</sup>.

### GESTIONE CONCORRENTE

6. Nell'ambito della politica di coesione, la Commissione emana orientamenti per la stesura dei programmi operativi. All'inizio del periodo di programmazione, negozia e approva i singoli programmi operativi proposti dagli Stati membri. Tra i suoi compiti rientra inoltre la supervisione dell'instaurazione e del funzionamento dei sistemi di gestione e controllo negli Stati membri. La Commissione ha poi il compito principalmente di sorvegliare l'attuazione del programma operativo, anche se non è coinvolta nella gestione corrente dei singoli progetti. La Commissione riceve dagli Stati membri relazioni annuali sull'attuazione e partecipa ai comitati di sorveglianza<sup>10</sup>. La Commissione ha la responsabilità ultima in materia di esecuzione del bilancio<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Gli edifici residenziali, commerciali e pubblici sono responsabili per quasi il 40 % del consumo energetico e hanno le maggiori potenzialità di realizzare risparmi energetici. Gli edifici di proprietà pubblica, o occupati da enti pubblici, rappresentano il 12 % in superficie del parco immobiliare esistente e il piano di efficienza energetica sottolinea l'importanza delle misure di efficienza energetica nel settore pubblico [Fonte: COM(2006) 545 definitivo]. Va detto che in questo settore, rispetto ad esempio al settore dei trasporti, le soluzioni tecnologiche necessarie per una società a basse emissioni di CO<sub>2</sub> sono già disponibili.

<sup>6</sup> COM(2010) 639 definitivo del 10 novembre 2010 — Energia 2020. Una strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura.

<sup>7</sup> Il settimo programma quadro in materia di ricerca (7° PQ), il programma «Energia intelligente — Europa» (EIE), lo strumento di finanziamento per l'efficienza energetica (EEFF).

<sup>8</sup> Commissione europea (2009) *Ex-post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 Co-financed by the ERDF (Objectives 1 and 2) — Work Package 5B: Environment and Climate Change*, pag. 43.

<sup>9</sup> In base alla proposta della Commissione, nelle regioni più sviluppate e in transizione, almeno l'80 % delle risorse del FESR deve essere concentrato sull'efficienza energetica e sulle energie rinnovabili, sulla ricerca e innovazione e sulla competitività delle PMI; e di questo, almeno il 20 % deve essere speso per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili. Nelle regioni meno sviluppate, almeno il 50 % delle risorse del FESR deve essere concentrato su questi tre settori, e di questo, almeno il 6 % deve essere speso per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili. [Fonte: COM(2011) 614 definitivo del 6 ottobre 2011, pag. 4]

<sup>10</sup> Cfr. regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 210 del 31.7.2010, pag. 25).

<sup>11</sup> Articolo 17, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 13) e articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 47).

- 7.** Le autorità di gestione, gli organismi intermedi e le autorità di certificazione ai livelli nazionale, regionale e locale, gestiscono e monitorano l'attuazione dei programmi operativi<sup>12</sup>. Le autorità di gestione o gli organismi intermedi selezionano i progetti e svolgono un monitoraggio sulla loro attuazione. Il finanziamento dei progetti è soggetto a determinate norme e condizioni stabilite in parte a livello dell'UE<sup>13</sup>, in parte a livello dello Stato membro (i criteri per la selezione dei progetti, le valutazioni dei costi, dei benefici e dei potenziali proventi generati dai progetti, nonché le valutazioni dell'impatto economico, sociale e ambientale sono definiti generalmente a livello di Stato membro, salvo per i grandi progetti nel periodo 2007-2013, per i quali la Commissione adotta una decisione relativa al cofinanziamento).

<sup>12</sup> Per una sintesi della legislazione dell'UE in materia di sistemi di gestione e controllo per l'assistenza erogata nell'ambito dei fondi della politica di coesione, si veda [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/management/g24241\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_en.htm)

<sup>13</sup> Regolamento (CE) n. 1083/2006.

## ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

**8.** Il principale quesito di audit era: gli investimenti della politica di coesione nell'efficienza energetica sono efficaci sotto il profilo dei costi/benefici? Per rispondere a tale quesito, la Corte ha esaminato quanto segue:

- se siano state poste in essere, nelle fasi di programmazione e finanziamento, le condizioni adeguate per rendere efficaci sotto il profilo dei costi/benefici gli investimenti nell'efficienza energetica,
- se i progetti di edilizia pubblica cofinanziati siano stati efficaci sotto il profilo dei costi/benefici.

**9.** Per rispondere alla domanda relativa alla programmazione e al finanziamento è stato necessario analizzare i programmi operativi pertinenti e le valutazioni ex ante, oltre che le priorità stabilite a livello nazionale e nei singoli settori economici nell'ambito della politica di efficienza energetica. È stato inoltre necessario analizzare il conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica nazionali e l'impatto dei fondi della politica di coesione su tale risultato, la disponibilità di cofinanziamenti a livello nazionale e da fonte privata, nonché esaminare gli altri meccanismi di sostegno finanziario esistenti a livello nazionale.

**10.** I risultati dell'audit illustrati nella presente relazione speciale sono basati sull'esame di quattro programmi operativi finanziati attraverso il Fondo di coesione o il Fondo europeo di sviluppo regionale in Repubblica ceca, Italia e Lituania. Tre dei programmi operativi sottoposti ad audit rientrano nel periodo di programmazione 2007-2013<sup>14</sup> e uno nel periodo di programmazione 2000-2006<sup>15</sup>. Alla fine del 2011, questi paesi avevano destinato 1 199,3 milioni di euro a progetti di efficienza energetica nell'ambito dei rispettivi programmi operativi (33 % dell'importo totale dei progetti allora selezionati nell'ambito dei fondi della politica di coesione assegnati all'efficienza energetica nel periodo di programmazione 2007-2013, cfr. *allegato I*).

**11.** Per rispondere al quesito sull'efficacia sotto il profilo dei costi/benefici dei progetti di edilizia pubblica, l'audit ha esaminato 24 progetti di investimento completati in tale settore. L'audit dei progetti ha comportato un esame delle proposte di progetti e delle realizzazioni e dei risultati dei progetti per verificare la loro efficacia sotto il profilo dei costi/benefici.

<sup>14</sup> PO Ambiente (Repubblica ceca), PO Interregionale Energia (Italia) e PO Promozione della coesione (Lituania).

<sup>15</sup> PO Basilicata (Italia).

# OSSERVAZIONI

## PIANIFICAZIONE E FINANZIAMENTO

### I PROGRAMMI OPERATIVI NON SONO STATI BASATI SU ADEGUATE VALUTAZIONI DEL FABBISOGNO

- 12.** I programmi operativi dovrebbero essere basati su valutazioni del fabbisogno e, per le misure di efficienza energetica, dovrebbero tener conto dei piani di azione nazionali e regionali in materia di efficienza energetica. Queste valutazioni del fabbisogno devono valutare il consumo energetico per uso finale in tutti i settori, identificare i potenziali risparmi energetici dell'economia e stabilire obiettivi e metodologie adeguate per valutare il successo del piano come definito e promosso dall'Agenzia internazionale per l'energia<sup>16</sup>. I potenziali risparmi energetici dovrebbero essere esaminati nella misura in cui sono efficaci dal punto di vista dei costi/benefici.
- 13.** La Commissione ha anche incoraggiato gli Stati membri a far sì che gli investimenti della politica di coesione in tale ambito fossero pienamente integrati nelle strategie nazionali per l'efficienza energetica e, ove opportuno, a consultare le autorità di gestione sulle relative misure, in particolare a livello regionale e locale, da includere nei piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica<sup>17</sup>.
- 14.** I programmi operativi sottoposti ad audit includevano una serie di azioni basate sugli orientamenti strategici comunitari, i quadri strategici di riferimento nazionali e i piani strategici nazionali e le relative priorità. Gli assi prioritari in materia di efficienza energetica erano in linea sia con gli orientamenti strategici comunitari che con i quadri strategici di riferimento nazionali, ma gli orientamenti generali non aiutavano a trasformare i programmi operativi in validi strumenti di sviluppo economico, come descritto più avanti.
- 15.** Le autorità nazionali non hanno stabilito un collegamento tra i programmi operativi e i piani nazionali d'azione per l'efficienza energetica. Nessuno dei programmi operativi sottoposti ad audit è stato preceduto da, o ha incluso, una valutazione adeguata del fabbisogno, comprendente una descrizione ed un'analisi dettagliate dei risparmi energetici potenziali globali dell'economia, per settore e per regione, né ha stabilito obiettivi e metodologie adeguate per monitorarne il conseguimento. Di conseguenza, non è chiaro perché i diversi settori debbano essere finanziati e in che misura sia possibile conseguire i potenziali risparmi energetici attraverso gli strumenti di mercato o le sovvenzioni pubbliche esistenti, comprese quelle del FESR e dell'FC. Di conseguenza, i programmi operativi non identificano settori specifici in cui è possibile ottenere risparmi energetici e le diverse opzioni per conseguirli, giustificando così le misure scelte e il loro costo.

<sup>16</sup> OCSE/AIE (2008) *Energy Efficiency Policy Recommendations*, Parigi.

<sup>17</sup> SEC(2009) 889 definitivo del 23 giugno 2009 — *Synthesis of the complete assessment of all 27 National Energy Efficiency Action Plans as required by Directive 2006/32/EC on energy end-use efficiency and energy services* (Sintesi delle valutazioni complete di tutti i 27 Piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica, ai sensi della direttiva 2006/32/CE) pag. 47.

- 16.** A titolo di illustrazione, la **tabella 2** presenta un riepilogo del contributo fornito dai programmi operativi agli obiettivi di risparmio energetico dei tre Stati membri controllati. L'obiettivo di risparmio energetico del PO Ambiente (Repubblica ceca) è pari al 21,7 % dell'obiettivo di risparmio energetico stabilito dal Piano d'azione nazionale per l'efficienza energetica entro il 2016. Negli altri due paesi, i programmi operativi avrebbero dovuto svolgere solo un ruolo meno rilevante. Nel caso del PO Basilicata, non è stato stabilito alcun obiettivo di risparmio energetico.
- 17.** Nell'approvare i programmi operativi, la Commissione non richiede agli Stati membri di presentare i risultati delle valutazioni del fabbisogno in base ai quali viene stabilita l'assegnazione dei fondi alle misure di efficienza energetica.

TABELLA 2

**CONTRIBUTO PREVISTO DEI FONDI DELLA POLITICA DI COESIONE AGLI OBIETTIVI DI RISPARMIO ENERGETICO DEGLI STATI MEMBRI SELEZIONATI**

Stato membro	Programma operativo (stanziamenti assegnati all'efficienza energetica)	Obiettivo di risparmio energetico dello SM entro il 2016 (in GJ) come indicato nei PAEE nazionali (2007)	Obiettivo di risparmio energetico del programma operativo (in GJ)	%
Repubblica ceca	Ambiente	7 143 120	1 550 000 (nel 2007, originariamente 430 000)	21,7 (6)
Italia	Basilicata	45 477 720	Non stabilito	N/A
	POI Energia		52 500	0,1
Lituania	Promozione della coesione (ristrutturazione di edifici pubblici)	13 669 200	360 000	2,6

Fonte: Programmi operativi, PAEE nazionali (2007), calcoli della Corte dei conti europea.

### L'EFFICACIA SOTTO IL PROFILO DEI COSTI/BENEFICI NON COSTITUISCE UN FATTORE DETERMINANTE NELL'ASSEGNAZIONE DEI FONDI ALLE MISURE DI EFFICIENZA ENERGETICA

- 18.** Un'analisi dell'efficacia sotto il profilo dei costi/benefici pone a confronto i costi (degli investimenti o di altri tipi di spesa) con gli effetti da produrre. Le considerazioni costi/efficacia dovrebbero costituire un fattore determinante fondamentale delle decisioni in materia di spesa pubblica<sup>18</sup>. Il concetto di efficacia sotto il profilo dei costi/benefici dovrebbe essere utilizzato specialmente quando si stabilisce un ordine di priorità per i progetti di efficienza energetica. La Commissione ha sottolineato che l'obiettivo di risparmiare il 20 % del consumo energetico dell'UE previsto per il 2020 può essere conseguito introducendo misure efficaci sotto il profilo dei costi/benefici, il che significa che gli investimenti effettuati verranno recuperati grazie alla riduzione delle fatture energetiche durante il periodo di applicazione delle misure di risparmio energetico, o spesso anche molto prima<sup>19</sup>.
- 19.** Gli Stati membri devono provvedere affinché nel settore pubblico vengano adottate una o più misure di miglioramento dell'efficienza energetica, privilegiando quelle efficaci sotto il profilo costi/benefici che generano il maggior risparmio energetico nel minor lasso di tempo<sup>20</sup>. Dato che, in base alle proiezioni, il livello di conseguimento dell'obiettivo del 20 % è modesto (cfr. paragrafo 4), l'assegnazione dei fondi e la selezione dei progetti dovrebbe mirare a massimizzare l'efficacia sotto il profilo dei costi/benefici (cfr. **riquadro** per una pratica effettivamente applicata in Belgio e Danimarca).

<sup>18</sup> Articolo 27, paragrafi 1 e 2 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag.1).

<sup>19</sup> SEC(2011) 277 definitivo.

<sup>20</sup> Articolo 5 della direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante abrogazione della direttiva 93/76/CEE del Consiglio (GU L 114 del 27.4.2006, pag. 64).

#### RIQUADRO

### ESEMPI DELL'USO DEL CONCETTO DI EFFICACIA SOTTO IL PROFILO COSTI/BENEFICI IN DUE STATI MEMBRI

In Belgio, nell'ambito del piano d'azione della regione fiamminga «Gestione energetica negli edifici pubblici fiamminghi», tutti gli investimenti regionali con un periodo di rimborso uguale o inferiore ai sette anni devono essere attuati in tre anni. La prima fase deve essere valutata entro i cinque anni, per decidere se, e eventualmente come, possa essere attuata una seconda fase di investimenti con un periodo di rimborso uguale o inferiore a 10 anni. In Danimarca, le istituzioni pubbliche sono tenute ad attuare misure di risparmio energetico con un periodo di rimborso fino a cinque anni<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Piano d'azione fiammingo per l'efficienza energetica (2007) e Piano d'azione per le energie rinnovabili e la conservazione dell'energia (2005) Danimarca ([www.ec.europa.eu/energy](http://www.ec.europa.eu/energy)).

**20.** In nessuno dei programmi operativi oggetto del presente audit l'efficacia sotto il profilo dei costi/benefici è stata un fattore determinante per l'assegnazione di fondi agli investimenti nell'efficienza energetica. Le autorità di gestione hanno spiegato che l'assegnazione dei fondi della politica di coesione ai progetti di efficienza energetica è stata decisa sulla base del consumo energetico stimato dall'amministrazione e della sua riduzione programmata nonché, in una certa misura, dell'andamento dell'assorbimento degli stanziamenti nelle regioni nel precedente periodo di programmazione. Non si è tenuto conto però delle proiezioni sui costi dell'investimento necessario per conseguire tali riduzioni. I programmi operativi controllati non hanno fornito alcuna analisi che chiarisse come erano stati assegnati i fondi a ciascuna priorità o misura.

**21.** Nel valutare i programmi operativi, la Commissione non ha richiesto agli Stati membri di giustificare l'assegnazione di fondi alle misure di efficienza energetica sulla base della loro efficacia sotto il profilo costi/benefici, né ha tenuto conto di tale criterio nel corso delle consultazioni interservizi e nei commenti formulati dalla Commissione sui progetti di programmi operativi ad essa sottoposti dalle autorità di gestione ai fini dell'approvazione.

**22.** La versione originaria del PO Ambiente (Repubblica ceca) avrebbe dovuto comportare, in base alle aspettative, un costo di investimento di 722 euro per ogni GJ risparmiato, per cui il periodo di rimborso (non attualizzato) dell'investimento risultava essere di 61 anni (con la seconda riassegnazione, il costo è diminuito a 339 euro/GJ ed il periodo di rimborso è sceso a 28 anni)<sup>22</sup>. In Italia, gli indicatori di performance ed i relativi valori non erano attendibili. Nel PO Basilicata 2000-2006, gli indicatori di risparmio energetico riguardavano soltanto l'edilizia residenziale. Nel POI Energia, l'obiettivo di risparmio energetico era modesto, il che comportava un periodo di rimborso dell'investimento lunghissimo (da 288 a 444 anni, in funzione del prezzo dell'energia). Nel PO Promozione della coesione (Lituania), il costo di 1 GJ risparmiato era stimato a 861 euro, con un periodo di rimborso da 72 a 96 anni, in funzione del prezzo dell'energia (cfr. **tabella 3**). I periodi di rimborso sono eccessivamente lunghi, considerando la vita delle componenti degli edifici rinnovati e anche quella degli edifici stessi.

<sup>22</sup> A titolo di confronto, il programma annuale statale ceco per il sostegno al risparmio energetico e l'uso di RES, ora programma EFEKT, è operativo dal 1991. Il periodo di rimborso semplice degli investimenti è variato tra i cinque anni nel settore industriale, i sette anni nel settore terziario e i 21 anni nel settore dell'edilizia abitativa, con un costo medio di 74 euro per GJ risparmiato nel periodo 2005-2007.

#### DEBOLEZZE DEI CRITERI DI SELEZIONE DEI PROGETTI

**23.** I criteri di selezione utilizzati dalle autorità di gestione dovrebbero essere trasparenti e dovrebbero garantire che il sostegno venga destinato a progetti di efficienza energetica efficaci sotto il profilo dei costi/benefici. Essi dovrebbero fissare un valore standard o accettato per ciascuno dei parametri selezionati, come il periodo (massimo) di rimborso (non attualizzato) dell'investimento, o il costo per unità di energia risparmiata; ciò contribuirebbe ad orientare i fondi verso gli investimenti efficaci dal punto di vista dei costi/benefici.

- 24.** Le autorità di gestione non hanno richiesto che i progetti selezionati fornissero il miglior rapporto tra riduzione del consumo energetico e investimento realizzato. I criteri di selezione utilizzati hanno rivelato una serie di debolezze, come spiegato nei paragrafi che seguono.
- 25.** Nel PO Ambiente (Repubblica ceca), i criteri di selezione erano obiettivi e trasparenti e hanno consentito ai potenziali beneficiari di prevedere se il loro progetto sarebbe stato selezionato. Ogni proposta di progetto è stata valutata in base a due criteri ecologici (costo di 1GJ risparmiato e costo annuale della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>) e tre criteri tecnici (percentuale di energia risparmiata rispetto alla situazione di partenza, costo del rinnovo e standard energetico raggiunto dopo il completamento del progetto). In aggiunta, i risparmi energetici previsti per cinque anni sono stati dedotti dal totale dei costi ammissibili dei progetti. Tuttavia, anche se i criteri di selezione dei progetti erano obiettivi ed includevano il costo per 1GJ risparmiato, i valori accettabili si collocavano tra 200 e 560 euro per GJ, con un periodo di rimborso dell'investimento da 17 a 47 anni, molto più lungo di quelli previsti per i programmi statali (cfr. nota 22).

TABELLA 3

### COSTO DI UN GJ RISPARMIATO NEI QUATTRO PROGRAMMI OPERATIVI SOTTOPOSTI AD AUDIT

Stato membro	Programma operativo (stanziamenti assegnati all'efficienza energetica)	Obiettivo di risparmio energetico del programma operativo (in GJ)	Dotazione (in milioni di euro)	Costo di 1 GJ risparmiato (euro)	Periodo di rimborso (in anni)
Repubblica ceca	Ambiente	1 550 000 (430 000) <sup>1</sup>	525 (310) <sup>1</sup>	339 (722) <sup>1</sup>	28 (61) <sup>1</sup>
Italia	Basilicata	Non stabilito	26 (17) <sup>1</sup>	N/A	N/A
	POI Energia	52 500	764	14 560	288-444
Lituania	PO Promozione della coesione	360 000	310	861	72-96

<sup>1</sup>Dopo la riassegnazione dei fondi.

Fonte: Programmi operativi, calcoli della Corte dei conti europea.

- 26.** Nel PO Basilicata (Italia), l'autorità di gestione ha adottato, come unico criterio di valutazione, il rapporto tra la quantità stimata di energia risparmiata nel corso della vita utile dell'investimento ed il costo totale ammissibile. La quantità di energia risparmiata è stata calcolata dall'autorità di gestione. Utilizzando questo rapporto, l'autorità di gestione intendeva selezionare i progetti che avrebbero potenzialmente generato il più alto rendimento rispetto al costo generale del progetto. Dal momento che i calcoli non hanno tenuto conto dello stato effettivo degli edifici interessati (ossia la classe di efficienza energetica o il consumo effettivo di energia) e sono stati basati perciò su un risparmio energetico stimato invece che su dati attendibili di audit energetici, è difficile concludere se i progetti selezionati abbiano offerto soluzioni efficaci sotto il profilo dei costi/benefici.
- 27.** Nel POI Energia (Italia), l'autorità di gestione ha richiesto che un progetto, per essere selezionato, fosse di natura esemplare, in linea con il POI e con gli obiettivi dei piani energetici regionali, rapidamente cantierabile e innovativo in termini di tecnologia e materiali, mentre la quantità di energia risparmiata e i costi sostenuti, e il relativo rapporto, non hanno costituito un fattore determinante ai fini della selezione.
- 28.** Nel PO Promozione della coesione (Lituania), per progetti simili nel settore dell'edilizia pubblica sono stati utilizzati criteri di selezione diversi a livello regionale e a livello nazionale. In due misure su tre, anche se il consumo energetico costituiva il principale criterio di selezione, non era richiesto un audit energetico. Pertanto, sono stati selezionati per il finanziamento progetti relativi ad edifici pubblici con il più elevato consumo energetico. Tali criteri, che non includono il costo degli interventi finalizzati al risparmio energetico, non consentono di stabilire quali edifici possano garantire il miglior rapporto tra risparmio energetico e costi, e potrebbero quindi condurre alla scelta di progetti efficaci sotto il profilo dei costi/benefici solo in casi fortuiti.

#### INDICATORI DI PERFORMANCE E MONITORAGGIO INADEGUATI

- 29.** La gestione di un qualsiasi programma di spesa o di un progetto di sviluppo deve comportare la scelta di obiettivi ragionevoli e la definizione di indicatori obiettivamente verificabili del loro conseguimento. Nel contesto degli investimenti della politica di coesione nell'efficienza energetica, le autorità di gestione dovrebbero stabilire un sistema di indicatori di performance pertinenti e misurabili<sup>23</sup>. Con l'assistenza della Commissione, essi dovrebbero emanare orientamenti pertinenti al fine di facilitare il monitoraggio dei conseguimenti dei progetti, quali la quantità ed il costo dell'energia risparmiata, ed il loro contributo al raggiungimento degli obiettivi della politica di efficienza energetica. I dati raccolti dovrebbero essere di qualità accettabile in termini di pertinenza, confrontabilità ed affidabilità<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> L'articolo 27, paragrafo 3 del regolamento (CE, Euratom) n.1605/2002 prevede che siano stabiliti obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine per tutti i settori di attività contemplati dal bilancio. La realizzazione di tali obiettivi va verificata mediante indicatori di performance.

<sup>24</sup> Parere n. 7/2011 della Corte dei conti (GU C 47, del 17.2.2012, pag. 1).

- 30.** Le autorità di gestione, al momento della predisposizione dei programmi operativi non disponevano di dati relativi alla situazione di partenza rispetto alla quale valutare i potenziali risparmi energetici nei settori selezionati per gli investimenti. In mancanza di tali dati, i responsabili delle decisioni non avevano informazioni per stimare in che misura un programma avrebbe contribuito al raggiungimento di un obiettivo della politica e non potevano quindi decidere se un programma avrebbe dovuto essere finanziato o meno.
- 31.** Gli indicatori di performance per le misure di efficienza energetica non erano adeguati per attuare un monitoraggio corretto dei programmi. Anche se le autorità di gestione erano tenute ad utilizzare gli indicatori di performance, non era prescritto il tipo di indicatore. Di conseguenza, le autorità di gestione sottoposte ad audit hanno utilizzato metodologie di misurazione, e unità di misura, diverse. I risultati delle misure di efficienza energetica non sono perciò confrontabili tra uno Stato membro dell'UE e l'altro e non possono essere aggregati.
- 32.** Nel PO Ambiente (Repubblica ceca), l'indicatore per l'efficienza energetica era la quantità totale di energia (in GJ) risparmiata grazie alla misura. I dati sono stati comunicati a livello di progetto e successivamente aggregati. Questi dati sono precisi e attendibili, in quanto sono stati calcolati da esperti certificati in materia di audit energetico. Tuttavia, soltanto gli obiettivi di realizzazione tecnica (sostituzione porte e finestre, isolamento muri e tetti in m<sup>2</sup>) erano vincolanti per i progetti, mentre non lo erano gli obiettivi numerici di risparmio energetico.
- 33.** In Italia, non sono stati stabiliti i valori di partenza rispetto ai quali misurare i potenziali risparmi energetici né la metodologia di misurazione. Nel PO Basilicata, l'indicatore di realizzazione fisica per il risparmio energetico era il numero di progetti, e l'indicatore di risultato (risparmio energetico in GJ/anno) era basato su stime teoriche. Nel POI Energia, l'assenza dei dati di partenza per misurare il potenziale risparmio energetico si è tradotta nella scelta di indicatori di impatto non affidabili. Gli indicatori di risultato e gli indicatori di realizzazione fisica non sono stati corredati di una metodologia di misurazione, pertanto i valori obiettivo stabiliti non erano giustificati.
- 34.** Nel PO Promozione della coesione (Lituania), gli indicatori erano stati fissati per il programma operativo, i suoi assi prioritari e le relative misure. Un aumento o una riduzione dei finanziamenti disponibili per l'efficienza energetica non hanno sempre determinato cambiamenti nel valore degli indicatori, come ci si sarebbe normalmente attesi. A livello di asse prioritario, gli indicatori riguardavano la diminuzione dell'intensità energetica e, a livello di misura, il numero di progetti e la quantità di energia risparmiata, ma non il costo dell'energia risparmiata.

35. Gli orientamenti della Commissione in materia di monitoraggio non raccomandavano indicatori vincolanti per l'efficienza energetica<sup>25</sup>. Inoltre, i fondi della politica di coesione promuovono il miglioramento dell'efficienza energetica sotto altre denominazioni, oltre a quella di «efficienza energetica» (elettricità, gas, prodotti petroliferi e infrastrutture varie). La Commissione non ha monitorato il contributo di queste misure al conseguimento dell'obiettivo di risparmio energetico per il 2020, né ha previsto l'uso di questi indicatori di performance nel settore dell'efficienza energetica<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Documento di lavoro della Commissione n. 2 *The New Programming Period 2007-2013, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*, agosto 2006.

<sup>26</sup> Documento di lavoro della Commissione *Outcome indicators and targets, Towards a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy*, giugno 2011, non pubblicato.

## ATTUAZIONE DEI PROGETTI DI EDILIZIA PUBBLICA

### L'EFFICIENZA ENERGETICA NON È L'OBIETTIVO PRINCIPALE

36. I comuni e le regioni dovrebbero disporre di piani basati su valutazioni del fabbisogno, che dovrebbero includere inventari di tutti i loro edifici e dei relativi costi energetici e indicare come prioritari quelli con maggiori potenzialità di risparmio energetico. Questa strategia dovrebbe dare priorità al finanziamento delle misure di efficienza energetica negli edifici con le maggiori potenzialità di risparmio energetico.
37. I comuni o le regioni non disponevano di piani basati su adeguate valutazioni del fabbisogno. Secondo le autorità di gestione, gli edifici erano considerati «pronti» a ricevere i finanziamenti se necessitavano di una ristrutturazione e se la relativa documentazione era conforme ai requisiti.
38. I progetti selezionati per il finanziamento, non avevano obiettivi ragionevoli in termini di costi/efficacia, come ad esempio il costo per unità di energia risparmiata. Gli obiettivi erano il risparmio energetico e il miglioramento del comfort, ma non erano selezionati ai fini del finanziamento in base alla potenzialità di produrre benefici finanziari attraverso il risparmio energetico, compensando così i costi sostenuti (cfr. l'**allegato II** per i periodi di rimborso relativi ai progetti controllati).
39. Nessuno dei paesi sottoposti ad audit aveva approvato requisiti di performance energetica minimi di livello ottimale in funzione dei costi per gli edifici e le relative componenti, né ha sistematicamente raccolto dati sui profili di consumo energetico degli edifici esistenti. Anche se le norme nazionali in materia edilizia stabiliscono limiti per le prestazioni termiche degli edifici e i materiali di costruzione, i beneficiari hanno adottato approcci, tecnologie e materiali flessibili per ottenere le diverse classi di performance energetica.

40. Le autorità di gestione non hanno fornito istruzioni per l'attuazione delle misure di efficienza energetica, come specifiche per i lavori, tecnologie da utilizzare, costi o i rapporti ottimali costi/benefici da ottenere.

#### **AUDIT ENERGETICI NON SEMPRE OBBLIGATORI O NON DI BUONA QUALITÀ**

41. Un audit energetico standard include la descrizione della situazione di partenza per quanto riguarda l'uso dell'energia di un edificio, una valutazione del risparmio energetico e dell'efficacia sotto il profilo costi/benefici di misure di conservazione dell'energia adeguatamente selezionate; esso dovrebbe essere eseguito prima di adottare la decisione di finanziamento. Gli esperti certificati in materia di audit energetico dovrebbero proporre soltanto opzioni atte a rendere gli edifici conformi alle norme tecniche vigenti. La Commissione è favorevole agli audit energetici, in quanto possono costituire uno strumento appropriato per consentire risparmi energetici, in particolare nell'edilizia civile ed industriale. Per tale ragione, alcuni Stati membri hanno introdotto audit energetici nel settore pubblico e li hanno resi obbligatori<sup>27</sup>.
42. Nella Repubblica ceca, gli audit energetici erano obbligatori per gli edifici pubblici con un consumo energetico superiore ai 1 500 GJ/anno. I beneficiari hanno tenuto conto integralmente delle raccomandazioni formulate a seguito di questi audit. Gli auditor energetici raccomandavano generalmente opzioni di investimento molto costose, perché promettevano un maggiore risparmio energetico rispetto a quelle più economiche. Non è stata proposta alcuna opzione efficace sotto il profilo dei costi/benefici.
43. In Italia i progetti non sono stati preceduti da un audit energetico. I beneficiari del progetto non erano tenuti a monitorare il consumo energetico prima del progetto e dopo il suo completamento.
44. In Lituania, gli audit energetici non erano sufficientemente dettagliati per quanto riguarda i dati relativi alle misurazioni degli edifici prima dell'intervento. Inoltre, non era possibile verificare i benefici effettivi del progetto<sup>28</sup>. Problemi analoghi sono stati rilevati nelle relazioni di monitoraggio relative all'attuazione del programma di modernizzazione dell'edilizia residenziale<sup>29</sup>. In aggiunta, non era richiesta alcuna valutazione della situazione di partenza in materia di performance energetica prima dell'attuazione del progetto. Gli audit energetici sono stati eseguiti prima dell'inizio dei progetti soltanto per due degli otto progetti controllati e, per i sei restanti, hanno avuto luogo dopo l'inizio dei lavori di ristrutturazione.

<sup>27</sup> SEC(2009) 889 definitivo, pag. 36 e 59.

<sup>28</sup> Ciò non è richiesto nel quadro della metodologia per gli audit energetici e gli audit delle risorse energetiche e l'uso dell'acqua fredda negli edifici pubblici approvato dal ministero dell'Economia con ordinanza n. 4-184 del 29 aprile 2008.

<sup>29</sup> Monitoraggio del Programma per la ristrutturazione di complessi residenziali multi appartamento, richiesto da HUDA, svolto dall'istituzione pubblica «Kompetencijų centras», 2009.

**I PROGETTI HANNO PRODOTTO REALIZZAZIONI FISICHE, MA A COSTI ELEVATI IN RELAZIONE ALL'ENERGIA POTENZIALMENTE RISPARMIATA**

- 45.** Tutti i progetti controllati hanno prodotto le realizzazioni fisiche previste (ad esempio, sostituzione di porte e finestre, isolamento di muri e tetti) con standard adeguati e nella quantità pianificata. Tutti i progetti controllati hanno prodotto benefici quali la manutenzione degli edifici e un maggiore confort (ad esempio, riduzione del rumore, delle infiltrazioni di acqua/aria) o una migliore conformità alle disposizioni normative vigenti in termini di sicurezza (ad esempio, porte di uscita).
- 46.** Per 18 dei 24 progetti controllati, le autorità di gestione non hanno potuto indicare fino a che punto i progetti avessero raggiunto gli obiettivi perseguiti in termini di risparmio energetico, in quanto il risparmio energetico non era stato misurato in modo attendibile. Nei programmi operativi controllati in Italia e Lituania, il risparmio energetico risultante dai progetti era solo stimato dall'autorità di gestione o dal beneficiario. Soltanto nella Repubblica ceca le misurazioni erano state eseguite da esperti certificati in audit energetici. I risultati definitivi dei progetti nella Repubblica ceca e in Lituania dovrebbero essere valutati tre anni dopo il completamento del progetto. Tuttavia, al momento dell'audit, il sistema di monitoraggio non era ancora operativo.
- 47.** In base alle relazioni preliminari degli esperti in audit energetici, tutti i progetti controllati nella Repubblica ceca, tranne uno, avevano raggiunto gli obiettivi di riduzione del consumo energetico<sup>30</sup>, con un risparmio di energia addirittura superiore a quello pianificato. Tutti i progetti controllati costituivano investimenti costosi con periodi di rimborso superiori alla vita utile delle singole componenti o degli edifici. Il periodo di rimborso dell'investimento per i progetti controllati variava da 27 a 148 anni, con una media di 52 anni.
- 48.** In Basilicata (Italia), non è stato possibile valutare i benefici prodotti dai progetti controllati in modo affidabile. Non erano stati eseguiti audit energetici e non erano stati rilevati i dati sui consumi energetici prima e dopo i progetti. Per i sei progetti controllati, in base alle previsioni il costo medio di un 1 GJ risparmiato era di 252 euro. Per cinque dei sei progetti, i beneficiari hanno fornito agli auditor dati sul consumo energetico che indicavano un periodo di rimborso del capitale investito di circa 50 anni.

<sup>30</sup> Progetto Kaldno.

- 49.** Nel quadro del POI Energia (Italia), solo un progetto era stato ultimato alla fine del 2011<sup>31</sup>. Nella domanda per il finanziamento del progetto, i benefici erano stimati a un milione di euro/anno, con un periodo di rimborso del capitale non attualizzato di dieci anni. Si stima che, dopo il completamento del progetto, il risparmio energetico generato sarà di soli 500 000 euro/anno (il beneficiario aveva commesso un errore di calcolo nella domanda di finanziamento), il che porta a 19 anni il periodo di rimborso del capitale investito.
- 50.** In Lituania (PO Promozione della coesione), il costo effettivo degli investimenti nei progetti controllati oscillava tra i 56 e i 488 euro al m<sup>2</sup> di superficie riscaldata, ossia molto superiore ai 31,85 euro al m<sup>2</sup> previsti nel Piano d'azione nazionale per l'efficienza energetica per il 2006-2010. Cinque degli otto progetti controllati dichiaravano di aver ottenuto i risparmi energetici pianificati, ma questi non erano stati misurati in modo affidabile<sup>32</sup>. In tre casi, i risultati non erano ancora stati misurati<sup>33</sup>. Per i progetti controllati, il periodo di rimborso non attualizzato variava da 8 a 156 anni, con una media di 58 anni (cfr. **allegato II** per i risultati di tutti i progetti controllati).

<sup>31</sup> Progetto Ospedale Caldaelli di Napoli.

<sup>32</sup> Progetti Palanga, Gargzdai, Garliava, Alytus e Clinica universitaria di Vilnius.

<sup>33</sup> Progetti Klaipeda, centro oncologico di Kaunas e Vilnius Mykolas Marcinkevicius

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 51.** Non sono state create, nelle fasi di programmazione e finanziamento, le condizioni adeguate per rendere efficaci sotto il profilo dei costi/benefici gli investimenti nell'efficienza energetica utilizzando i fondi della politica di coesione per le seguenti ragioni:
- a) i programmi operativi sottoposti ad audit non sono stati supportati da adeguate valutazioni del fabbisogno volte ad individuare i settori specifici in cui si potevano ottenere risparmi energetici e le diverse opzioni per conseguirli in modo efficace dal punto di vista dei costi/benefici, giustificando così le misure scelte e il loro costo. Le autorità nazionali non hanno fatto sì che i programmi operativi fossero inclusi nei piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica (cfr. paragrafi 12-17);
  - b) il concetto di efficacia sotto il profilo dei costi/benefici, o il miglior rapporto tra risorse impiegate e risultati raggiunti, non è stato un fattore determinante nel momento in cui gli Stati membri assegnavano finanziamenti a misure e progetti concreti in materia di efficienza energetica. Tale concetto non era neppure integrato nella valutazione svolta dalla Commissione prima dell'approvazione dei programmi operativi (cfr. paragrafi 18-22, 23-28);
  - c) gli indicatori di performance per le misure di efficienza energetica non erano adeguati al monitoraggio dei programmi. Gli orientamenti della Commissione in materia di monitoraggio non stabilivano indicatori per l'efficienza energetica. Per tale ragione, i risultati delle misure di efficienza energetica comunicati dalle singole autorità di gestione non sono confrontabili nell'ambito dell'UE e non possono essere aggregati (cfr. paragrafi 29-35).
- 52.** I progetti di efficienza energetica negli edifici pubblici sottoposti ad audit non erano efficaci sotto il profilo dei costi/benefici. In particolare è stato rilevato che:
- a) anche se i progetti controllati hanno prodotto le realizzazioni fisiche previste, quali la sostituzione di finestre e porte o l'isolamento di muri e tetti, il costo in relazione ai potenziali risparmi energetici era elevato. Più dell'efficienza energetica è stata considerata importante la necessità di rinnovare gli edifici pubblici. Anche se i progetti controllati miravano a risparmiare energia e ad accrescere il comfort, non hanno generato un buon rapporto tra i risparmi energetici e i relativi costi d'investimento. Il periodo medio di rimborso previsto per gli investimenti era di circa 50 anni, eccessivamente lungo rispetto alla vita utile delle componenti rinnovate e anche degli edifici stessi (cfr. paragrafi 18-22, 23-28, 36-40, 45-50);
  - b) gli audit energetici non erano obbligatori (Italia, Lituania) oppure, dove richiesti (Repubblica ceca), raccomandavano opzioni di investimento eccessivamente costose. In 18 dei 24 progetti controllati, il risparmio energetico effettivo risultante dal progetto non ha potuto essere verificato in quanto non era stato misurato in modo attendibile (cfr. paragrafi 41-44).

## RACCOMANDAZIONI

La Commissione dovrebbe prendere le iniziative necessarie, tra cui la presentazione di ulteriori proposte di regolamento nel prossimo periodo di programmazione, al fine di subordinare la concessione dei finanziamenti disponibili nell'ambito della politica di coesione per le misure di efficienza energetica a:

- 1) Un'adeguata valutazione del fabbisogno a livello di programma. Questa valutazione del fabbisogno deve valutare il consumo energetico per uso finale in tutti i settori, identificare i potenziali risparmi energetici dell'economia e stabilire obiettivi e metodologie adeguate per valutare il successo del piano energetico. Dovrebbe inoltre individuare soluzioni efficaci sotto il profilo dei costi/benefici in ciascun settore.
- 2) Un monitoraggio regolare e uso di indicatori di performance confrontabili. Ogni programma operativo che include progetti relativi all'efficienza energetica dovrebbe essere regolarmente monitorato per quanto riguarda l'andamento del costo per unità di energia risparmiata e il periodo di rimborso dell'investimento previsto e conseguito dal programma operativo. Inoltre, i dati raccolti dovrebbero essere di qualità accettabile in termini di pertinenza, confrontabilità ed affidabilità. I dati sul risparmio energetico generato dalle misure finanziate dai fondi della politica di coesione dovrebbero essere raccolti dalle autorità nazionali e aggregati dalla Commissione. Occorrerebbe determinare il contributo dei fondi della politica di coesione al raggiungimento dell'obiettivo di ridurre del 20 % il consumo di energia primaria nell'UE entro il 2020.
- 3) L'uso di criteri trasparenti per la selezione dei progetti e costi di investimento standard per unità di energia da risparmiare (utilizzando una unità di misura ed una metodologia unificata). La Commissione dovrebbe stabilire un periodo massimo di rimborso degli investimenti nell'efficienza energetica sulla base dei normali periodi di ammortamento. Ciò potrebbe essere facilitato dall'introduzione dei livelli ottimali in funzione dei costi per edifici di riferimento negli Stati membri che applicano la direttiva 2010/31/UE sul rendimento energetico nell'edilizia. Gli audit energetici dovrebbero essere utilizzati come principale criterio per la selezione dei progetti in materia di efficienza energetica, laddove a livello nazionale non sono ancora stati definiti i livelli ottimali in funzione dei costi per gli edifici di riferimento.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Harald NOACK, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 14 novembre 2012.

*Per la Corte dei conti*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Presidente

**FONDI DELLA POLITICA DI COESIONE ASSEGNATI ALLE MISURE DI EFFICIENZA ENERGETICA 2000-2013 E A PROGETTI SELEZIONATI 2007-2011**

Stato membro	Importo assegnato 2000-2006 (euro)	Importo assegnato 2007-2013 (euro)	Fondi totali assegnati allo Stato membro 2000-2013 (euro)	Fondi totali assegnati allo Stato membro /fondi totali assegnati (%)	Progetti selezionati 2007-2011 (euro)	Progetti selezionati 2007-2011 (%)
Repubblica ceca <sup>1</sup>	9 225 386	942 214 473	951 439 859	17,7	342 658 632	36,4
Italia	35 298 133	838 592 232	873 890 365	16,2	417 305 116	49,8
Polonia <sup>1</sup>	11 410 880	499 012 133	510 423 013	9,5	389 379 855	78,0
Lituania <sup>1</sup>	31 815 678	370 508 149	402 323 827	7,5	439 300 937	118,6
Germania	11 969 823	373 182 646	385 152 469	7,1	307 047 003	82,3
Ungheria <sup>1</sup>	7 181 475	328 531 227	335 712 702	6,2	163 856 263	49,9
Francia	25 596 690	291 167 688	316 764 378	5,9	177 008 914	60,8
Bulgaria <sup>2</sup>	0	258 104 621	258 104 621	4,8	74 144 427	28,7
Romania <sup>2</sup>	0	253 241 727	253 241 727	4,7	60 131 969	23,7
Regno Unito	23 362 973	150 657 204	173 420 177	3,2	167 360 699	111,1
Spagna	39 941 325	110 048 101	146 803 260	2,7	33 326 165	30,3
Cooperazione transfrontaliera UE	4 029 659	119 642 025	123 671 684	2,3	164 027 992	137,1
Grecia	42 623 511	71 170 000	113 793 511	2,1	492 363 482	691,8
Slovenia <sup>1</sup>	0	105 700 000	105 700 000	2,0	73 707 906	69,7
Lettonia <sup>1</sup>	21 048 774	60 220 000	81 268 774	1,5	106 078 878	176,2
Slovacchia <sup>1</sup>	1 334 466	78 584 184	79 918 650	1,5	64 760 737	82,4
Portogallo	0	74 200 883	74 200 883	1,4	49 599 067	66,8
Irlanda	22 864 270	19 000 000	41 864 270	0,8	22 346 186	117,6
Paesi Bassi	793 076	34 250 000	35 043 076	0,7	19 917 049	58,2
Estonia <sup>1</sup>	2 568 584	28 760 241	31 328 825	0,6	27 844 967	96,8
Finlandia	190 740	24 243 917	24 434 657	0,5	6 926 847	28,6
Belgio	5 271 426	18 976 147	24 247 573	0,5	9 375 338	51,0
Malta <sup>1</sup>	0	12 550 000	12 550 000	0,2	3 096 758	24,7
Svezia	0	9 173 788	9 173 788	0,2	1 057 737	11,5
Austria	2 864 306	6 156 013	9 020 319	0,1	17 383 781	282,4
Cooperazione interregionale UE	6 891 928	0	6 891 928	0,1	0	0
Lussemburgo	0	504 873	504 873	0,01	1 744 838	345,6
Cipro <sup>1</sup>	0	0	0	0	0	0
Danimarca	0	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>306 283 104</b>	<b>5 078 392 272</b>	<b>5 384 675 376</b>	<b>100 %</b>	<b>3 632 051 543</b>	<b>71,5</b>

Nota: Tassi di selezione superiori al 100 % indicano che i fondi sono stati riassegnati da altre priorità o misure nell'ambito dello stesso o da un altro programma operativo.

<sup>1</sup> Stanziamenti dal 2004.

<sup>2</sup> Stanziamenti dal 2007.

Fonte: Database della direzione generale Politica regionale SF 2000-2006, SFC2007, Relazione annuale sull'attuazione 2011 per i progetti selezionati.

**PERIODO DI RIMBORSO DELL'INVESTIMENTO E RISPARMI ENERGETICI  
CONSEGUITI DAI PROGETTI IN REPUBBLICA CECA, ITALIA E LITUANIA**

Progetto	Finalità	Situazione del risparmio energetico dopo un anno	Periodo di rimborso pianificato (in anni)	Periodo di rimborso effettivo/stimato (in anni)
Uherské Hradiště	Isolamento muri e tetto, sostituzione finestre in una scuola ed in un centro culturale	Ottenuto	42	35
Karviná	Isolamento muri e tetto, sostituzione finestre in una scuola superiore	Ottenuto	93	78
Frydek-Místek	Isolamento muri e tetto, sostituzione finestre in una scuola superiore	Ottenuto	40	30
Sokolov	Isolamento muri e tetto, sostituzione finestre in due scuole primarie, un asilo ed un centro ricreativo	Ottenuto	86	81
Sokolov II	Isolamento muri e tetto, sostituzione finestre in tre scuole primarie	Ottenuto	30	26
Volyně	Progetto complesso di isolamento muri e tetto, sostituzione finestre, sostituzione della caldaia a carbone in una scuola superiore e istituto professionale con convitto	Ottenuto	148 (46) <sup>1</sup>	146 (26) <sup>1</sup>
Kladno	Isolamento muri e tetto, sostituzione finestre in otto asili	Non ottenuto	27	32
Plzeň	Isolamento muri e tetto, sostituzione finestre in una scuola primaria e in una scuola superiore	Ottenuto	55	48
Melfi	Sostituzione delle finestre in una scuola secondaria	N/A	20	N/A
Matera	Sostituzione delle finestre negli uffici della Provincia di Matera	Misurato in modo non affidabile	42	104
Grassano	Sostituzione delle finestre nella scuola primaria	Misurato in modo non affidabile	28	56
Sant'Arcangelo	Sostituzione delle finestre nell'edificio principale del Comune di Sant'Arcangelo	Misurato in modo non affidabile	37	17
ENEA-Rotondella	Sostituzione delle finestre nell'edificio della mensa del centro ENEA di Trisaia	Misurato in modo non affidabile	21	10
Policoro	Sostituzione delle finestre in una scuola primaria di Policoro	Misurato in modo non affidabile	33	53
Napoli	Misure volte ad aumentare l'efficienza energetica nella produzione e distribuzione dal lato dell'offerta, quali modernizzazione della centrale termica, sostituzione di dispositivi tecnici, condutture e sistemi di fornitura di acqua calda e fredda e aria, usati principalmente per l'edificio principale dell'ospedale.	Misurato in modo non affidabile	10	19
Palanga	Rinnovamento scuola secondaria Palanga Vladas Jurgutis	Misurato in modo non affidabile	40	21

<sup>1</sup> L'auditor energetico ha usato il prezzo della lignite (85,45 CZK/GJ) originariamente bruciata nel generatore di vapore ricostruito; a titolo di confronto, l'auditor aveva utilizzato il prezzo medio dell'energia di 279 CZK/GJ pagato dalla scuola per tutti gli input energetici.

Progetto	Finalità	Situazione del risparmio energetico dopo un anno	Periodo di rimborso pianificato (in anni)	Periodo di rimborso effettivo/stimato (in anni)
Gargždai	Rinnovo della casa per anziani Viliaus Gaigalaitis	Misurato in modo non affidabile	49	36
Klaipėda	Rinnovo scuola per il turismo di Klaipėda	N/A	156	N/A
Garliava	Aumento dell'efficienza del consumo energetico nell'ospedale municipale Kaunas a Garliava	Misurato in modo non affidabile	57	31
Kaunas	Rinnovo del centro oncologico della Clinica universitaria di Kaunas	N/A	8	N/A
Vilnius	Rinnovo parziale dell'ospedale Mykolas Marcinkevičius e dei sistemi ingegneristici, migliorando le caratteristiche energetiche	Misurato in modo non affidabile	63	21
Alytus	Aumento dell'EE del centro per la formazione professionale di Alytus	Misurato in modo non affidabile	26	23
Vilnius	Isolamento del tetto e rinnovo dei sistemi di riscaldamento e ventilazione dell'unità operativa della clinica universitaria dell'ospedale Santariškių a Vilnius	N/A	66	N/A
<b>Media</b>			<b>51</b>	

Fonte: Audit energetici e realizzazioni effettive dei progetti, calcoli eseguiti dagli auditor sulla base di dati delle EA; periodo di valutazione tra i 25 e i 50 anni.

# RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

## SINTESI

### II.

La Commissione osserva che il campo di applicazione dei progetti controllati copre solamente i progetti di edilizia pubblica.

### IV. a)

Può verificarsi un potenziale conflitto tra i risultati di una «valutazione delle necessità» e un approccio di tipo «efficacia in termini di costi/benefici». Di fatto, la valutazione delle necessità potrebbe portare a una diversa assegnazione delle priorità rispetto a quella fondata sull'efficacia in termini di costi/benefici.

### IV. a) primo trattino

La politica in materia di efficienza energetica ha registrato uno sviluppo dinamico negli ultimi anni, contrariamente a quanto avvenuto durante l'elaborazione, il processo negoziale e l'approvazione dei programmi del periodo di programmazione 2007-2013. Solo da allora, la Commissione ha elaborato appieno la sua politica di efficienza energetica. I quattro programmi oggetto della presente verifica sono stati negoziati prima della completa elaborazione della politica di efficienza energetica da parte della Commissione.

Tutti i programmi operativi finanziati nell'ambito della politica di coesione devono essere conformi agli obiettivi di tale politica, ossia il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e la promozione dello sviluppo globale armonioso riducendo le disparità tra i livelli di sviluppo delle regioni e promuovendo lo sviluppo nelle regioni meno favorite.

La politica di coesione è una politica integrata. Nel caso degli investimenti nel settore dell'edilizia pubblica, è importante adottare un approccio integrato ed evitare interventi isolati per migliorare l'efficienza energetica, ma considerarli piuttosto parte di una ristrutturazione generale finalizzata al miglioramento complessivo di un determinato edificio.

Come requisito generale di tutti i programmi operativi finanziati nell'ambito della politica di coesione, i programmi contengono «un'analisi della situazione della zona o del settore ammissibili in termini di punti di forza e debolezza e la strategia scelta di conseguenza». In questo contesto può essere utile una valutazione delle necessità.

## RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Tutti i programmi dei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 erano stati negoziati e approvati prima della presentazione dei primi piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica (PAEE), ovvero a giugno 2007. I PAEE non sono concepiti come strategia di investimento per l'utilizzo dei fondi della politica di coesione destinati agli stanziamenti connessi all'efficienza energetica.

### IV. a) secondo trattino

L'efficienza energetica costituisce uno dei molteplici obiettivi dei programmi della politica di coesione. La politica di coesione è una politica integrata. Nel caso degli investimenti nel settore dell'edilizia pubblica, è importante adottare un approccio integrato ed evitare interventi isolati per migliorare l'efficienza energetica, ma considerarli piuttosto parte di una ristrutturazione generale finalizzata al miglioramento complessivo di un determinato edificio. L'efficacia sotto il profilo dei costi degli investimenti costituisce, pertanto, uno dei fattori determinanti per lo stanziamento dei fondi all'interno di un programma. Il programma può stanziare fondi anche in considerazione degli altri obiettivi della politica di coesione.

Nel caso degli investimenti nel campo dell'efficienza energetica nel settore dell'edilizia pubblica, occorre attuare una ristrutturazione profonda che vada oltre i livelli ottimali in funzione dei costi. In questo contesto, il livello effettivo del risparmio energetico conseguito costituisce un fattore importante. Le ristrutturazioni profonde necessiteranno ovviamente di periodi di recupero più lunghi. Come la Corte afferma nel paragrafo 3, l'adozione da parte delle autorità pubbliche di misure può essere utilizzata per porre rimedio alle carenze del mercato. Sebbene il mercato possa garantire il finanziamento della parte redditizia dell'investimento nel campo dell'efficienza energetica, l'elemento di cofinanziamento della politica di coesione può essere utilizzato per sostenere la parte dell'investimento che va oltre detto livello, garantendo pertanto maggiori risparmi energetici ed evitando lavori supplementari nel futuro, che potenzialmente potrebbero far salire il costo totale dell'investimento.

### IV. a) terzo trattino

La Commissione riconosce che l'attuale quadro giuridico per la politica di coesione non prescrive il tipo di indicatori da utilizzare ai fini del monitoraggio e si sta adoperando per migliorare l'attuazione del programma. Ha pertanto inserito nella proposta di regolamento FESR per il periodo di programmazione 2014-2020 tre indicatori comuni in materia di efficienza energetica per tutti gli Stati membri: a) numero di unità abitative con classificazione del consumo energetico migliorata; b) diminuzione del consumo di energia primaria degli edifici pubblici; c) numero di utenti di energia addizionali collegati a reti intelligenti [COM(2011)614 def., allegato della proposta di regolamento]. Per questi tre indicatori, sarebbe pertanto possibile l'aggregazione dei dati a livello dell'UE.

### IV. b) primo trattino

L'efficienza energetica costituisce uno dei molteplici obiettivi dei programmi della politica di coesione. Nel caso degli investimenti nel settore dell'edilizia pubblica, è importante adottare un approccio integrato ed evitare interventi isolati per migliorare l'efficienza energetica, ma considerarli piuttosto parte di una ristrutturazione generale finalizzata al miglioramento complessivo di un determinato edificio. Se un particolare edificio è pronto per una ristrutturazione in un determinato periodo, è logico affrontare anche le questioni legate all'efficienza energetica durante lo stesso ciclo di lavori. L'efficacia sotto il profilo dei costi degli investimenti costituisce, pertanto, uno dei fattori determinanti per lo stanziamento dei fondi all'interno di un programma. Il programma può stanziare fondi anche in considerazione degli altri obiettivi della politica di coesione. La Commissione ritiene che occorra attuare una ristrutturazione profonda che vada oltre i livelli ottimali in funzione dei costi. La nuova direttiva sull'efficienza energetica imporrà inoltre agli Stati membri di elaborare strategie di ristrutturazione a lungo termine per l'intero parco immobiliare, ivi comprese politiche volte a stimolare ristrutturazioni profonde. Le ristrutturazioni profonde necessiteranno ovviamente di periodi di recupero più lunghi.

## RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

### IV. b) secondo trattino

La Commissione conviene sulla necessità di disporre di audit energetici di buona qualità come base per gli investimenti nel campo dell'efficienza energetica degli edifici. La nuova direttiva sull'efficienza energetica imporrà agli Stati membri di promuovere la disponibilità, per tutti i clienti finali, di audit energetici e di sistemi di gestione dell'energia che siano di elevata qualità ed efficaci in rapporto ai costi.

### V. 1)

La Commissione sta operando nelle stesse direzioni indicate dalla raccomandazione. La proposta di regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2014-2020<sup>1</sup> prevede che:

- i contratti di partenariato con gli Stati membri comprendano un'analisi delle disparità e delle esigenze di sviluppo con riguardo agli obiettivi tematici, alle azioni chiave del quadro strategico comune e alle raccomandazioni specifiche per ciascun paese nel quadro del semestre europeo<sup>2</sup>;
- tutti i programmi debbano essere conformi a detti contratti<sup>3</sup>.

### V. 2)

La proposta di regolamento FESR per il periodo 2014-2020 prevede tre indicatori comuni dell'efficienza energetica per tutti gli Stati membri, rendendo possibile pertanto un'aggregazione a livello dell'UE.

Tuttavia, la Commissione non può accettare pienamente l'introduzione degli indicatori raccomandati a livello di programma, dal momento che la loro confrontabilità sarebbe limitata, considerato che detti indicatori dipendono da molti fattori (per esempio prezzi dell'energia, delle materie prime, condizioni climatiche) che potrebbero falsarli.

<sup>1</sup> COM(2012) 496.

<sup>2</sup> Articolo 14.

<sup>3</sup> Articolo 24.

### V. 3)

La proposta di regolamento recante disposizioni comuni prevede che il comitato di sorveglianza esamini e approvi la metodologia e i criteri di selezione degli interventi<sup>4</sup>. Inoltre, l'autorità di gestione elabora e, previa approvazione, applica criteri di selezione non discriminatori e trasparenti<sup>5</sup>. Tuttavia, non è possibile fissare costi di investimento standard per kWh risparmiato nell'ambito dell'UE, poiché detti costi variano notevolmente a causa dei diversi prezzi delle attrezzature e del diverso ammontare dei risparmi già realizzati.

Infine, gli investimenti nel campo dell'efficienza energetica nel settore dell'edilizia pubblica possono rientrare nei lavori di «ristrutturazione profonda» che comportano periodi di recupero più lunghi.

<sup>4</sup> Articolo 100.

<sup>5</sup> Articolo 114.

## RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

### OSSERVAZIONI

#### 12.

La politica in materia di efficienza energetica ha registrato uno sviluppo dinamico negli ultimi anni, contrariamente a quanto avvenuto durante l'elaborazione, il processo negoziale e l'approvazione dei programmi del periodo di programmazione 2007-2013. Solo da allora, la Commissione ha elaborato appieno la sua politica di efficienza energetica. I quattro programmi oggetto della presente verifica sono stati negoziati prima della completa elaborazione della politica di efficienza energetica da parte della Commissione.

Come requisito generale di tutti i programmi operativi finanziati nell'ambito della politica di coesione dell'UE [articolo 37 del regolamento (CE) n. 1083/2006], i programmi contengono «un'analisi della situazione della zona o del settore ammissibili in termini di punti di forza e debolezza e la strategia scelta di conseguenza». In questo contesto può essere utile una valutazione delle necessità.

I programmi della politica di coesione sono attuati in diversi contesti economici, sociali e territoriali. Questi fattori esogeni e le incertezze insite costituiscono fattori attenuanti che incidono sulla pianificazione, sull'attuazione e sui risultati dei progetti. Per quanto riguarda le raccomandazioni citate dell'OCSE/AIE, tali fattori possono senza alcun dubbio essere molto utili, ma non costituiscono un obbligo giuridico in relazione alla programmazione della politica di coesione. Inoltre, sono stati pubblicati solo nel 2008, quando i programmi operativi erano già stati negoziati e approvati.

#### 14.

Il campione oggetto di verifica comprendeva quattro programmi in tre Stati membri. I programmi rappresentano circa il 28 % dei fondi da stanziare per l'efficienza energetica nel periodo 2000-2013. I progetti verificati rappresentano una parte molto esigua dell'importo indicato. Uno dei programmi sottoposti ad audit faceva parte del periodo di programmazione 2000-2006. Pertanto, i risultati non possono essere applicati alla politica nel suo insieme.

#### 15.

Tutti i programmi dei periodi 2000-2006 e 2007-2013 erano stati negoziati e approvati prima della presentazione dei primi piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica (PAEE) previsti dalla direttiva 2006/32/CE, ovvero a giugno 2007. Inoltre, i PAEE non sono concepiti come strategia di investimento per l'utilizzo dei fondi della politica di coesione destinati agli stanziamenti connessi all'efficienza energetica. Pur non essendo obbligatorio per gli Stati membri, per i secondi PAEE, presentati dagli Stati membri stessi nel 2011/2012, è stato predisposto un modello volontario che ha permesso loro di fornire indicazioni in merito agli stanziamenti per l'attuazione delle misure di efficienza energetica mediante i fondi della politica di coesione.

Relativamente alla valutazione delle necessità, si veda la risposta della Commissione al paragrafo 12.

#### 17.

Relativamente alla valutazione delle necessità, si veda la risposta della Commissione al paragrafo 12. Durante l'approvazione dei programmi, la Commissione ha richiesto «un'analisi della situazione della zona o del settore ammissibili in termini di punti di forza e debolezza e la strategia scelta di conseguenza» [articolo 37 del regolamento (CE) n. 1083/2006].

#### 18.

La Commissione osserva che esiste un conflitto tra il principio dell'efficacia in termini di costi/benefici come fattore di assegnazione dei fondi alle misure di efficienza energetica e la richiesta di assegnare la priorità alle misure in materia di efficienza energetica sulla base di una valutazione delle necessità (cfr. paragrafi da 12 a 17). I due metodi per rendere prioritari gli investimenti possono generare risultati differenti.

## RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

### 19.

L'articolo 5 della direttiva 2006/32/CE non obbliga gli Stati membri a realizzare il presente obiettivo solo con i fondi della politica di coesione; in altre parole, i fondi della politica di coesione non rappresentano l'unica fonte di finanziamento per l'attuazione della direttiva.

La Commissione rimanda anche alla sua risposta al paragrafo 18.

La Commissione non ritiene che gli esempi forniti nel riquadro 1 siano direttamente confrontabili ai programmi oggetto del presente audit.

### 20.

L'efficienza energetica costituisce uno dei molteplici obiettivi dei programmi della politica di coesione. La politica di coesione è una politica integrata. Nel caso degli investimenti nel settore dell'edilizia pubblica, è importante adottare un approccio integrato ed evitare interventi isolati per migliorare l'efficienza energetica, ma considerarli piuttosto parte di una ristrutturazione generale finalizzata al miglioramento complessivo di un determinato edificio. L'efficacia sotto il profilo dei costi degli investimenti costituisce, pertanto, uno dei fattori determinanti per lo stanziamento dei fondi all'interno di un programma. Il programma può stanziare fondi anche in considerazione degli altri obiettivi della politica di coesione. Nel caso degli investimenti nel campo dell'efficienza energetica nel settore dell'edilizia pubblica, la Commissione ritiene che occorra attuare una ristrutturazione profonda che vada oltre i livelli ottimali in funzione dei costi [SWD(2012)61 def. del 14 marzo 2012, parte II, pagg. 14-15]. La nuova direttiva sull'efficienza energetica imporrà inoltre agli Stati membri di elaborare strategie di ristrutturazione a lungo termine per l'intero parco immobiliare, ivi comprese politiche volte a incentivare ristrutturazioni profonde. Come la Corte afferma nel paragrafo 3, l'adozione da parte delle autorità pubbliche di misure può essere utilizzata per porre rimedio alle carenze del mercato. Sebbene il mercato possa assicurare il finanziamento della parte redditizia dell'investimento nel campo dell'efficienza energetica, l'elemento di cofinanziamento della politica di coesione può essere utilizzato per sostenere la parte dell'investimento che va oltre detto livello, garantendo pertanto un maggiore risparmio energetico ed evitando lavori supplementari nel futuro, che potrebbero far salire il costo totale dell'investimento.

La nuova direttiva sull'efficienza energetica sottolinea il fatto che le autorità pubbliche devono assumere un ruolo esemplare nel settore in questione attraverso la partecipazione a interventi di ristrutturazione profonda e all'avanguardia degli edifici pubblici, al fine di migliorare l'efficienza energetica, rafforzando pertanto anche la domanda di innovazione.

### 21.

Non è possibile valutare l'efficacia in termini di costi/benefici a livello di programma, ma solo a livello di progetto. Le considerazioni costi/efficacia possono essere definite nei criteri di selezione degli interventi specifici. La direttiva 2006/32/CE sottolinea che gli Stati membri devono assicurare che il settore pubblico svolga un ruolo esemplare. Quanto ai progetti specifici, gli Stati membri stessi sono responsabili della selezione. Nel caso di progetti di ristrutturazione profonda, la valutazione delle necessità potrebbe portare a una diversa assegnazione delle priorità rispetto a una fondata sull'efficacia in termini di costi/benefici.

### 22.

Nel caso degli investimenti nel campo dell'efficienza energetica nel settore dell'edilizia pubblica, occorre attuare una ristrutturazione profonda che vada oltre i livelli ottimali in funzione dei costi. In questo contesto, il livello effettivo del risparmio energetico conseguito costituisce un fattore importante. Le ristrutturazioni profonde necessiteranno ovviamente di periodi di recupero più lunghi.

### 23.

La Commissione rimanda alla sua risposta al paragrafo 22 e al principio di gestione concorrente.

Per esempio, il programma operativo Promozione della coesione della Lituania riguarda il miglioramento della qualità dell'ambiente prestando particolare attenzione all'aumento dell'efficienza dell'utilizzo dell'energia. Non sono fissati criteri di selezione specifici a livello di programma.

### 24.

La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi 20 e 22.

### 26.

La Commissione rimanda alla sua risposta al paragrafo 22.

### 27.

La Commissione rimanda alla sua risposta al paragrafo 22.

### 28.

La Commissione rimanda alla sua risposta al paragrafo 22. A seguito del secondo PAEE della Lituania del 2011, l'audit energetico è adesso obbligatorio.

## RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

### 31.

La Commissione riconosce la crescente importanza dell'efficienza energetica e ha previsto nella proposta di regolamento FESR per il periodo di programmazione 2014-2020 tre indicatori comuni dell'efficienza energetica per tutti gli Stati membri: a) numero di unità abitative con classificazione del consumo energetico migliorata; b) diminuzione del consumo di energia primaria degli edifici pubblici; c) numero di utenti di energia addizionali collegati a reti intelligenti [COM(2011)614 def., allegato della proposta di regolamento].

### 34.

Per quanto riguarda la qualità e l'adeguatezza del sistema di indicatori, la Commissione ha messo in discussione il sistema lituano nel corso dei negoziati del programma. Per il periodo 2014-2020 è chiaro che occorre valutare molto attentamente questi due aspetti.

### 35.

La Commissione rimanda alla sua risposta al paragrafo 31.

Su iniziativa della Commissione, nel documento di lavoro n. 2 del 2006 sono state presentate per la prima volta alcune proposte relative all'utilizzo di indicatori essenziali per l'aggregazione di valori a livello dell'UE.

L'obiettivo di risparmio energetico per il 2020 è stato stabilito solo nel 2007, dopo il processo negoziale e l'approvazione dei programmi.

Il testo *Outcome indicators and targets* era un documento metodologico preparato da esponenti del mondo accademico nell'ambito della riflessione sulla futura politica di coesione, e non un documento di sintesi ufficiale della Commissione.

### 36.

La Commissione rimanda alla sua risposta al paragrafo 12.

In considerazione del periodo di programmazione 2014-2020, la nuova direttiva sull'efficienza energetica sosterrà i lavori in questo settore incoraggiando piani in materia di efficienza energetica e sistemi di gestione dell'energia statali, regionali e locali, calendari degli interventi di ristrutturazione e mappe del riscaldamento per l'utilizzo della cogenerazione di elettricità e di calore.

La Commissione rimanda anche alle sue risposte ai paragrafi 18, 20 e 22.

### 37.

La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi 12, 18, 20 e 22. Se un particolare edificio è pronto per una ristrutturazione in un determinato periodo, è logico affrontare anche le questioni legate all'efficienza energetica durante lo stesso ciclo di lavori.

### 38.

La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi 18, 20 e 22 e al fatto che le ristrutturazioni profonde richiedono periodi di recupero più lunghi. La selezione dei progetti avviene sulla base della descrizione del progetto nella domanda per il finanziamento del progetto che può mirare a più obiettivi rispetto all'efficienza energetica.

### 39.

Durante il periodo interessato dall'audit, gli Stati membri non sono stati tenuti a fissare requisiti minimi di rendimento energetico di livello ottimale in funzione dei costi (RMRE). Detto obbligo sussiste solo se gli Stati membri hanno calcolato il loro livello nazionale ottimale in funzione dei costi conformemente al regolamento delegato n. 244/2012. Tuttavia, in conformità della direttiva 2002/91/CE tutti gli Stati devono aver posto in essere RMRE «normali».

## RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

### CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

#### 41.

La nuova direttiva sull'efficienza energetica imporrà agli Stati membri di promuovere la disponibilità, per tutti i clienti finali, di audit energetici e sistemi di gestione dell'energia di elevata qualità ed efficaci in rapporto ai costi.

#### 45.

La Commissione osserva che i progetti hanno prodotto benefici e rimanda alle sue risposte ai paragrafi 20 e 22 sull'approccio integrato nella politica di coesione.

#### 46.

La verifica della regolarità degli interventi e dei relativi risultati spetta alle autorità di gestione sulla base delle informazioni presentate dai beneficiari.

#### 51.

Può verificarsi un potenziale conflitto tra i risultati di una «valutazione delle necessità» e un approccio di «efficacia in termini di costi/benefici». Di fatto, la valutazione delle necessità potrebbe determinare una diversa assegnazione delle priorità rispetto a una fondata sull'efficacia in termini di costi/benefici.

#### 51. a)

La politica in materia di efficienza energetica ha registrato uno sviluppo dinamico negli ultimi anni, contrariamente a quanto avvenuto durante l'elaborazione, il processo negoziale e l'approvazione dei programmi del periodo di programmazione 2007-2013. Solo da allora, la Commissione ha elaborato appieno la sua politica di efficienza energetica. I quattro programmi oggetto della presente verifica sono stati negoziati prima della completa elaborazione della politica di efficienza energetica da parte della Commissione.

La politica di coesione è una politica integrata. Nel caso degli investimenti nel settore dell'edilizia pubblica, è importante adottare un approccio integrato ed evitare interventi isolati per migliorare l'efficienza energetica, ma considerarli piuttosto parte di una ristrutturazione generale finalizzata al miglioramento complessivo di un determinato edificio. Come requisito generale di tutti i programmi operativi finanziati nell'ambito della politica di coesione, i programmi contengono «un'analisi della situazione della zona o del settore ammissibili in termini di punti di forza e debolezza e la strategia scelta di conseguenza». In questo contesto può essere utile una valutazione delle necessità.

Tutti i programmi dei periodi 2000-2006 e 2007-2013 erano stati negoziati e approvati prima della presentazione dei primi piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica (PAEE), ovvero a giugno 2007. I PAEE non sono concepiti come strategia di investimento per l'utilizzo dei fondi della politica di coesione destinati agli stanziamenti connessi all'efficienza energetica.

## RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

### 51. b)

L'efficienza energetica costituisce uno dei molteplici obiettivi dei programmi della politica di coesione. La politica di coesione è una politica integrata. Nel caso degli investimenti nel settore dell'edilizia pubblica, è importante adottare un approccio integrato ed evitare interventi isolati per migliorare l'efficienza energetica, ma considerarli piuttosto parte di una ristrutturazione generale finalizzata al miglioramento complessivo di un determinato edificio. L'efficacia sotto il profilo dei costi degli investimenti costituisce, pertanto, uno dei fattori determinanti per lo stanziamento dei fondi all'interno di un programma. Il programma può stanziare fondi anche in considerazione degli altri obiettivi della politica di coesione.

Nel caso degli investimenti nel campo dell'efficienza energetica nel settore dell'edilizia pubblica, occorre attuare una ristrutturazione profonda che vada oltre i livelli ottimali in funzione dei costi. In questo contesto, il livello effettivo del risparmio energetico conseguito costituisce un fattore importante. Le ristrutturazioni profonde necessiteranno ovviamente di periodi di recupero più lunghi. Come la Corte afferma nel paragrafo 3, l'adozione da parte delle autorità pubbliche di misure può essere utilizzata per porre rimedio alle carenze del mercato. Sebbene il mercato possa assicurare il finanziamento della parte redditizia dell'investimento nel campo dell'efficienza energetica, l'elemento di cofinanziamento della politica di coesione può essere utilizzato per sostenere la parte dell'investimento che va oltre detto livello, garantendo pertanto un maggiore risparmio energetico ed evitando lavori supplementari nel futuro, che potrebbero far aumentare il costo totale dell'investimento.

### 51. c)

La Commissione riconosce che l'attuale quadro giuridico per la politica di coesione non prescrive il tipo di indicatori da utilizzare ai fini del monitoraggio. Ha pertanto previsto nella proposta di regolamento FESR per il periodo di programmazione 2014-2020 tre indicatori comuni dell'efficienza energetica per tutti gli Stati membri: a) numero di unità abitative con classificazione del consumo energetico migliorata; b) diminuzione del consumo di energia primaria degli edifici pubblici; c) numero di utenti di energia addizionali collegati a reti intelligenti [COM(2011)614 def. allegato della proposta di regolamento].

### 52. a)

L'efficienza energetica costituisce uno dei molteplici obiettivi dei programmi della politica di coesione. Nel caso degli investimenti nel settore dell'edilizia pubblica, è importante adottare un approccio integrato ed evitare interventi isolati per migliorare l'efficienza energetica, ma considerarli piuttosto parte di una ristrutturazione generale finalizzata al miglioramento complessivo di un determinato edificio. Se un particolare edificio è pronto per una ristrutturazione in un determinato periodo, è logico affrontare anche le questioni legate all'efficienza energetica durante lo stesso ciclo di lavori. Nel caso degli investimenti nel campo dell'efficienza energetica nel settore dell'edilizia pubblica, occorre attuare una ristrutturazione profonda che vada oltre i livelli ottimali in funzione dei costi. In questo contesto, il livello effettivo del risparmio energetico conseguito costituisce un fattore importante. Le ristrutturazioni profonde necessiteranno ovviamente di periodi di recupero più lunghi.

### 52. b)

La Commissione conviene sulla necessità di disporre di audit energetici di buona qualità come base per gli investimenti nel campo dell'efficienza energetica negli edifici. La nuova direttiva sull'efficienza energetica imporrà agli Stati membri di promuovere la disponibilità, per tutti i clienti finali, di audit energetici e sistemi di gestione dell'energia di elevata qualità ed efficaci in rapporto ai costi.

## RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

### RACCOMANDAZIONI

#### 1)

La Commissione sta operando nelle stesse direzioni indicate dalla raccomandazione. La proposta di regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2014-2020<sup>6</sup> prevede che:

- i contratti di partenariato con gli Stati membri comprendano un'analisi delle disparità e delle esigenze di sviluppo con riguardo agli obiettivi tematici, alle azioni chiave del quadro strategico comune e alle raccomandazioni specifiche per ciascun paese nel quadro del semestre europeo<sup>7</sup>;
- tutti i programmi debbano essere conformi a detti contratti<sup>8</sup>.

La nuova direttiva sull'efficienza energetica adottata nel 2012 sosterrà i lavori nel settore dell'efficienza energetica incoraggiando piani in materia di efficienza energetica (vale a dire valutazioni delle necessità nel settore dell'efficienza energetica) e sistemi di gestione dell'energia statali regionali e locali, calendari degli interventi di ristrutturazione e mappe del riscaldamento per l'utilizzo della cogenerazione di elettricità e di calore.

#### 2)

La Commissione sta contribuendo al miglioramento dell'attuazione del programma. Ha inoltre suggerito nella proposta di regolamento FESR per il periodo di programmazione 2014-2020 tre indicatori comuni dell'efficienza energetica per tutti gli Stati membri: a) numero di unità abitative con classificazione del consumo energetico migliorata; b) diminuzione del consumo di energia primaria degli edifici pubblici; c) numero di utenti di energia addizionali collegati a reti intelligenti [COM(2011)614 def., allegato della proposta di regolamento]. Per questi tre indicatori, sarebbe pertanto possibile l'aggregazione dei dati a livello dell'UE.

Tuttavia, la Commissione non può concordare pienamente con la raccomandazione, dal momento che la confrontabilità degli indicatori raccomandati sarebbe limitata, considerato che detti indicatori dipendono da molti fattori (per esempio prezzi dell'energia/delle materie prime, condizioni climatiche) che potrebbero falsarli.

<sup>6</sup> COM(2012) 496.

<sup>7</sup> Articolo 14.

<sup>8</sup> Articolo 24.

#### 3)

La Commissione ha proposto all'articolo 100 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni per il periodo di programmazione 2014-2020 [COM(2012) 496 def.] che il comitato di sorveglianza esamini e approvi la metodologia e i criteri di selezione degli interventi. All'articolo 114 la proposta di regolamento prevede inoltre che l'autorità di gestione elabori e, previa approvazione, applichi procedure e criteri di selezione adeguati che i) siano non discriminatori e trasparenti; ii) tengano conto dei principi generali della promozione della parità fra uomini e donne e della non discriminazione, nonché dello sviluppo sostenibile.

Tuttavia, la Commissione non può pienamente concordare con la raccomandazione. Non è possibile fissare costi di investimento standard per kWh risparmiato nell'ambito dell'UE, poiché detti costi variano notevolmente a causa dei diversi prezzi delle attrezzature e del diverso ammontare dei risparmi già realizzati.

La Commissione sta elaborando orientamenti sulla valutazione dei progetti di efficienza energetica, che possano servire da base per l'istituzione di meccanismi di valutazione, monitoraggio e verifica dei progetti. Inoltre, la nuova direttiva sull'efficienza energetica imporrà agli Stati membri di promuovere la disponibilità, per tutti i clienti finali, di audit energetici di elevata qualità.

Nel caso degli investimenti nel campo dell'efficienza energetica nel settore dell'edilizia pubblica, è importante adottare un approccio integrato ed evitare interventi isolati per migliorare l'efficienza energetica, ma considerarli piuttosto parte di una ristrutturazione generale finalizzata al miglioramento complessivo di un determinato edificio.

La Commissione ritiene che occorra attuare una ristrutturazione profonda che vada oltre i livelli ottimali in funzione dei costi. Le ristrutturazioni profonde necessiteranno ovviamente di periodi di recupero più lunghi.



Corte dei conti europea

**Relazione speciale n. 21/2012**

**Efficacia in termini di costi/benefici degli investimenti della politica di coesione nel campo dell'efficienza energetica**

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2013 — 37 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-033-9

doi:10.2865/46339



## **COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA**

### **Pubblicazioni gratuite:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea.  
Per ottenere indicazioni e prendere contatto collegarsi a <http://ec.europa.eu>  
o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

### **Pubblicazioni a pagamento:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):**

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_it.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm)).

LA CORTE HA VALUTATO SE GLI INVESTIMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE NEL CAMPO DELL'EFFICIENZA ENERGETICA FOSSERO EFFICACI IN TERMINI DI COSTI/BENEFICI. LA CORTE CONCLUDE CHE NELLE FASI DI PROGRAMMAZIONE E FINANZIAMENTO NON SONO STATE CREATE LE CONDIZIONI ADEGUATE E CHE IL PERIODO DI RIMBORSO MEDIO PIANIFICATO DEL CAPITALE INVESTITO NEI PROGETTI DI EFFICIENZA ENERGETICA NELL'EDILIZIA PUBBLICA SOTTOPOSTI A CONTROLLO ERA LUNGO (50 ANNI CIRCA). LA CORTE RACCOMANDA ALLA COMMISSIONE DI SUBORDINARE LA CONCESSIONE DEI FINANZIAMENTI ALLE MISURE DI EFFICIENZA ENERGETICA NELL'AMBITO DELLA POLITICA DI COESIONE AD UN'ADEGUATA VALUTAZIONE DEL FABBISOGNO, AD UN MONITORAGGIO REGOLARE E ALL'IMPIEGO DI INDICATORI DI PERFORMANCE CONFRONTABILI, NONCHÉ ALL'USO DI CRITERI DI SELEZIONE TRASPARENTI E A COSTI DI INVESTIMENTO STANDARD PER UNITÀ DI ENERGIA DA RISPARMIARE, CON UN PERIODO MASSIMO ACCETTABILE DI RIMBORSO NON ATTUALIZZATO DEL CAPITALE INVESTITO.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



■ Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9241-033-9



9 789292 410339