



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Migliorare l'efficienza energetica dell'edilizia
residenziale privata grazie all'RRF

Indice

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE.....	2
II. RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI	5
Raccomandazione 1- Rendere più mirate le misure di ristrutturazione	5
Raccomandazione 2 - Comunicare in modo trasparente i risparmi e valutare le misure dell'RRF finalizzate a migliorare l'efficienza energetica degli edifici residenziali	6
Raccomandazione 3 - Migliorare il monitoraggio della performance dei risparmi energetici	7
III. RISPOSTE ALLE OSSERVAZIONI.....	8
1. Misure mirate alle ristrutturazioni profonde (paragrafi 17-26).....	8
2. Definizione e impatto delle riforme (paragrafi 27-31).....	9
3. Obiettivi basati sui risultati e sulle realizzazioni (paragrafi 32-35).....	10
4. Revisione di misure complesse e ritardi nell'attuazione (paragrafi 36-40)	11
5. Efficacia in termini di costi (paragrafi 62-69)	11

Il presente documento contiene, in linea con l'articolo 265 del [regolamento finanziario](#), le risposte della Commissione europea alle osservazioni che figurano nella relazione speciale della Corte dei conti europea ed è da pubblicare unitamente alla relazione speciale.

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione europea prende atto della relazione speciale della Corte dei conti europea dal titolo "Migliorare l'efficienza energetica dell'edilizia residenziale privata grazie all'RRF". La Commissione accoglie con favore la conclusione della relazione secondo cui il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) ha fornito ampio sostegno al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici residenziali. La Commissione osserva che molte delle constatazioni della Corte riguardano l'impostazione del quadro giuridico dell'RRF, tra cui l'esplicita scelta legislativa di utilizzare un modello basato sulla performance che non prevede la comunicazione dei costi effettivi.

L'RRF sostiene più di 2 800 riforme e investimenti specifici degli Stati membri. Nel complesso, i PNRR contengono 419 (sotto)misure dedicate ai miglioramenti dell'efficienza energetica, consistenti in 359 investimenti e 60 riforme, con un costo stimato di quasi 80 miliardi di EUR, di cui 44 miliardi destinati specificamente a misure di efficienza energetica negli edifici residenziali. La Corte si è concentrata su un campione di tali misure in quattro Stati membri. Attraverso investimenti mirati nelle ristrutturazioni a fini di efficienza energetica, l'RRF aiuta le famiglie, comprese quelle in condizioni di povertà energetica o vulnerabili, a ridurre in modo significativo il loro consumo energetico e, di conseguenza, le loro bollette energetiche. Alla luce di quanto precede, la Commissione accoglie con favore la conclusione della Corte secondo cui molti degli investimenti inclusi nel campione hanno soddisfatto una domanda elevata e avanzano rapidamente, tra cui le ristrutturazioni edilizie in Belgio e in Italia e l'installazione di pannelli fotovoltaici a Cipro.

La Commissione concorda con la Corte sul fatto che il regolamento RRF non menziona le "ristrutturazioni profonde" e che le misure selezionate dalla Corte per il presente audit non erano *"adeguatamente mirate alle ristrutturazioni profonde"*¹. La scelta delle misure da includere nei rispettivi PNRR spetta agli Stati membri e un'attenzione specifica alle ristrutturazioni profonde potrebbe non essere sempre fattibile. Non vi è alcun obbligo giuridico per gli Stati membri di conseguire una percentuale minima di risparmio energetico attraverso le misure di ristrutturazione previste nei rispettivi piani nazionali, né di concentrarsi specificamente sulle ristrutturazioni profonde. Ciò nonostante, vari inviti nazionali degli Stati membri sono stati mirati alle ristrutturazioni profonde, unitamente alle ristrutturazioni di livello medio, anche ove ciò non era formalmente prescritto nei piani adottati (ad esempio in Cipro e Francia). La Commissione sottolinea inoltre che l'RRF ha notevolmente migliorato la metodologia di controllo del clima rispetto alle metodologie precedenti utilizzate nell'ambito di altri fondi dell'UE. Sulla base di questa nuova metodologia di controllo, il quadro dell'RRF fornisce agli Stati membri un chiaro incentivo a includere nei loro piani misure di efficienza energetica, prevedendo l'obbligo di raggiungere un obiettivo climatico del 37 % e, in particolare, misure che conseguano un risparmio energetico di almeno il 30 %.

Secondo la relazione speciale, *"sia il regolamento RRF che gli orientamenti della Commissione non contenevano definizioni chiare di cosa costituisca una riforma, generando così incongruenze tra i PNRR"*². La Commissione osserva che un punto di forza fondamentale del dispositivo per la ripresa e la resilienza consiste non solo nel fornire sostegno agli investimenti, ma anche nell'imporre agli Stati membri di attuare le riforme. Sebbene il tipo di riforme necessarie possa variare notevolmente da uno Stato membro all'altro, come riconosciuto in precedenza dalla Corte³, già nel 2021 la Commissione ha fornito agli Stati membri orientamenti⁴ sui PNRR, che descrivono le caratteristiche

¹ Sottotitolo e paragrafi 6 e 17-26.

² Paragrafi 8 e 28.

³ Relazione speciale n. 10/2025, paragrafo 25.

⁴ "Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans", del 22 gennaio 2021 (SWD(2021) 12); pagg. 33-36.

di una riforma. Inoltre, come anche osservato in passato dalla Corte, gli effetti delle riforme possono impiegare del tempo per essere avvertiti⁵. La Commissione osserva che, sebbene non esista una definizione vincolante di cosa costituisca una riforma, la relazione speciale fornisce anche diversi esempi che, a parere della Commissione, confermano che l'RRF ha accelerato i cambiamenti attraverso riforme nazionali in importanti settori dell'efficienza energetica.

Nella relazione speciale la Corte afferma altresì⁶ che *"si attendeva che le misure conseguissero obiettivi orientati ai risultati, nei tempi stabiliti, in considerazione della natura dell'RRF quale strumento orientato alla performance"*. La Commissione ricorda, come riconosciuto anche dalla relazione speciale⁷, che gli Stati membri non erano tenuti a fissare obiettivi orientati ai risultati. Piuttosto, il regolamento RRF impone esplicitamente che i traguardi e gli obiettivi dell'RRF misurino *"i progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento"*⁸, ossia le fasi di attuazione piuttosto che i risultati specifici che potrebbero richiedere più tempo per concretizzarsi. Su tale base, gli orientamenti della Commissione agli Stati membri hanno specificato che i traguardi e gli obiettivi dovrebbero restare *"sotto il controllo dello Stato membro e non [essere] subordinati a fattori esterni quali le prospettive macroeconomiche"*⁹. Sebbene la Commissione abbia incoraggiato gli Stati membri a presentare, ove possibile, indicatori di risultato, questi non erano richiesti né dalla base giuridica né dagli orientamenti della Commissione.

La Corte osserva⁹ che *"ha valutato in che misura gli Stati membri e la Commissione abbiano monitorato l'efficacia in termini di costi durante l'attuazione delle misure"*. Per quanto riguarda la questione dell'efficacia in termini di costi, la Commissione desidera affermare chiaramente che il principio di efficienza di cui all'articolo 33 del regolamento finanziario non impone che tutti gli atti di base che istituiscono programmi di spesa prescrivano la raccolta di informazioni sui costi effettivi. Neppure il regolamento RRF prevede tale obbligo. La Commissione ritiene, in linea con l'obiettivo giuridico del regolamento RRF di *fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere i traguardi e gli obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei loro piani per la ripresa e la resilienza (PNRR)*¹⁰, che l'efficienza dell'RRF debba essere valutata confrontando i pagamenti versati agli Stati membri con il conseguimento dei pertinenti traguardi e obiettivi, e delle riforme e degli investimenti sottostanti, stabiliti e approvati dal Consiglio¹¹.

La Commissione prende atto dell'osservazione della Corte secondo cui *"le complesse misure di investimento per le ristrutturazioni hanno subito ritardi nell'attuazione"*¹². Al tempo stesso, ricorda che il termine legale per il completamento dei traguardi e degli obiettivi è il 31 agosto 2026 e che la tempistica stabilita nelle decisioni di esecuzione del Consiglio non pregiudica di per sé il fatto che un traguardo o un obiettivo possa ancora essere conseguito in modo soddisfacente entro i termini dell'RRF¹³. L'attuazione dell'RRF deve ancora essere completata ed è progredita in un contesto difficile caratterizzato da molteplici crisi, come la guerra di aggressione non provocata della Russia nei confronti dell'Ucraina. La conseguente crisi energetica, l'elevata inflazione, le strozzature nelle catene

⁵ Analisi n. 02/2025 della Corte dei conti europea.

⁶ Paragrafo 32.

⁷ Paragrafo 34.

⁸ Regolamento RRF, articolo 2, punto 4).

⁹ Paragrafo 62.

¹⁰ Regolamento RRF, articolo 4, paragrafo 2.

¹¹ Relazione speciale n. 14/2026.

¹² Titolo dei paragrafi 33-40.

¹³ Risposte della Commissione alla relazione speciale n. 21/2025 della Corte.

di approvvigionamento e le catastrofi legate al clima hanno messo alla prova la resilienza dei nostri cittadini e delle nostre società.

La Corte afferma che *"le informazioni comunicate dagli Stati membri non erano sufficientemente affidabili, confrontabili o idonee"*¹⁴, in particolare per quanto riguarda l'uso degli attestati di prestazione energetica (APE). La Commissione ricorda che l'obiettivo dell'RRF è sostenere gli investimenti e le riforme nazionali in un'ampia gamma di settori strategici e non è specificamente concepito per effettuare confronti o un monitoraggio a lungo termine in relazione a settori d'intervento molto specifici. Gli APE sono uno dei vari strumenti attraverso i quali gli Stati membri dimostrano che le misure di ristrutturazione hanno apportato miglioramenti significativi al parco immobiliare ristrutturato e sono individuati nel regolamento delegato (UE) 2021/2106 come uno dei mezzi per documentare gli interventi. Gli APE contribuiscono quindi a valutare l'effetto di un intervento specifico ma, come sottolinea la Corte¹⁵, *"[n]on erano però concepiti per calcolare in modo affidabile il risparmio energetico effettivo conseguito grazie ad una misura finanziata con fondi pubblici"* né per *"essere utilizzati per confrontare gli edifici di diversi Stati membri"*¹⁶. Gli APE sono strumenti di classificazione delle unità immobiliari ampiamente riconosciuti e approvati dal Parlamento e dal Consiglio. La loro metodologia è saldamente ancorata al quadro istituito dalla direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, che stabilisce requisiti espliciti in materia di qualità, affidabilità e sistemi di controllo indipendenti. Gli APE sono pertanto uno strumento adeguato e solido per valutare i miglioramenti conseguiti nella prestazione energetica degli edifici risultanti da interventi specifici sostenuti dall'RRF. Tali miglioramenti generano molteplici benefici, tra cui il risparmio energetico, la riduzione delle emissioni e il miglioramento del comfort termico per i cittadini; contribuiscono quindi ad affrontare il problema della povertà energetica. Inoltre la legislazione nazionale e i regimi di sostegno di tutti gli Stati membri sono già strutturati intorno al quadro degli APE, rafforzandone ulteriormente l'affidabilità e la coerenza come strumento di verifica. La Commissione ritiene che l'aspettativa di misurare i risparmi energetici effettivi non sia sostenuta né dall'RRF né dal quadro giuridico della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, che è stato ulteriormente rafforzato in occasione della rifusione della direttiva nel 2024. La Commissione è altresì dell'opinione che la quantità esatta di energia risparmiata grazie a una ristrutturazione sia, per definizione, una stima. Nessun metodo può tenere conto di tutti i fattori potenziali, quali i futuri cambiamenti nell'occupazione dell'immobile, il comportamento dei residenti o le condizioni meteorologiche e climatiche.

La Corte afferma anche che *"la Commissione omette di comunicare che le informazioni sui risparmi si basano su calcoli teorici che tendono a sovrastimare i risparmi rispetto al consumo effettivo"*¹⁷. La Commissione inoltre non *"verifica [...] la correttezza dei dati forniti dagli Stati membri, il che limita la possibilità di un adeguato monitoraggio della performance"*¹⁸ e *"la Commissione non può utilizzare questo tipo di informazioni per [...] affrontare tempestivamente i problemi a livello di misura"*¹⁹. La Commissione ricorda che le precedenti relazioni della Corte hanno correttamente riconosciuto che spetta ai traguardi e agli obiettivi misurare i progressi compiuti nell'attuazione delle singole riforme e dei singoli investimenti, mentre gli indicatori comuni sono volti a riferire sui progressi e a facilitare il monitoraggio e la valutazione dell'RRF nel suo complesso²⁰. Il regolamento RRF stabilisce che i dati sugli indicatori comuni non sono intesi a fornire uno strumento di gestione della performance a livello

¹⁴ Paragrafo 55.

¹⁵ Paragrafo 44.

¹⁶ Paragrafo 46.

¹⁷ Paragrafo 13.

¹⁸ Paragrafo 13.

¹⁹ Paragrafo 57.

²⁰ Relazione speciale n. 13/2025, paragrafo 22.

delle singole misure. La Commissione ricorda inoltre che, a norma del regolamento RRF, spetta agli Stati membri comunicare alla Commissione i dati sugli indicatori comuni. Sebbene non abbia il potere di modificare unilateralmente i dati nazionali, la Commissione effettua controlli e chiede rettifiche ogniqualvolta individui incongruenze. Per aiutare le autorità nazionali nei loro sforzi di comunicazione, la Commissione ha fornito orientamenti e ha chiesto chiarimenti e rettifiche dei dati, ove necessario, in seguito alle verifiche di plausibilità di base effettuate. La Commissione va quindi già oltre quanto imposto dal regolamento. La possibilità che i dati degli indicatori comuni includano stime, unitamente al riferimento all'atto delegato, che a sua volta cita l'uso degli APE come esempio, è menzionata nella pagina pertinente del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza²¹. La Commissione riconosce che ulteriori informazioni potrebbero essere aggiunte a detto quadro per migliorare la trasparenza.

La Commissione ricorda che l'efficacia in termini di costi del sostegno alle misure di ristrutturazione energetica dipende dalla questione analitica specifica e da vari fattori, tra cui le condizioni iniziali del parco immobiliare, la limitata capacità delle famiglie di finanziare da sole le ristrutturazioni e le specifiche condizioni di mercato. Per quanto riguarda l'investimento denominato "Superbonus", la relazione speciale ritiene che *"la misura italiana del Superbonus, che copriva fino al 110 % dei costi sostenuti, non sia in linea con il principio di una sana gestione finanziaria"*²². La Commissione desidera chiarire che il PNRR italiano prevedeva solo un costo stimato di 13,95 miliardi di EUR²³ su un totale di 132 miliardi di EUR di costi effettivi attuati e finanziati dallo Stato italiano. Pertanto, per la parte coperta dall'RRF, i costi complessivi stimati valutati dalla Commissione ammontavano a circa il 10,6 % dei costi totali sostenuti dall'Italia per questa misura nazionale. Il bilancio dell'Unione non copriva pertanto il 110 % dei costi sostenuti dall'Italia o dai destinatari finali. La Commissione osserva altresì che l'inclusione di tale misura nel PNRR italiano è stata decisa nel contesto specifico della pandemia di COVID-19. Nell'istituire i futuri strumenti di finanziamento e le relative decisioni di sostegno, la Commissione trarrà insegnamenti dall'elaborazione delle politiche relative a questo tipo di misure di credito d'imposta.

II. RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1- Rendere più mirate le misure di ristrutturazione

Nel valutare le misure per la ristrutturazione degli edifici residenziali proposte per il finanziamento nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale, la Commissione dovrebbe verificare in che misura gli Stati membri:

- a) includono ristrutturazioni profonde;***
- b) stabiliscono un valore-obiettivo chiaro, per ogni singola misura adeguata, in termini di risparmi energetici da conseguire, monitorano la performance delle varie misure e nei diversi Stati membri e agevolano l'aggregazione. Detto valore-obiettivo dovrebbe***

²¹ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=it.

²² Paragrafo 14.

²³ Dati ufficiali nazionali, ENEA, aprile 2026, [Report dati mensili_30_04_2026.ods](#).

essere corredato da adeguata giustificazione ed essere coerente con l'impostazione della misura, i finanziamenti concessi, nonché la situazione di partenza e le necessità.

(Termine di attuazione: 2027)

La Commissione **accoglie parzialmente** la raccomandazione 1, lettera a).

La Commissione sottolinea che non può pregiudicare l'esito dei negoziati nel processo interistituzionale sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale.

La Commissione ha previsto un tracciamento e un monitoraggio della performance specifici per le ristrutturazioni profonde, medie e leggere nella sua proposta di regolamento sulla performance 2028-2034 per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)²⁴. Si propone di individuare le ristrutturazioni profonde attuate dagli Stati membri nell'ambito dei piani di partenariato nazionale e regionale attraverso gli specifici settori di intervento dedicati di cui all'allegato I del regolamento sulla performance. In generale, la Commissione ritiene che le ristrutturazioni a fini di efficienza energetica di qualsiasi livello, ove possibili, costituiscano un passo importante verso la competitività, l'accessibilità economica e l'indipendenza energetica, nonché verso il conseguimento dell'ambizione dell'UE in materia di clima. Il quadro di riferimento proposto per la performance sarà soggetto all'esito delle discussioni in corso tra i colegislatori.

La Commissione **accoglie parzialmente** la raccomandazione 1, lettera b).

La Commissione sottolinea che non può pregiudicare l'esito dei negoziati nel processo interistituzionale sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale.

La proposta della Commissione relativa al regolamento sulla performance fornisce indicatori di realizzazione e di risultato concreti collegati a singoli settori di intervento per misurare gli effetti dei finanziamenti dell'UE sul campo tramite indicatori pertinenti che corrispondono all'attività finanziata. Tra questi figurano, in relazione alle ristrutturazioni a fini di efficienza energetica, i risparmi energetici conseguiti. In tal modo, se la proposta fosse adottata dai colegislatori, si otterrebbe un approccio standardizzato per l'aggregazione dei dati. La Commissione ritiene che gli obiettivi che rappresentano le condizioni di pagamento debbano riflettere necessariamente indicatori che possono essere dimostrati tempestivamente. La proposta della Commissione relativa al regolamento sulla performance prevede una serie di indicatori correlati che potrebbero essere scelti per fissare valori-obiettivo associati alle misure di efficienza energetica al fine di garantire l'utilizzo dell'indicatore più appropriato, pur consentendo un elevato grado di aggregazione.

Raccomandazione 2 - Comunicare in modo trasparente i risparmi e valutare le misure dell'RRF finalizzate a migliorare l'efficienza energetica degli edifici residenziali

Per meglio valutare i risultati delle misure di efficienza energetica dell'RRF per gli edifici residenziali, la Commissione dovrebbe:

²⁴ Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che stabilisce un quadro di tracciamento della spesa di bilancio e della performance del bilancio e altre norme orizzontali per i programmi e le attività dell'Unione (COM(2025) 545 final del 16 luglio 2025).

- a) divulgare ulteriori informazioni sulla metodologia utilizzata per l'indicatore comune 1 e spiegare come incide sull'affidabilità dei risparmi comunicati dagli Stati membri;**

(Termine di attuazione: fine 2026)

- b) valutare i risultati e l'efficacia sotto il profilo dei costi delle misure per l'efficienza energetica degli edifici residenziali; trarre insegnamenti per i programmi futuri, in particolare per quanto riguarda il livello adeguato di sostegno pubblico alle misure di ristrutturazione.**

(Termine di attuazione: fine 2028, nel contesto della valutazione ex-post dell'RRF da parte della Commissione)

La Commissione **accoglie** la raccomandazione 2, lettera a).

Pur sottolineando che i dati sugli indicatori comuni sono comunicati dagli Stati membri e rimangono di loro competenza, la Commissione accetta di divulgare ulteriori informazioni sulla metodologia di comunicazione dei dati relativi all'indicatore comune 1 nel quadro di valutazione dell'RRF.

La Commissione **accoglie parzialmente** la raccomandazione 2, lettera b).

La Commissione accetta di valutare, nella misura del possibile, i risultati conseguiti nel settore dell'efficienza energetica degli edifici residenziali nel contesto della valutazione ex-post dell'RRF. Se del caso, trarrà insegnamenti per i programmi futuri.

Per quanto riguarda la valutazione dell'efficacia sotto il profilo dei costi suggerita, la Commissione ricorda la sua risposta alla raccomandazione 2, lettera a), della relazione speciale n. 14/2026: *"In linea con l'obiettivo specifico del dispositivo, l'RRF fornisce agli Stati membri un sostegno finanziario per realizzare un piano globale di riforme e investimenti pubblici. In genere le riforme non comportano costi di attuazione diretti, ma devono comunque essere completate per ricevere i pagamenti a titolo dell'RRF. In linea con tale impostazione, qualsiasi valutazione dell'efficienza dell'RRF deve necessariamente basarsi sui pagamenti a livello dell'UE e sul loro impatto sul conseguimento dell'obiettivo specifico dell'RRF di sostenere l'attuazione dei piani nazionali. La Commissione ricorda inoltre che il regolamento RRF non richiede alcuna comunicazione specifica basata sui costi da parte degli Stati membri e preclude esplicitamente alla Commissione la possibilità di effettuare controlli sui costi effettivi."* La valutazione ex-post dell'RRF da parte della Commissione analizzerà l'efficienza dello strumento in conformità alla sua base giuridica.

Raccomandazione 3 - Migliorare il monitoraggio della performance dei risparmi energetici

Per il prossimo quadro finanziario pluriennale, per migliorare il monitoraggio della performance dei risparmi energetici la Commissione dovrebbe:

- a) migliorare la metodologia per comunicare in modo affidabile i risparmi energetici conseguiti grazie alle misure di ristrutturazione, anche tenendo conto della differenza tra i risparmi energetici stimati e quelli effettivi;**
- b) raccogliere informazioni affidabili, per ciascuna misura pertinente, sui risultati ottenuti e sugli importi versati (dall'UE, dagli Stati membri e finanziamenti privati).**

(Termine di attuazione: dicembre 2027)

La Commissione **accoglie parzialmente** la raccomandazione 3, lettera a).

La recente revisione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia prevede misure importanti per migliorare l'affidabilità sia degli APE che della valutazione della prestazione energetica. La Commissione collaborerà con gli Stati membri per sostenere il recepimento e l'attuazione di tali misure, anche per quanto riguarda i miglioramenti volti a rispecchiare in modo più preciso l'incidenza degli utenti. La Commissione osserva tuttavia che la Commissione e gli Stati membri sono vincolati dal quadro giuridico, che fornisce sia elementi comuni che un ampio grado di flessibilità.

La Commissione **accoglie parzialmente** la raccomandazione 3, lettera b).

La proposta di regolamento sulla performance per il QFP 2028-2034 garantisce che le misure monitorate attraverso i settori di intervento di cui all'allegato I di tale proposta di regolamento siano chiaramente individuate in termini di attività finanziata. Attraverso indicatori di realizzazione e di risultato collegati a detti settori di intervento, si garantisce che gli indicatori pertinenti siano comunicati e monitorino il conseguimento della singola misura e il bilancio dell'UE, compresi i relativi risultati. Le informazioni sugli importi versati dipenderanno dal sistema concreto previsto dai singoli programmi, in quanto un sistema in cui i pagamenti non sono collegati ai costi segue un approccio diverso per quanto riguarda gli importi versati, che non è direttamente collegato alle singole misure e che non sarà oggetto di comunicazione a tale riguardo.

La Commissione sottolinea che non può pregiudicare l'esito dei negoziati nel processo interistituzionale sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale.

III. RISPOSTE ALLE OSSERVAZIONI

1. Misure mirate alle ristrutturazioni profonde (paragrafi 17-26)

La Corte conclude che *"[l]e misure di ristrutturazione nell'ambito dell'RRF non sono adeguatamente mirate alle ristrutturazioni profonde"*²⁵ e osserva che il regolamento RRF non fa riferimento alle "ristrutturazioni profonde" come concetto specifico²⁶. La Commissione osserva che, in linea con il regolamento RRF, non vi è alcuna aspettativa specifica che le ristrutturazioni a fini di efficienza energetica incluse nei PNRR debbano essere "ristrutturazioni profonde". Sebbene sia vero che solo in pochi casi le ristrutturazioni profonde sono esplicitamente menzionate negli obiettivi finali dei piani adottati, ciò non significa che tale tipo di intervento non sia sostenuto dalle misure dell'RRF. Vari inviti nazionali degli Stati membri sono stati mirati alle ristrutturazioni profonde, unitamente alle ristrutturazioni di livello medio, anche ove ciò non era formalmente prescritto nei piani adottati (ad esempio in Cipro e Francia). La scelta di includere misure di ristrutturazione profonda nel PNRR spetta agli Stati membri, i quali non hanno alcun obbligo giuridico in tal senso. Il regolamento RRF prevede una metodologia di controllo del clima che assegna le misure a un "campo di intervento". Ciò comprende la possibilità di ristrutturazioni leggere, nell'ambito del campo di intervento 025²⁷, e di

²⁵ Sottotitolo dei paragrafi 17-26.

²⁶ Paragrafo 6.

²⁷ Regolamento RRF, allegato VI - Metodologia di controllo del clima - Rinnovo della dotazione di alloggi sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno.

ristrutturazioni di livello medio o più profonde, nell'ambito del campo di intervento 025bis²⁸. Pertanto sia le ristrutturazioni leggere che quelle di livello medio o più profonde sono specificamente previste.

Il regolamento RRF fornisce incentivi per la previsione di misure di ristrutturazione di livello medio (o più profondo), imponendo agli Stati membri di soddisfare un obbligo di spesa per il clima pari al 37 % e considerando che solo le ristrutturazioni che conseguono, in media, un risparmio di energia primaria di almeno il 30 % sono conteggiate al 100 % ai fini di tale obiettivo (nel campo di intervento 025bis). Tutte le altre ristrutturazioni sono conteggiate solo al 40 % nel campo di intervento 025. Trattasi di un notevole miglioramento rispetto alla precedente metodologia utilizzata nell'ambito dei fondi di coesione. Inoltre il risparmio di energia primaria del 30 % è semplicemente un obbligo minimo e pertanto non impedisce agli Stati membri di fissare obiettivi più ambiziosi, comprese le ristrutturazioni profonde. Come osservato dalla Corte, *l'RRF ha finanziato per lo più ristrutturazioni di livello medio*²⁹.

La Corte afferma inoltre che *"[f]inanziare ristrutturazioni che non aumentano in modo sostanziale la prestazione energetica dell'edificio rischia di creare un effetto di lock-in"*³⁰ e che *"[a]ttribuendo la priorità alle ristrutturazioni di medio livello o leggere, si è distolta l'attenzione degli Stati membri dal conseguimento di risparmi energetici a lungo termine attraverso ristrutturazioni profonde; si rischia inoltre di creare effetti di lock-in in futuro"*³¹. La Commissione osserva che le ristrutturazioni leggere e di medio livello possono costituire di per sé un passo significativo specialmente se, come riconosciuto dalla Corte³², sono pianificate in modo coerente nell'ambito di un percorso di ristrutturazione graduale. A causa delle loro caratteristiche, le ristrutturazioni profonde non sono sempre una soluzione percorribile per le misure dell'RRF, specialmente alla luce della tempistica limitata del dispositivo.

2. Definizione e impatto delle riforme (paragrafi 27-31)

Per quanto riguarda la constatazione della Corte secondo cui *"[l]e riforme non erano definite in modo coerente e non era chiaro il loro effetto sugli investimenti e sul risparmio energetico"*³³, la Commissione concorda sul fatto che il regolamento stesso non fornisce una definizione precisa di ciò che costituisce una riforma o un investimento. Al contempo, nel 2021, per sostenere gli Stati membri nella preparazione dei loro piani, la Commissione ha fornito loro orientamenti³⁴ sulle caratteristiche fondamentali delle riforme e degli investimenti. Sebbene le riforme e gli investimenti siano per lo più misure distinte, in alcuni casi una singola riforma può contenere elementi di investimento o un investimento può contenere elementi di riforma.

La Commissione desidera sottolineare che l'RRF è un importante motore degli sforzi di riforma in materia di efficienza energetica, in quanto fa sì che i suoi benefici si estendano ben oltre il 2026. Ciò è vero nonostante il fatto che l'impatto diretto delle riforme sia intrinsecamente difficile da misurare.

²⁸ Regolamento RRF, allegato VI - Metodologia di controllo del clima - Rinnovo della dotazione di alloggi sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno conformi ai criteri di efficienza energetica: se l'obiettivo della misura è conseguire, in media, almeno una ristrutturazione di livello medio quale definita nella raccomandazione (UE) 2019/786 della Commissione sulla ristrutturazione degli edifici. La ristrutturazione degli edifici include anche le infrastrutture ai sensi dei campi d'intervento da 85 a 92.

²⁹ Paragrafo 5.

³⁰ Paragrafo 24

³¹ Paragrafo 26

³² Paragrafo 6.

³³ Sottotitolo dei paragrafi 27-31.

³⁴ Orientamenti della Commissione dal titolo "Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plan", del 21 luglio 2021 (SWD(2021) 12 final).

Le riforme dei PNRR relative all'efficienza energetica degli edifici hanno accelerato i cambiamenti in tre settori principali³⁵: l'introduzione di strategie di ristrutturazione a lungo termine e di requisiti vincolanti in materia di efficienza energetica; quadri normativi e amministrativi, come le riforme volte a semplificare le procedure per le ristrutturazioni a fini di efficienza energetica; l'istituzione di sportelli unici per fornire assistenza e formazione con l'obiettivo di sostenere i cittadini nella realizzazione di ristrutturazioni a fini di efficienza energetica. Le riforme riguardano un'ampia gamma di settori, tra cui l'abbassamento delle soglie obbligatorie per il processo decisionale nei condomini multifamiliari, l'istituzione di sportelli unici digitali o fisici per le ristrutturazioni a fini di efficienza energetica e l'introduzione di modalità innovative di finanziamento delle ristrutturazioni a fini di efficienza energetica che migliorino l'effetto leva degli investimenti privati. Combinando le riforme con gli investimenti, l'RRF consente interventi di efficientamento energetico su milioni di abitazioni e metri quadri di edifici residenziali.

3. Obiettivi basati sui risultati e sulle realizzazioni (paragrafi 32-35)

La Commissione prende atto della constatazione della Corte secondo cui *"gli obiettivi quantitativi delle misure sottoposte ad audit incluse nei PNRR si concentravano principalmente sulle realizzazioni (ad esempio, numero di ristrutturazioni o superfici ristrutturate), piuttosto che sui risultati"*³⁶. La Corte ritiene che *"[d]i conseguenza, la Commissione ha limitate possibilità di valutare i risultati delle misure e la performance dell'RRF in materia di efficienza energetica"*³⁷. La Commissione ricorda che, in linea con l'impostazione dell'RRF quale strumento basato sulla performance, il regolamento RRF prevede esplicitamente che la performance degli Stati membri nell'attuazione dei rispettivi PNRR sia misurata sulla base dei *progressi* compiuti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti, valutati attraverso traguardi e obiettivi concreti e pratici³⁸. Inoltre, posto che l'impatto e i risultati finali delle misure possono dipendere da fattori diversi dalle azioni degli Stati membri, nella maggior parte dei casi esse non possono fungere da condizioni di pagamento, che dovrebbero essere sotto il controllo degli Stati membri stessi.

La Commissione osserva inoltre che gli indicatori di realizzazione associati alle misure dell'RRF possono tradursi in indicatori di impatto significativo. Ciò risulta evidente, ad esempio, nelle attività di rendicontazione delle obbligazioni verdi di NextGenerationEU³⁹ e di divulgazione concernenti l'impatto dell'RRF sulla transizione verde⁴⁰. Nel novembre 2025 la Commissione ha pubblicato una scheda informativa relativa all'impatto dell'RRF sull'efficienza energetica e ha stimato che, solo per il settore residenziale, le misure del dispositivo dovrebbero portare a un risparmio energetico annuo di 18,2 terawattora, pari al consumo annuo di energia primaria di oltre 1,2 milioni di famiglie. I risparmi per le famiglie, che dipenderanno dal mix energetico degli Stati membri, sono modellati in modo da raggiungere in media fino a 3,8 miliardi di EUR all'anno e fino a 881 EUR per famiglia⁴¹. Una recente pubblicazione della Commissione che quantifica il contributo dell'RRF alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nell'UE osserva inoltre che gli investimenti incentrati sull'efficienza

³⁵ Commissione europea, scheda informativa "Impacts of the Recovery and Resilience Facility: Energy Efficiency", novembre 2025.

³⁶ Paragrafo 35.

³⁷ Paragrafo 35.

³⁸ Regolamento RRF, articolo 2, punto 4).

³⁹ https://commission.europa.eu/document/download/402c1eae-6127-4982-bd78-ed8a1a1b427a_en?filename=2025%20NGEU%20Green%20Bonds%20Allocation%20and%20Impact%20Report.pdf.

⁴⁰ Cfr. la sezione "Impatto verde" al seguente link: https://reforms-investments.ec.europa.eu/recovery-and-resilience-facility-1/rrf-impact_en?prefLang=it&etrans=it.

⁴¹ Commissione europea, scheda informativa "Impacts of the Recovery and Resilience Facility: Energy Efficiency", novembre 2025 (cut-off dei dati: marzo 2025).

energetica, che comprendono il sostegno alla ristrutturazione degli alloggi residenziali, possono portare a una riduzione annua delle emissioni pari a oltre 19 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente⁴².

4. Revisione di misure complesse e ritardi nell'attuazione (paragrafi 36-40)

La Corte ha osservato che "[n]onostante le revisioni, alcune misure dell'RRF rischiano di non essere completate entro i termini ultimi dell'RRF, il che può incidere sui risultati conseguiti"⁴³. La Commissione ricorda che ciascuna revisione dei PNRR presentata dal rispettivo Stato membro, compresi i traguardi e gli obiettivi riveduti, è valutata sulla base degli elementi di prova disponibili e in linea con l'articolo 19 del regolamento RRF. Come indicato negli orientamenti della Commissione, le revisioni non devono ridurre l'ambizione generale, in particolare per quanto concerne le raccomandazioni specifiche per paese e gli obiettivi verdi e digitali⁴⁴. Per attenuare il rischio di mancato completamento, gli Stati membri sono stati invitati a riesaminare i loro piani in modo esaustivo, a rivedere di conseguenza i costi stimati e a far sì che nei rispettivi PNRR rimangano solo le misure che possono essere pienamente attuate entro il termine finale del 31 agosto 2026⁴⁵.

La Corte osserva che alcune misure a sostegno degli "sportelli unici" negli Stati membri non erano operative, aggiungendo che "queste piattaforme non erano del tutto pronte a fornire consulenza su misura ai cittadini" e che "erano necessari interventi aggiuntivi"⁴⁶. La Commissione ritiene che le piattaforme siano operative e che, sia per gli "sportelli unici" fisici che per quelli digitali, sia sempre possibile introdurre funzionalità e servizi aggiuntivi nel corso del tempo. Per quanto riguarda la misura cipriota analizzata dalla Corte, la Commissione osserva che la piattaforma cipriota era operativa e comprensiva di tutte le funzionalità previste dal traguardo stabilito dalla decisione di esecuzione del Consiglio per tale misura. Anche per la misura lituana analizzata dalla Corte, la Commissione osserva che tutte le aspettative giuridiche sono state soddisfatte.

5. Efficacia in termini di costi (paragrafi 62-69)

La relazione speciale osserva che "[n]é la Commissione né gli Stati membri selezionati hanno monitorato l'efficacia in termini di costi delle misure attuate, in quanto ciò non è richiesto dal regolamento RRF"⁴⁷. La Commissione osserva che il regolamento, infatti, stabilisce espressamente che "i pagamenti non dovrebbero essere soggetti a controlli sui costi effettivamente sostenuti dal beneficiario"⁴⁸. L'obiettivo specifico dell'RRF è "di fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere i traguardi e gli obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei loro piani per la ripresa e la resilienza"⁴⁹. Come osservato nelle risposte della Commissione alla relazione speciale n. 14/2026⁵⁰, l'efficienza dell'RRF dovrebbe di conseguenza essere valutata confrontando i pagamenti versati agli Stati membri con il conseguimento dei pertinenti traguardi e

⁴² "The Contribution of the Recovery and Resilience Facility (RRF) to Reducing Greenhouse Gas Emissions in the EU", giugno 2026.

⁴³ Paragrafo 10.

⁴⁴ Orientamenti della Commissione sui piani per la ripresa e la resilienza (C/2024/4990), rispettivamente pagg. 3 e 6.

⁴⁵ Comunicazione della Commissione "NextGenerationEU – La strada verso il 2026", COM(2025) 310 final/2 (2025), disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0310>.

⁴⁶ Paragrafo 38.

⁴⁷ Paragrafo 63.

⁴⁸ Regolamento RRF, considerando 18.

⁴⁹ Regolamento RRF, articolo 4, paragrafo 2.

⁵⁰ Risposte della Commissione alla relazione speciale n. 14/2026 della Corte.

obiettivi, e delle riforme e degli investimenti sottostanti, stabiliti e approvati dal Consiglio. Gli Stati membri hanno inoltre la possibilità di presentare dati sui costi effettivi per giustificare le revisioni dei PNRR. In tali situazioni la Commissione tiene debitamente conto di tali dati per valutare la ragionevolezza e plausibilità dell'intero PNRR e, se necessario, chiede ulteriori chiarimenti ed elementi di prova agli Stati membri. In particolare la Commissione ha informato gli Stati membri, come osservato negli orientamenti sui capitoli dedicati al piano REPowerEU⁵¹, che il forte aumento dei costi effettivi sostenuti rispetto alla stima iniziale può costituire una circostanza oggettiva che giustifica la revisione di una misura dell'RRF.

In questo contesto, la relazione speciale osserva altresì che in alcuni casi i costi iniziali erano stati "sovrastimati"⁵² rispetto ai costi effettivi attualmente sostenuti. La Commissione ritiene che le differenze tra i costi inizialmente stimati e i costi di attuazione in evoluzione non siano indicative, di per sé, di una "sovrastima". Le stime dei costi sono elaborate ex ante in condizioni di incertezza e sono influenzate dalle dinamiche di attuazione (ad esempio, maturità della riserva di progetti, esiti delle procedure di appalto, evoluzione dei costi unitari e revisioni giustificate da circostanze oggettive). Come riconosciuto dalla relazione⁵³, anche il lavoro di audit precedente aveva individuato casi in cui i costi di attuazione erano superiori ai costi stimati. Sebbene nessuna delle due situazioni sia favorevole, tali differenze sono una caratteristica attesa di un sistema basato sulla performance, il che fornisce un chiaro incentivo agli Stati membri ad attuare le misure in modo efficace sotto il profilo dei costi. Nei casi in cui è venuta a conoscenza di notevoli risparmi sui costi conseguiti nell'ambito di una misura specifica, la Commissione ha chiesto al rispettivo Stato membro di affrontare tale questione in sede di revisione del proprio PNRR.

⁵¹ Comunicazione della Commissione "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU" (2023/C 80/01), pag. 11.

⁵² Paragrafo 68.

⁵³ Paragrafo 69.