

Relazione speciale

## L'efficienza energetica nelle imprese

In alcuni casi è stato conseguito un risparmio energetico, ma vi sono debolezze nella pianificazione e nella selezione dei progetti



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I - XII
<b>Introduzione</b>	01 - 20
<b>L'efficienza energetica nell'UE</b>	01 - 15
<b>Il ruolo della Commissione e quello degli Stati membri</b>	16 - 20
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	21 - 33
<b>Osservazioni</b>	34 - 120
<b>Collegamento poco chiaro tra i finanziamenti dell'UE e i bisogni delle imprese</b>	34 - 64
La Commissione non ha individuato il fabbisogno di fondi UE	35 - 39
La maggior parte degli Stati membri ha fissato obiettivi connessi all'efficienza energetica nelle imprese, ma non necessariamente legati agli obiettivi dei PAEE.	40 - 45
Il sostegno previsto è diminuito negli ultimi anni e la maggior parte dei fondi è concentrata in alcuni Stati membri	46 - 51
Nell'ambito dei PO sono state principalmente concesse sovvenzioni, senza giustificare tale scelta	52 - 64
<b>Le procedure degli Stati membri hanno spesso promosso l'efficienza</b>	65 - 106
Per la maggior parte delle procedure di selezione, al momento della domanda è obbligatorio indicare i risparmi energetici attesi, generalmente convalidati da audit energetici	67 - 73
In genere le autorità di gestione fissano standard minimi di rendimento	74 - 80
Investire nell'efficienza energetica può essere efficiente senza il sostegno pubblico	81 - 88
Indicatori finanziari, potenti strumenti di performance trascurati dalle autorità di gestione	89 - 106
<b>L'attuale quadro di performance non misura il contributo complessivo dei finanziamenti dell'UE</b>	107 - 120
Il quadro comune di performance non ha reso accessibili informazioni consolidate sulle realizzazioni e sui risultati	108 - 116

Secondo le stime, i progetti di efficientamento energetico finanziati dall'UE  
apporteranno un modesto contributo agli obiettivi dell'UE 117 - 120

**Conclusioni e raccomandazioni** 121 - 139

## **Allegati**

**Allegato I – Analisi dei progetti nella banca dati**

**Allegato II – Caratteristiche del campione**

**Acronimi e abbreviazioni**

**Glossario**

**Risposte della Commissione**

**Cronologia**

**Équipe di audit**

## Sintesi

**I** L'efficienza energetica è un elemento importante dell'ambizione dell'UE di conseguire la neutralità in termini di emissioni di carbonio entro il 2050. Affinché l'UE possa raggiungere questo obiettivo, in futuro occorreranno maggiori miglioramenti in termini di efficienza energetica.

**II** Tutti i settori dell'economia possono contribuire all'efficienza energetica. Dopo aver esaminato, in recenti relazioni, le misure di efficienza energetica nelle grandi industrie ad alta intensità energetica, negli edifici e nei prodotti, la Corte ha deciso di integrare la propria analisi esaminando il sostegno agli investimenti per l'efficienza energetica nelle imprese. La finalità era fornire nuove conoscenze analitiche ricavate dai dati sui progetti in materia di efficienza energetica cofinanziati dall'UE.

**III** Tra i fondi dell'UE, il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione sono stati quelli tramite i quali più si è cercato di migliorare l'efficienza energetica nelle imprese (2,4 miliardi di euro stanziati nel periodo 2014-2020).

**IV** La Corte ha verificato se i fondi siano stati spesi in modo proficuo, appurando se:

- o la Commissione e gli Stati membri valutassero l'appropriatezza dell'impiego dei fondi UE tenendo conto degli obiettivi di efficienza energetica;
- o le procedure degli Stati membri promuovessero la selezione di progetti efficienti;
- o i risultati del finanziamento possano essere dimostrati.

**V** Il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione hanno offerto la possibilità di cofinanziare l'efficienza energetica nelle imprese attraverso questa priorità specifica, mentre la Commissione e gli Stati membri non hanno valutato il potenziale di miglioramento nelle imprese né giustificato il fabbisogno di finanziamenti dell'UE di queste ultime nel periodo 2014-2020.

**VI** A livello di programma, la Corte ha riscontrato che la pianificazione dei fondi non era in linea con le priorità nazionali in materia di efficienza energetica e non giustificava la scelta dello strumento di finanziamento.

**VII** Per selezionare i progetti, le autorità hanno posto come requisito l'esistenza di stime, convalidate da esperti, dei risparmi energetici attesi. Un altro requisito fissato dalle autorità era che i progetti dimostrassero il conseguimento di un risparmio

energetico minimo e che rispettassero i criteri di efficienza, quali il rapporto tra costi e risparmio energetico.

**VIII** La Corte ha osservato che, secondo le stime, risultava più conveniente risparmiare un'unità di energia che pagare per la stessa quantità di elettricità, la fonte energetica prevalentemente utilizzata. Ciò significa che gli investimenti sono stati generalmente efficienti.

**IX** I beneficiari hanno utilizzato indicatori finanziari per valutare la sostenibilità del progetto, in particolare il tempo di ammortamento. La maggior parte delle autorità non ha utilizzato tali indicatori durante la selezione. Tempi di ammortamento superiori alla durata di vita degli investimenti significavano una minore efficienza dei progetti, vale a dire un costo più elevato per realizzare lo stesso risparmio energetico. Il ricorso a criteri di efficienza non ha ridotto il costo medio del risparmio di energia.

**X** Gli indicatori che misurano i miglioramenti in termini di efficienza energetica nelle imprese sono specifici al programma e non possono quindi essere aggregati a livello dell'UE. L'attuale periodo di programmazione (2021-2027) stabilisce indicatori comuni di performance per l'efficienza energetica, che però non sono coerenti con altri obblighi di rendicontazione dell'UE e lasciano spazio al monitoraggio degli investimenti in energie da fonti rinnovabili come progetti di efficientamento energetico.

**XI** Gli auditor della Corte hanno estrapolato i risparmi energetici medi attesi da ciascun euro investito in progetti inclusi nel campione all'intera banca dati dei progetti di efficientamento energetico. È emerso che i potenziali risparmi annui per tutti i programmi costituiscono circa lo 0,3 % dello sforzo di risparmio annuo dell'UE-27 per raggiungere gli attuali valori-obiettivo di efficienza energetica per il 2030.

**XII** La Corte raccomanda alla Commissione di:

- determinare il contributo potenziale ed effettivo dei fondi della politica di coesione all'efficientamento energetico;
- verificare se la scelta dello strumento di finanziamento sia adeguatamente giustificata.

# Introduzione

## L'efficienza energetica nell'UE

**01** L'efficienza energetica è un elemento importante dell'ambizione dell'UE di conseguire la neutralità in termini di emissioni di carbonio entro il 2050. Tale ambizione si riflette nel Green Deal europeo della Commissione e nelle iniziative legislative del pacchetto "Pronti per il 55 %". Conseguire l'efficienza energetica significa migliorare il rapporto tra produzione e immissione di energia, vale a dire ridurre il consumo di energia necessario per raggiungere lo stesso livello di produzione o per conseguire una maggiore produzione con le stesse risorse energetiche.

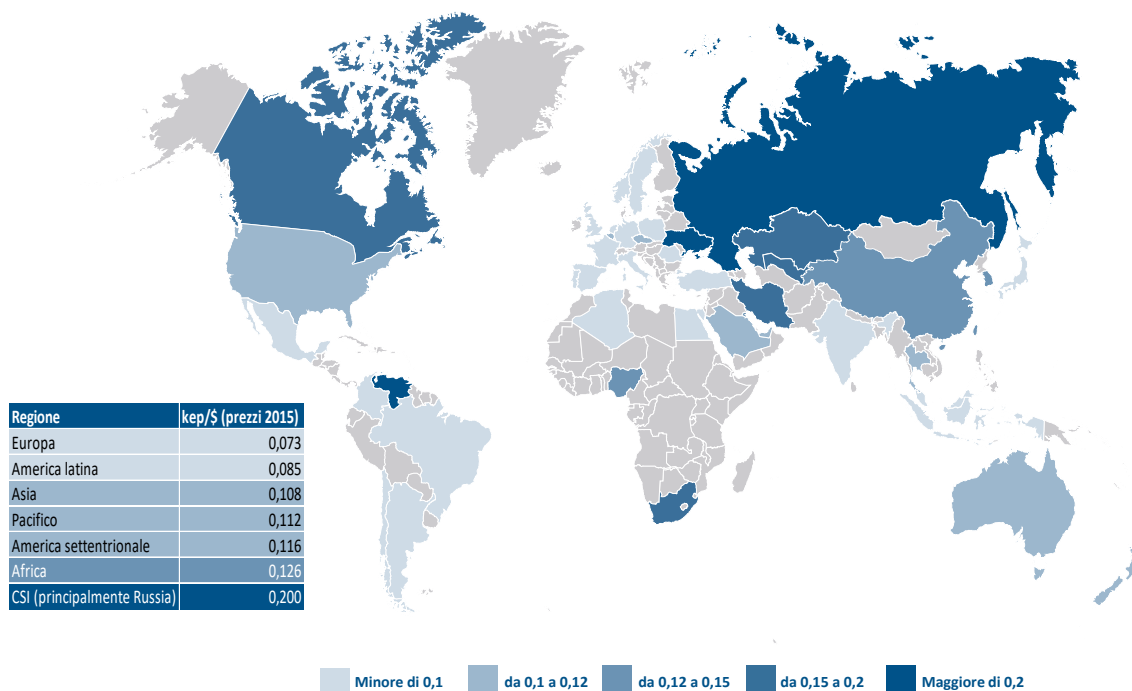
**02** Migliorare l'efficienza energetica contribuisce a ridurre l'intensità energetica dell'economia, ossia il rapporto tra il consumo interno lordo di energia e il prodotto interno lordo (PIL). L'intensità energetica diminuisce anche con i cambiamenti economici strutturali, come il passaggio dal settore manifatturiero a quello dei servizi.

**03** Sebbene il consumo di energia pro capite sia relativamente elevato, secondo il Consiglio mondiale dell'energia<sup>1</sup> l'Europa è la regione con la più bassa intensità di energia primaria per unità di PIL a parità di potere d'acquisto. Ciò significa che l'Europa è relativamente efficiente in termini di conversione dell'energia in PIL. La *figura 1* presenta le intensità energetiche di diversi paesi e regioni nel 2019.

---

<sup>1</sup> Consiglio mondiale dell'energia, *Energy efficiency: A straight path towards energy sustainability*, 2016.

**Figura 1 – Intensità energetica nel 2019**



Fonte: Global Energy Statistical Yearbook 2020, Enerdata.

**04** Nonostante i miglioramenti in corso, l’Agenzia internazionale per l’energia ha stimato che era possibile ridurre l’intensità energetica in Europa di almeno il 2,5 % all’anno tra il 2017 e il 2030<sup>2</sup>. La Commissione europea ha stimato che il potenziale economico di ridurre il consumo di energia finale entro il 2030, rispetto allo status quo, è del 16 % per il settore commerciale e del 23,5 % per l’industria<sup>3</sup>.

**05** L’UE ha fissato valori-obiettivo per migliorare l’efficienza energetica: ridurre il consumo finale di energia del 20 % entro il 2020 e del 32,5 % entro il 2030 rispetto al consumo energetico previsto per tali anni nello scenario di riferimento del 2007 sulla base del modello PRIMES<sup>4</sup>. La Commissione europea stima che gli attuali valori-obiettivo dell’UE in materia di fonti energetiche rinnovabili e di efficienza energetica ridurranno insieme le emissioni dell’UE di circa il 45 % entro il 2030<sup>5</sup>. Più di recente,

<sup>2</sup> AIE, *Annual average change in energy intensity by region and scenario, 1990-2030*.

<sup>3</sup> Tabella 1 dello studio della Commissione europea *Technical assistance services to assess the energy savings potentials at national and European level, Summary of EU results*, febbraio 2021.

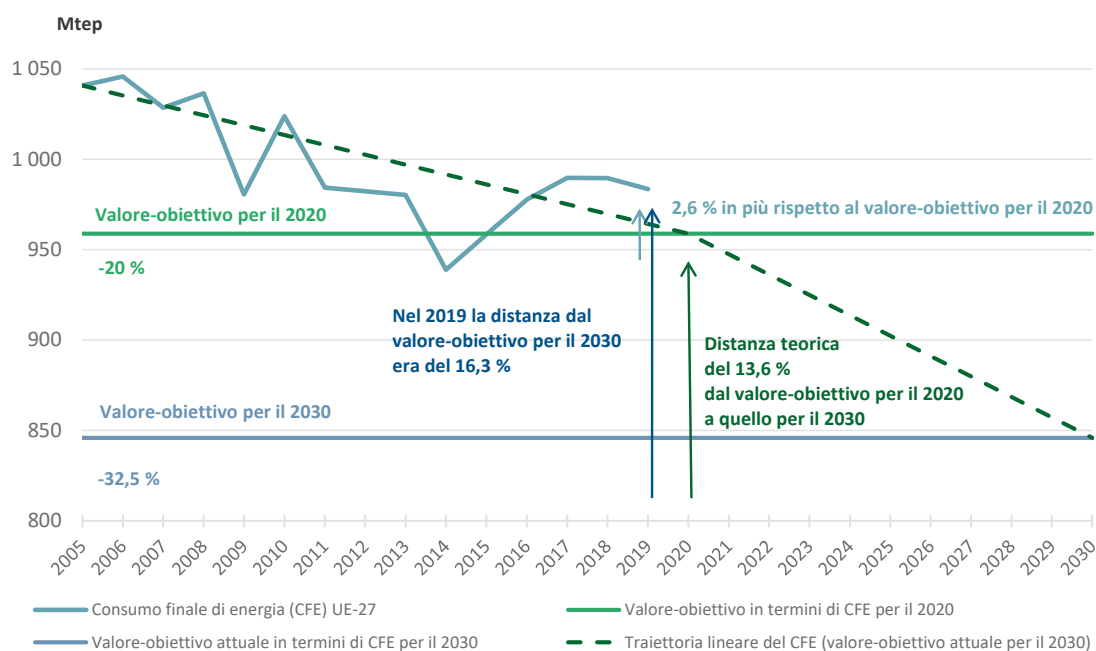
<sup>4</sup> Commissione europea, *EU-27 Energy baseline scenario – Update 2007*, 2008.

<sup>5</sup> Parlamento europeo, *European policies on climate and energy towards 2020, 2030 and 2050*, IPOL\_BRI(2019)631047.

nell'ambito del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, la Commissione ha proposto di migliorare ulteriormente l'efficienza energetica, ossia di ridurre il consumo finale di energia del 36 % fino al 2030, sulla base dello scenario di riferimento del 2007<sup>6</sup>.

**06** La Commissione analizza i progressi aggregati degli Stati membri verso il raggiungimento dei valori-obiettivo dell'UE per il 2020 e 2030. Dalla sua ultima valutazione dei progressi compiuti emerge che, nel 2019, il consumo finale di energia dell'UE è stato superiore del 2,6 % rispetto al valore-obiettivo dell'UE per il 2020, adattato per l'UE-27 (cfr. *figura 2*)<sup>7</sup>.

### Figura 2 – Progressi nel conseguimento degli impegni dell'UE in materia di efficienza energetica



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della DG ENER, 2020.

**07** Gli Stati membri hanno ognuno il proprio valore-obiettivo di riduzione del consumo energetico o dell'intensità energetica. Gli Stati membri fissano i valori-obiettivo nazionali tenendo presenti considerazioni economiche e strutturali,

<sup>6</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica (rifusione), COM(2021) 558 final del 14.7.2021.

<sup>7</sup> Cfr. *State of the Energy Union 2021 – Contributing to the European Green Deal and the Union's recovery*, COM(2021) 950 final, pag. 13.

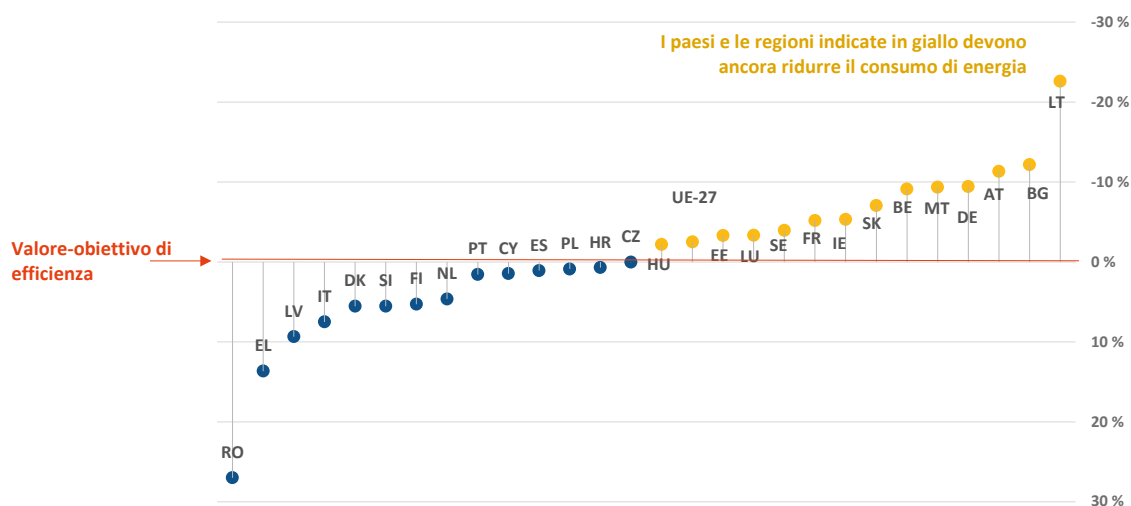


contribuendo al raggiungimento del valore-obiettivo complessivo dell'UE in materia di efficienza energetica.

**08** Dal 2014 Belgio, Bulgaria, Germania, Estonia, Francia, Lituania, Austria e Svezia si erano prefissi l'obiettivo di ridurre il consumo. Altri Stati membri avrebbero dovuto mantenere o limitare la crescita dei consumi al fine di raggiungere i valori-obiettivo.

**09** Come illustrato nella *figura 3*, nel 2019, prima dell'impatto della COVID-19, 13 dei 27 Stati membri (rappresentati in giallo), compresi tutti gli Stati membri aventi un obiettivo di riduzione del consumo energetico, avevano già superato il proprio valore-obiettivo indicativo per il 2020.

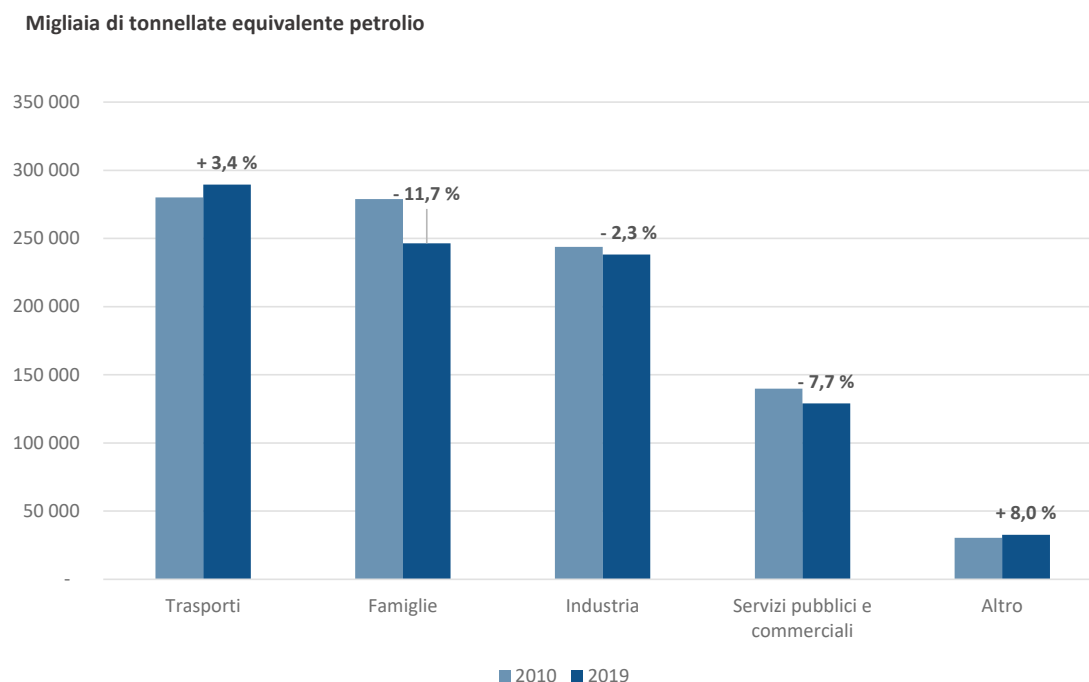
**Figura 3 – Consumo finale di energia nel 2019 rispetto al valore-obiettivo per il 2020**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della DG ENER (2021).

**10** Ci si attende che i vari settori dell'economia contribuiscano in modo differenziato alla riduzione del consumo complessivo di energia. La *figura 4* presenta una ripartizione del contributo di ciascun settore alla diminuzione del consumo energetico nell'UE nel 2019 rispetto al 2010. Nel 2019, l'industria è rimasta la terza più grande categoria in termini di utilizzo finale di energia nell'UE-27, con una quota del 26 %.

## Figura 4 – Consumo finale di energia nell’UE-27, per settore, nel 2019 rispetto al 2010



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat e della [relazione del JRC Energy Consumption and Energy Efficiency trends in the EU-28, 2000-2018](#).

**11** Le imprese possono far parte di tutti i settori menzionati in precedenza, ad eccezione delle famiglie. La Commissione definisce un’impresa come “ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un’attività economica”<sup>8</sup>. La Corte utilizza questa definizione in tutta la relazione.

**12** La direttiva sull’efficienza energetica<sup>9</sup> è il principale strumento giuridico nel campo dell’efficienza energetica. Dispone che gli Stati membri pongano in essere misure per raggiungere il valore-obiettivo nazionale di efficienza energetica, contribuendo così al raggiungimento dei valori-obiettivo dell’UE. Nei propri piani d’azione nazionali per l’efficienza energetica (PAEE), gli Stati membri specificano

<sup>8</sup> Articolo 1 dell’allegato alla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese (GU L 124 del 20.5.2003, pag. 36).

<sup>9</sup> Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull’efficienza energetica (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 1).

misure nei settori della fornitura, trasmissione e distribuzione di energia, nonché nel settore degli usi finali dell'energia<sup>10</sup>.

**13** Gli Stati membri devono redigere e trasmettere i PAEE, documenti strategici che definiscono un approccio coerente per migliorare l'efficienza energetica a livello nazionale. Tramite essi vengono proposte misure e il fabbisogno di finanziamento indicativo, anche a carico dei fondi dell'UE<sup>11</sup>. Gli Stati membri forniscono talvolta ingenti finanziamenti nazionali, conformemente ai rispettivi PAEE, a sostegno delle misure proposte.

**14** Oltre a fissare valori-obiettivo per ridurre il consumo di energia nell'UE e monitorarne il conseguimento nel rispetto della direttiva sull'efficienza energetica e del regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima<sup>12</sup>, l'UE sostiene il miglioramento dell'efficienza energetica nelle imprese attraverso meccanismi di finanziamento aggiuntivi, quali i fondi della politica di coesione o i fondi per la ricerca e l'innovazione. Secondo la valutazione degli auditor della Corte, i fondi totali dell'UE previsti ammontavano a circa 3,8 miliardi di euro.

**15** Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC) forniscono il maggior importo di finanziamenti dell'UE per l'efficienza energetica nelle imprese, vale a dire fino a 2,4 miliardi di euro previsti nel periodo 2014-2020, pari a circa il 60 % dei 3,8 miliardi di euro. La maggior parte (93 %) dei fondi della politica di coesione viene erogata attraverso il FESR e la restante parte attraverso l'FC.

## Il ruolo della Commissione e quello degli Stati membri

**16** La Commissione (direzione generale dell'Energia) provvede all'elaborazione e all'attuazione della politica energetica dell'UE. Formula proposte per promuovere l'efficienza energetica, sorveglia l'attuazione delle direttive e monitora i progressi

---

<sup>10</sup> Decisione di esecuzione della Commissione 2013/242/UE, del 22 maggio 2013, che stabilisce un modello per i piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica ai sensi della direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 141 del 28.5.2013, pag. 48).

<sup>11</sup> SWD(2013) 180 final, sezione 3.1.9.

<sup>12</sup> Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima (GU L 328 del 21.12.2018, pag. 1).

compiuti dagli Stati membri verso il conseguimento dei valori-obiettivo in materia di energia.

**17** Il FESR e l'FC sono gestiti congiuntamente dalla direzione generale della Politica regionale e urbana e dagli Stati membri. Di conseguenza, la Commissione condivide con gli Stati membri la responsabilità circa l'efficienza e l'efficacia della spesa.

**18** In pratica, gli Stati membri preparano accordi di partenariato e programmi operativi (PO) e designano autorità di gestione incaricate di gestire e attuare i PO. I PO fissano le priorità e i finanziamenti corrispondenti, fino al limite della dotazione nazionale.

**19** Le priorità dei PAEE dovrebbero servire da base per stabilire la natura del sostegno nell'ambito della priorità d'investimento per l'efficienza energetica<sup>13</sup>. Le autorità di gestione possono erogare sostegno finanziario nell'ambito dei PO sotto forma di sovvenzioni o tramite strumenti finanziari (ad esempio, prestiti).

**20** La Commissione approva i PO preparati dagli Stati membri all'inizio del periodo finanziario e monitora l'esecuzione di tali programmi partecipando a comitati di sorveglianza e analizzando le relazioni annuali di attuazione. Infine, dovrebbe valutare i risultati dei finanziamenti.

---

<sup>13</sup> Commissione europea, *Thematic guidance fiche for desk officers – Energy efficiency investments*, 2014, sezione 2.1.

## Estensione e approccio dell'audit

**21** L'UE ha recentemente convenuto di innalzare le sue ambizioni in materia di clima. Dopo aver esaminato, in recenti relazioni, le misure di efficientamento energetico nelle grandi industrie ad alta intensità energetica<sup>14</sup>, negli edifici<sup>15</sup> e nei prodotti<sup>16</sup>, la Corte ha deciso di integrare la propria analisi esaminando nello specifico il sostegno agli investimenti di efficientamento energetico nelle imprese tramite il FESR e l'FC, i principali canali del finanziamento dell'UE.

**22** L'intento della Corte era rendere i dati sui progetti cofinanziati dall'UE in materia di efficienza energetica più accessibili alle parti interessate e fornire nuove conoscenze analitiche sulla base di tali dati.

**23** Il principale quesito di audit era:

**“I fondi della politica di coesione dell'UE per l'efficienza energetica delle imprese sono stati spesi in modo proficuo?”**

**24** Per rispondere al principale quesito di audit, gli auditor della Corte hanno risposto ai tre sottoquesiti seguenti:

- a) La Commissione e gli Stati membri hanno valutato l'appropriatezza dell'impiego dei fondi UE tenendo conto degli obiettivi di efficienza energetica?
- b) Gli Stati membri hanno utilizzato procedure che consentono la selezione di progetti efficienti?
- c) I risultati del progetto possono dimostrare miglioramenti dell'efficienza energetica nelle imprese?

---

<sup>14</sup> [Relazione speciale 18/2020](#), “Il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE: l'assegnazione gratuita di quote doveva essere più mirata”.

<sup>15</sup> [Relazione speciale n. 21/2012](#), “Efficacia in termini di costi/benefici degli investimenti della politica di coesione nel campo dell'efficienza energetica” e [relazione speciale 11/2020](#), “Efficienza energetica degli edifici: permane la necessità di una maggiore attenzione al rapporto costi-benefici”.

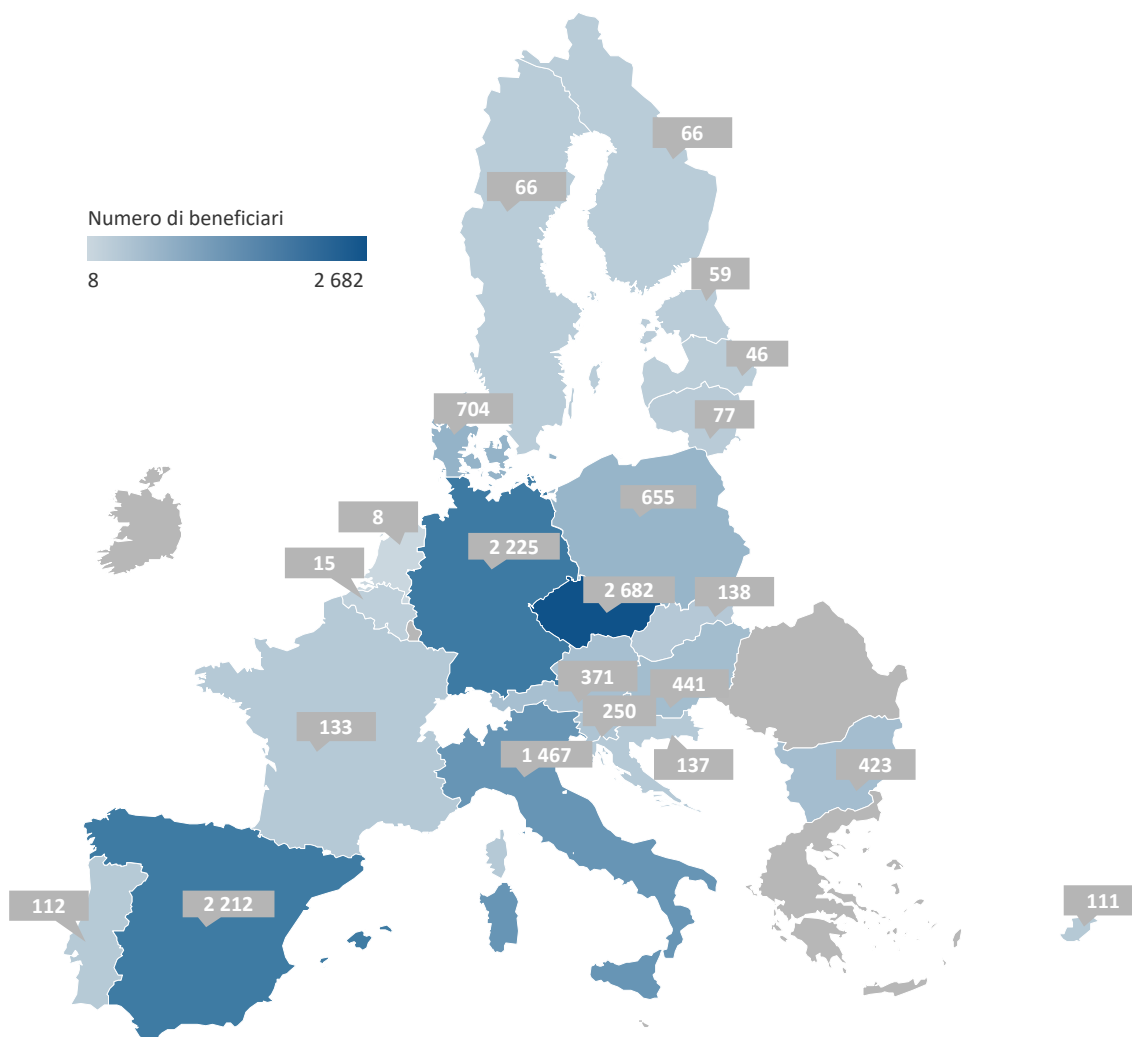
<sup>16</sup> [Relazione speciale 01/2020](#), “L'azione dell'UE per la progettazione ecocompatibile e l'etichettatura energetica: significativi ritardi e inadempienze hanno ridotto l'importante contributo a una maggiore efficienza energetica”.

**25** La Corte si è concentrata sull'efficienza e sull'efficacia degli investimenti cofinanziati dall'UE per l'efficienza energetica nelle imprese durante il periodo di programmazione 2014-2020 nell'UE-27.

**26** Gli auditor della Corte hanno valutato il lavoro della Commissione e degli Stati membri e, in particolare, il modo in cui essi hanno pianificato e utilizzato il FESR e l'FC per gli obiettivi di efficienza energetica, promuovendo progetti efficienti ed efficaci. Infine, si è proceduto a valutare il quadro di monitoraggio e i risultati effettivi dei progetti cofinanziati.

**27** Sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri, gli auditor della Corte hanno compilato un elenco di oltre 12 000 progetti classificati come di efficientamento energetico (situazione alla fine di ottobre 2020). Questi progetti, finanziati mediante sovvenzioni, sono ubicati in 22 Stati membri e sono parte di 83 diversi PO. La [figura 5](#) mostra la loro ubicazione geografica e la loro concentrazione sulla base del numero di progetti. L'[allegato I](#) presenta una panoramica delle informazioni sui progetti ricevute dalle autorità.

**Figura 5 – Ubicazione dei progetti**



**I paesi in grigio non hanno previsto fondi o non hanno selezionato alcun progetto di efficientamento energetico.**

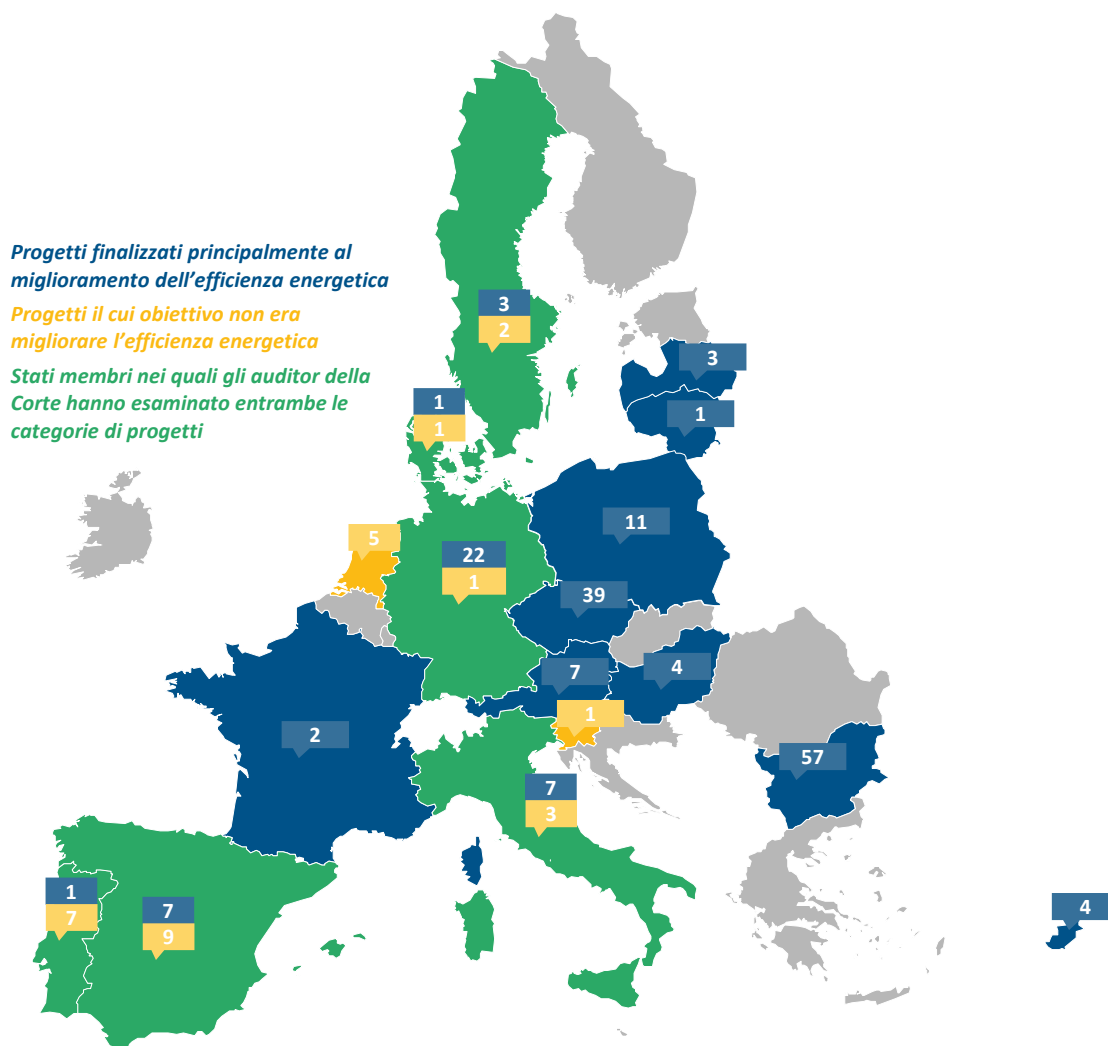
*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni sui progetti ricevute dalle autorità di gestione.

**28** Sulla base della breve descrizione fornita dalle autorità, la Corte ha rilevato che almeno il 18 % dei progetti, rappresentante almeno l'11 % dei fondi selezionati, non erano progetti di efficientamento energetico.

**29** Dall'elenco dei progetti, gli auditor della Corte hanno selezionato quelli ultimati (circa 5 000). Da quest'ultimo sottoinsieme, la Corte ha selezionato un campione statistico di 198 progetti, utilizzando il campionamento per unità monetaria, per analizzare il sostegno finanziario ricevuto e il suo contributo all'estensione e ai risultati del singolo progetto. Il FESR ha finanziato 195 dei progetti inclusi nel campione in 40 PO e 16 Stati membri, mentre i restanti tre, tutti inclusi in un PO di un altro Stato

membro, sono stati finanziati dall'FC. La *figura 6* mostra la loro ubicazione geografica e l'*allegato II* presenta una panoramica delle caratteristiche dei progetti inclusi nel campione.

**Figura 6 – Il campione di progetti estratto dalla Corte**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni sui progetti fornite dalle autorità di gestione e tratte dalle domande di progetto.

**30** Su detto campione di 198 progetti, gli auditor della Corte hanno rilevato che vi erano 163 progetti di investimento per l'efficienza energetica e 6 progetti relativi a consulenze e audit energetici (questi ultimi in Germania, Lituania e Svezia), rappresentanti una percentuale che va fino all'85 % dei progetti.

**31** Oltre a tali progetti, il campione della Corte comprendeva 29 progetti di tipo diverso (15 %) che non possono essere considerati relativi all'efficienza energetica, 12 dei quali erano progetti in materia di energie rinnovabili.



**32** Per i progetti di investimento in efficientamento energetico selezionati, la Corte ha valutato i risparmi energetici e la loro efficienza esaminando i documenti dei progetti e le risposte all'indagine fornite dai beneficiari. Il questionario d'indagine è stato inviato a tutti i beneficiari inclusi nel campione. Le domande miravano a raccogliere informazioni supplementari sull'investimento (ossia la tempistica, la misura in cui sono stati utilizzati indicatori di performance finanziaria, la durata di vita dell'investimento e i risparmi energetici realizzati), sulla fonte energetica utilizzata e sul suo costo, nonché sul parere dei beneficiari circa l'utilità dei fondi dell'UE per i loro progetti. La Corte ha ricevuto risposte per 142 dei 163 progetti di efficienza energetica (87 %).

**33** Gli auditor della Corte non hanno esaminato i progetti finanziati esclusivamente sulla base di strumenti finanziari, né di questioni relative all'ammissibilità, alla legittimità e alla regolarità, compreso il rispetto delle norme in materia di intensità dell'aiuto.

## Osservazioni

### Collegamento poco chiaro tra i finanziamenti dell'UE e i bisogni delle imprese

**34** La Corte ha valutato se i fondi dell'UE fossero stati pianificati in modo adeguato alla luce degli obiettivi di efficienza energetica. La Corte ritiene che una buona pianificazione abbia le seguenti caratteristiche:

- a) la Commissione individua il potenziale di efficientamento energetico e giustifica il fabbisogno di finanziamento pubblico delle imprese prima di stabilire come prioritario l'efficientamento energetico nelle imprese;
- b) i finanziamenti a titolo dei PO sono in linea con gli obiettivi individuati nei PAEE;
- c) viene incoraggiata una buona adesione ai vari PO;
- d) le autorità possono dimostrare che la scelta dello strumento di finanziamento è stata un modo efficace sotto il profilo dei costi per raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica.

### La Commissione non ha individuato il fabbisogno di fondi UE

**35** La Corte ha valutato il lavoro svolto dalla Commissione prima di fissare la priorità di investimento "efficienza energetica nelle imprese". Gli auditor della Corte hanno esaminato i risultati degli strumenti di modellizzazione utilizzati dalla Commissione (modello PRIMES) e la valutazione d'impatto del FESR e dell'FC per il periodo 2014-2020. Hanno cercato di individuare i dati sul potenziale delle imprese e sul fabbisogno di finanziamenti pubblici da colmare tramite il quadro di spesa previsto.

**36** Gli strumenti di modellizzazione hanno fornito dati sul consumo energetico e sul potenziale risparmio energetico per ciascun settore di attività (ad esempio, edifici, trasporti, industria) ma non per le imprese in modo specifico. Considerando che gli Stati membri raccolgono dati statistici settoriali utilizzando un sistema comune di classificazione europeo che non identifica le imprese all'interno di ciascun settore, è difficile ottenere dati specifici sulle imprese.

**37** La valutazione d'impatto del FESR e dell'FC era più generale e riguardava a un livello più elevato gli obiettivi tematici piuttosto che le priorità di finanziamento

proposte. Non ha riguardato i potenziali miglioramenti dell'efficienza energetica nelle imprese né ha individuato specifiche necessità di finanziamento pubblico delle imprese al riguardo.

**38** Nei regolamenti disciplinanti i fondi della politica di coesione si dispone che il FESR e l'FC sostengano tutte le imprese, non settori specifici, attraverso la priorità d'investimento "promuovere l'efficienza energetica e l'uso delle energie rinnovabili nelle imprese".

**39** La valutazione d'impatto del FESR e dell'FC non ha stimato il contributo di tali fondi agli obiettivi di efficienza energetica<sup>17</sup> né la performance prevista dei fondi investiti in tali imprese.

**La maggior parte degli Stati membri ha fissato obiettivi connessi all'efficienza energetica nelle imprese, ma non necessariamente legati agli obiettivi dei PAEE.**

**40** I PAEE dovrebbero fungere da base per l'individuazione della necessità e della natura del sostegno finanziario all'efficientamento energetico nelle imprese, compreso quello proveniente da fonti UE. I fondi pubblici dovrebbero in particolare finanziare settori in cui vi sono punti deboli nel raggiungimento degli obiettivi definiti nei PAEE e dovrebbe esserci una forte corrispondenza tra i documenti strategici in materia di efficienza energetica e i documenti strategici del FESR/FC (accordo di partenariato e PO)<sup>18</sup>.

**41** Gli Stati membri inclusi nel campione della Corte hanno fissato "obiettivi specifici" nei rispettivi PO nazionali o regionali (cfr. [riquadro 1](#) per i programmi inclusi nel campione). La maggior parte dei programmi (73 %) comprende obiettivi direttamente connessi all'efficienza energetica nelle imprese, mentre altri (15 %) hanno un "obiettivo specifico" che può essere considerato equivalente: la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Per il 12 % dei programmi erano stati fissati obiettivi ben distinti dal concetto di efficienza energetica nelle imprese.

---

<sup>17</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 1138 final del 6.10.2011.

<sup>18</sup> *Thematic guidance fiche for desk officers – Energy efficiency investments*, 2014.

## Riquadro 1

### Esempi di “obiettivi specifici” dei PO

#### Obiettivi di efficientamento energetico

- Migliorare l’efficienza energetica nelle imprese (alcuni programmi in Danimarca, Spagna, Polonia, Portogallo e Svezia).
- Migliorare l’efficienza energetica e l’uso dell’energia da fonti rinnovabili nel settore imprenditoriale o nelle imprese (Cechia, Germania, Italia, Ungheria).
- Accrescere il risparmio energetico conseguito dalle imprese (Germania, Cipro, Lettonia).
- Aumento annuo di circa il 5 % dell’efficienza energetica (Austria).
- Ridurre l’intensità energetica dell’economia (Bulgaria) o degli impianti industriali (Lituania).

#### Obiettivi di riduzione della CO<sub>2</sub>

- Riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> delle imprese (Germania, Svezia).

#### Altri obiettivi non connessi all’efficienza energetica nelle imprese

- Riduzione del consumo di energia nelle città con più di 30 000 abitanti (Danimarca).
- Percentuale più elevata di innovazioni (Paesi Bassi, Polonia).
- Aumentare la competitività internazionale delle PMI (Slovenia).

**42** Negli Stati membri oggetto dell’audit, i PAEE stabiliscono misure di efficientamento energetico per vari settori di attività. Non includono un’analisi specifica del potenziale e dei bisogni delle imprese (non obbligatoria ai sensi della direttiva sull’efficienza energetica). Come indicato nella relazione speciale 11/2020 della Corte<sup>19</sup>, le necessità individuate dagli Stati membri nei PAEE non hanno potuto essere considerate adeguatamente in fase di elaborazione dei PO 2014-2020 per vincoli di calendario.

<sup>19</sup> Corte dei conti europea, [relazione speciale 11/2020](#), “Efficienza energetica degli edifici: permane la necessità di una maggiore attenzione al rapporto costi-benefici”.

**43** Il fatto di aver stabilito una priorità più generale a livello dell'UE ha consentito agli Stati membri di adattare il sostegno ai rispettivi bisogni specifici. Tuttavia, per la maggior parte dei 17 Stati membri esaminati dalla Corte, nei PO la priorità d'investimento dell'efficiamento energetico nelle imprese non era chiaramente collegata alla valutazione dei bisogni contenuta nei PAEE.

**44** Fanno eccezione la Bulgaria e la Slovenia, che hanno stabilito nei rispettivi programmi un collegamento specifico tra l'obiettivo di efficienza energetica nelle imprese e i PAEE; Spagna, Francia, Italia e Cipro (per sette programmi in questi paesi) hanno invece introdotto l'obbligo che i progetti siano coerenti con le strategie nazionali o regionali.

**45** Per il nuovo periodo di programmazione, il regolamento recante disposizioni comuni<sup>20</sup> stabilisce esplicitamente che la Commissione, all'atto di approvare i PO, tenga conto delle pertinenti sfide individuate nei piani nazionali per l'energia e il clima, che hanno sostituito i PAEE nel 2021.

### **Il sostegno previsto è diminuito negli ultimi anni e la maggior parte dei fondi è concentrata in alcuni Stati membri**

**46** Il regolamento recante disposizioni comuni<sup>21</sup> per il 2014-2020 dà priorità a spese che stimolino la crescita, anche nel campo dell'efficienza energetica. Qualora decidano di sostenere finanziariamente l'efficienza energetica nelle imprese, gli Stati membri devono far corrispondere i finanziamenti ai bisogni individuati per utilizzare al meglio le risorse del quadro di spesa dell'UE.

---

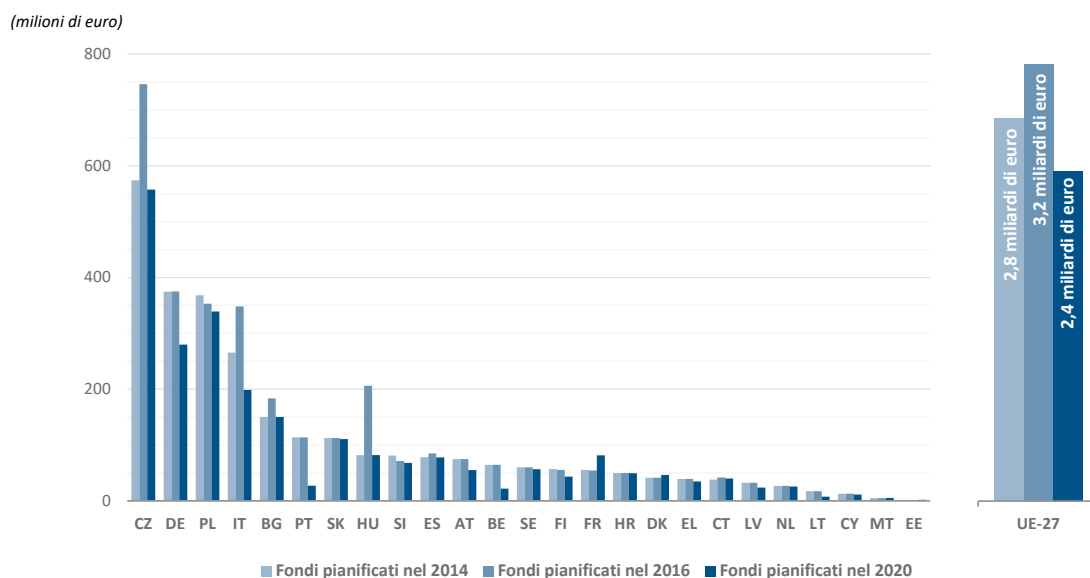
<sup>20</sup> Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159).

<sup>21</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

**47** La Corte ha individuato 24 Stati membri che avevano previsto fondi per l'efficienza energetica nelle imprese in 110 PO (situazione all'inizio del 2020), sette dei quali erano programmi di cooperazione territoriale.

**48** Nel complesso, i fondi stanziati per il periodo ammontavano inizialmente a 2,8 miliardi di euro. Gli Stati membri hanno aumentato tale importo portandolo a 3,2 miliardi di euro al 2016, per poi ridurlo a 2,4 miliardi di euro nel 2020. Tali cambiamenti sono illustrati nella *figura 7*.

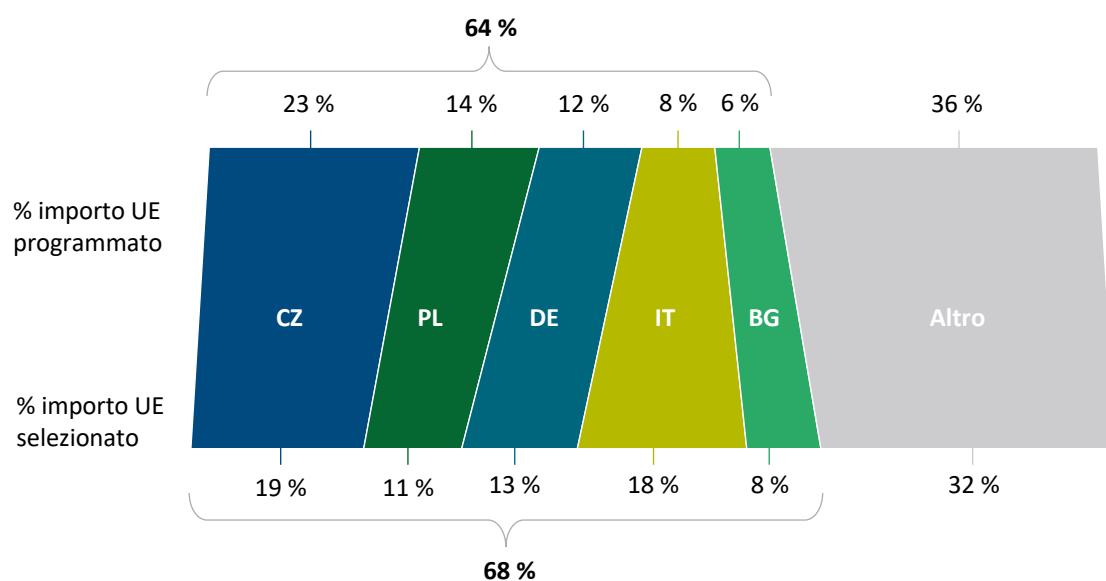
**Figura 7 – L'importo del FESR/FC previsto per l'efficienza energetica nelle imprese è diminuito nel tempo (UE-27)**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'SFC (sistema di comunicazione dei fondi strutturali dell'UE) per i programmi degli Stati membri e per la cooperazione territoriale.

**49** Cinque Stati membri (UE-27) hanno assorbito il 64 % della dotazione destinata all'efficientamento energetico nelle imprese. Detti Stati avevano in via provvisoria selezionato progetti rappresentanti il 68 % dei fondi totali. La *figura 8* ne fornisce i dettagli.

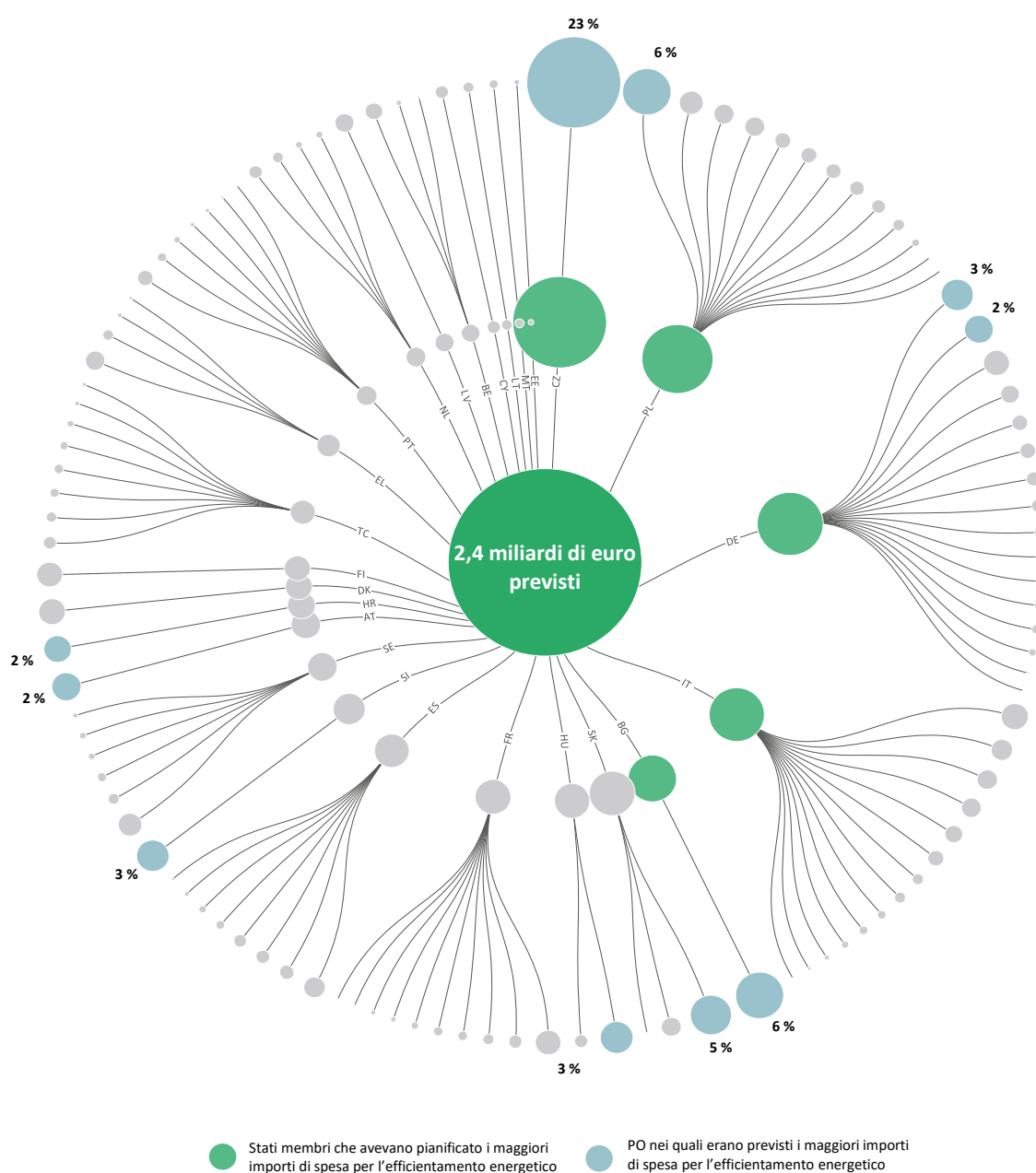
**Figura 8 – Fondi FESR/FC previsti e selezionati per l'efficienza energetica nelle imprese (UE-27)**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati SFC alla fine del 2020, estratti da Infoview (DG REGIO) nell'aprile 2021.

**50** Dieci PO hanno coperto il 55 % dei fondi previsti in totale per l'efficienza energetica nelle imprese nell'ambito dei 110 PO (cfr. *figura 9*) e il 49 % dei fondi per le operazioni selezionate. Il resto dei fondi per l'efficienza energetica per le imprese è ripartito tra 100 altri PO, per lo più con dotazioni molto esigue, ossia pari o inferiori al 2 % della dotazione totale dell'UE-27 per l'efficienza energetica nelle imprese.

**Figura 9 – Ripartizione dei fondi previsti negli Stati membri e nei programmi (UE-27)**

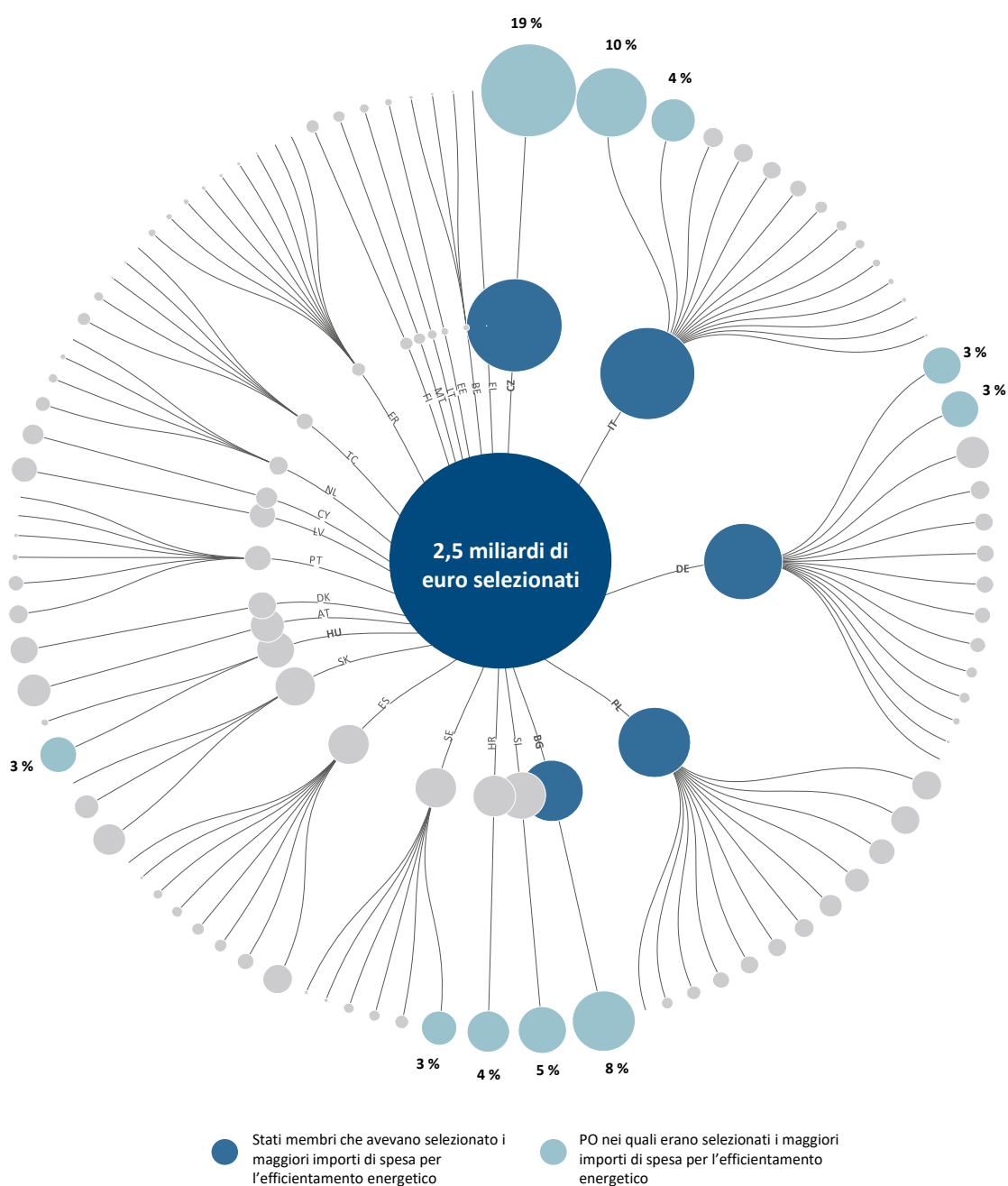


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati finanziari dell'SFC alla fine del 2020.



**51** Alla fine del 2020, secondo dati trasmessi dagli Stati membri alla Commissione, nell'ambito dei PO i fondi previsti per l'efficienza energetica nelle imprese sono stati interamente stanziati (105 % dei fondi previsti). Se si considerano gli importi previsti per l'efficienza energetica nelle imprese, per i 10 PO più grandi si era proceduto a selezionare in media più di quanto pianificato (110 %) e più rispetto agli altri 100 PO. Per questi ultimi sono state selezionate operazioni fino a una media dell'85 % dei fondi previsti. La **figura 10** mostra la percentuale dei fondi per le operazioni selezionate.

**Figura 10 – Ripartizione dei fondi per le operazioni selezionate negli Stati membri e nei programmi (UE-27)**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati finanziari dell'SFC alla fine del 2020.

## **Nell'ambito dei PO sono state principalmente concesse sovvenzioni, senza giustificare tale scelta**

**52** Le autorità di gestione dovrebbero giustificare gli strumenti di finanziamento ritenuti adeguati per conseguire gli obiettivi strategici in modo efficiente. Gli auditor della Corte hanno verificato se nei PO fossero state fornite giustificazioni e hanno esaminato le modalità con cui sono strutturati gli strumenti di finanziamento.

**53** Secondo il regolamento recante disposizioni comuni, le autorità dovrebbero effettuare una valutazione *ex ante* prima di decidere di erogare fondi UE tramite strumenti finanziari. Non sono tenute a giustificare la propria scelta quando ricorrono a sovvenzioni. In alcuni casi, le autorità hanno spiegato nelle risposte fornite che dalle valutazioni *ex ante* era emersa la mancanza di interesse dei beneficiari per i prestiti, ma non hanno giustificato nei PO la scelta degli strumenti di finanziamento. Il regolamento recante disposizioni comuni per il 2021-2027 rende obbligatoria tale giustificazione<sup>22</sup>.

**54** Per esaminare il grado di utilizzo degli strumenti finanziari, gli auditor della Corte hanno chiesto alle autorità di gestione un elenco dei destinatari finali del sostegno del FESR e dell'FC erogato attraverso tali strumenti. Hanno inoltre analizzato la percentuale di prestiti nel sostegno del FESR e dell'FC.

**55** Pur non fornendo una quantificazione, la Commissione ha ritenuto, all'inizio del programma, che i fondi dell'UE dovessero stimolare un massimo di investimenti privati con un minimo di sostegno pubblico e che gli strumenti finanziari dovessero sostenere investimenti che si prevede siano finanziariamente sostenibili, mentre le sovvenzioni dovrebbero sostenere principalmente gli audit energetici o le tecnologie innovative nelle imprese<sup>23</sup>.

**56** Nel corso dell'audit, la Commissione ha affermato che dalla sua esperienza in materia di finanziamento dell'efficientamento energetico emerge che una componente di sovvenzione, anche come parte di uno strumento finanziario, è spesso necessaria per prendere decisioni di investimento.

**57** La maggior parte dei PO proponeva esclusivamente sovvenzioni. Sebbene molti beneficiari (72 %) abbiano risposto che la sovvenzione dell'UE li ha aiutati a prendere la

---

<sup>22</sup> Articolo 22, paragrafo 3, lettera b) e lettera d), punto vii), del regolamento (UE) 2021/1060.

<sup>23</sup> *Thematic guidance fiche for desk officers – Energy efficiency investments*, 2014.

decisione di investimento, più della metà (63 %) ha anche indicato di aver già pianificato l'investimento e che la sovvenzione dell'UE ha contribuito ad accelerarne i tempi.

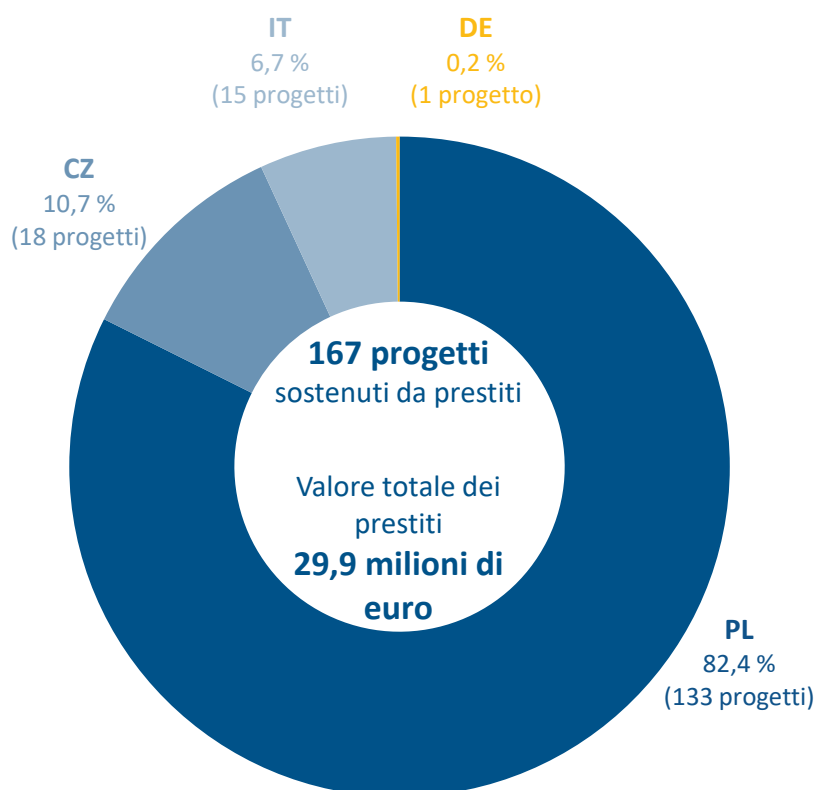
**58** L'innovazione nel campo dell'efficienza energetica, uno dei settori in cui la Commissione ha ritenuto che le sovvenzioni fossero necessarie, figurava raramente tra i criteri di selezione (solo in due dei 41 PO del campione della Corte) e ha avuto un'importanza molto bassa nel punteggio complessivo durante la selezione dei progetti.

**59** Altri meccanismi di sovvenzione, come le sovvenzioni rimborsabili o le combinazioni di sovvenzioni e prestiti, sono stati utilizzati meno frequentemente. Tre PO del campione della Corte, in due Stati membri, hanno utilizzato sovvenzioni rimborsabili, legate a determinate condizioni di performance, per sostenere i progetti.

**60** Per altri otto PO in due Stati membri si è fatto ricorso a sovvenzioni combinate con prestiti. In particolare, la banca dati mostrava 794 progetti in Italia e 170 progetti in Ungheria finanziati mediante questo meccanismo. Essi rappresentano l'8 % dei progetti che ricevono sovvenzioni.

**61** Per sette PO di altri quattro Stati membri alcuni progetti sono stati finanziati esclusivamente mediante prestiti e altri mediante sovvenzioni. In totale, gli auditor della Corte hanno individuato 167 progetti finanziati esclusivamente con prestiti. Il valore totale dei prestiti è ammontato a 30 milioni di euro, pari all'1 % dei fondi totali per le operazioni selezionate. La [figura 11](#) illustra la distribuzione dei prestiti tra i paesi.

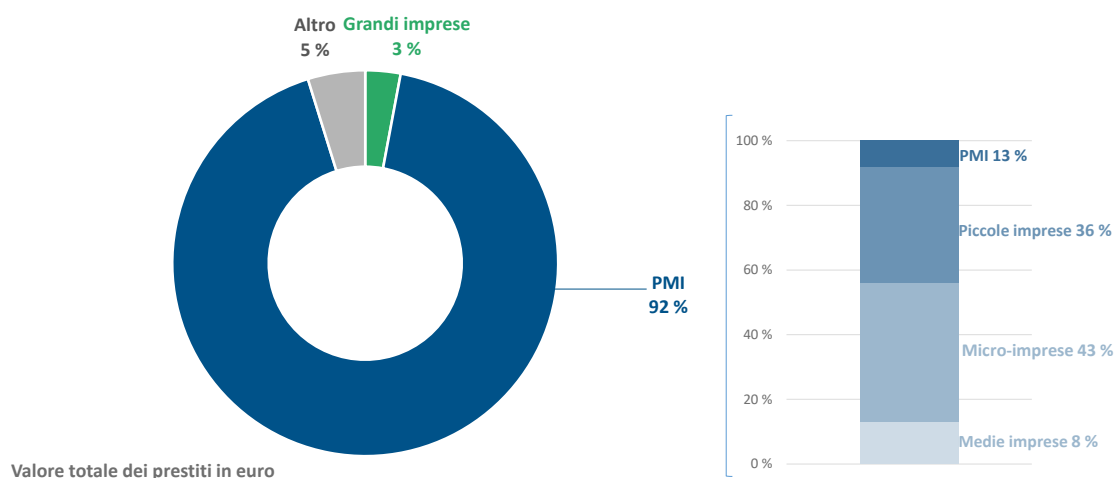
**Figura 11 – Prestiti per l'efficienza energetica nelle imprese**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli elenchi dei progetti trasmessi dalle autorità di gestione e dalla Banca europea per gli investimenti.

**62** La Corte ha riscontrato che la maggior parte dei progetti FESR/FC “puri” erano destinati alle PMI: si tratta di più del 92 % dell’importo totale concesso in prestito. Le grandi imprese hanno ricevuto pochissimi prestiti (1 % del totale dei destinatari), che tra l’altro costituiscono una quota esigua (3 %) del totale dei prestiti concessi. I dettagli sono illustrati nella [figura 12](#). Analogamente, anche la maggior parte (91 %) dei destinatari di combinazioni di prestiti e sovvenzioni era costituita da PMI.

**Figura 12 – Le PMI sono i principali destinatari dei prestiti del FESR/FC**



**PMI= microimprese, piccole e medie imprese combinate, senza distinzione di dimensioni.**

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base degli elenchi dei progetti trasmessi dalle autorità di gestione e dalla Banca europea per gli investimenti.

**63** Gli auditor della Corte hanno inoltre rilevato nella banca dati dei progetti che le autorità di gestione, per altri sei PO per i quali avevano previsto di utilizzare strumenti finanziari, non avevano stipulato alcun contratto per progetti al luglio 2020, data della richiesta finale di informazioni da parte della Corte. Questi PO si riferiscono a Bulgaria, Germania, Spagna, Croazia, Malta e Slovacchia.

**64** Infine, gli auditor della Corte hanno analizzato la percentuale di fondi pubblici e privati nel campione e nella banca dati dei progetti, riscontrando che, per entrambe le categorie, poco più della metà (52 %) del totale dei costi ammissibili era coperto da fondi privati. Il resto era costituito da fondi pubblici. Il FESR e l'FC hanno rappresentato la maggior parte (86 %) dei fondi pubblici utilizzati nelle operazioni selezionate.

### **Le procedure degli Stati membri hanno spesso promosso l'efficienza**

**65** La Corte ha valutato se le procedure di selezione promuovessero l'efficienza e l'efficacia dei progetti di efficientamento energetico. Gli auditor della Corte hanno, tra altre attività, analizzato e valutato le procedure di selezione, sulla base del campione di 163 progetti di efficientamento energetico.

**66** La Corte ritiene che una procedura di selezione sana dovrebbe:

- a) prevedere, per i progetti di investimento in efficienza energetica, la presentazione e la convalida obbligatorie dei risparmi energetici nella domanda e dopo il completamento del progetto;
- b) consentire alle autorità di gestione di selezionare progetti di investimento efficaci ed efficienti;
- c) sfociare nella selezione di progetti efficienti;
- d) utilizzare dati appropriati come criteri.

**Per la maggior parte delle procedure di selezione, al momento della domanda è obbligatorio indicare i risparmi energetici attesi, generalmente convalidati da audit energetici**

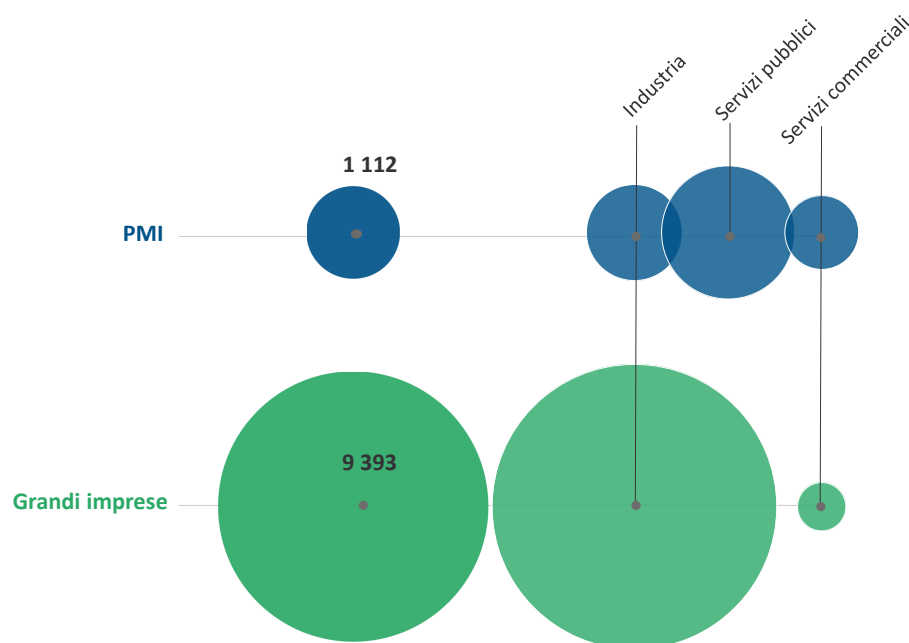
**67** Gli auditor della Corte hanno esaminato le procedure di selezione per verificare se prevedessero l'inclusione obbligatoria nelle domande di stime quantificate dei risparmi energetici. Hanno poi verificato se le domande di progetto indicassero i risparmi attesi e se questi ultimi fossero stati convalidati da esperti indipendenti o da audit energetici.

**Nelle domande sono indicati i risparmi attesi**

**68** Per tutti i progetti di efficientamento energetico inclusi nel campione della Corte, le procedure di selezione prevedevano l'indicazione obbligatoria almeno dei risparmi energetici attesi e, nella maggior parte dei casi, dei risparmi stimati di CO<sub>2</sub>.

**69** La *figura 13* fornisce alcune indicazioni sulla ripartizione settoriale dei risparmi energetici medi attesi per i progetti di efficientamento energetico inclusi nel campione, sulla base delle stime contenute nelle domande. Emerge, come previsto, che le grandi imprese conseguono in media risparmi energetici totali molto più elevati rispetto alle PMI dell'industria e che le imprese industriali conseguono risparmi maggiori rispetto a quelle che operano nel settore dei servizi. Sono stati inclusi gli enti del settore pubblico che svolgono attività commerciali, classificati dalle autorità come imprese.

**Figura 13 – Risparmio energetico medio annuo stimato per il campione della Corte**



Tipo di impresa e settore	Risparmio energetico medio previsto MWh/anno
<b>PMI</b>	<b>1 112</b>
<b>Industria</b>	1 185
Efficienza energetica	1 204
Efficienza energetica ed energie rinnovabili integrate	992
<b>Servizi pubblici</b>	2 280
Efficienza energetica	2 280
<b>Servizi commerciali</b>	698
Efficienza energetica	763
Efficienza energetica ed energie rinnovabili integrate	561
<b>Grandi imprese</b>	<b>9 393</b>
<b>Industria</b>	10 464
Efficienza energetica	10 464
<b>Servizi commerciali</b>	298
Efficienza energetica	298

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle domande di progetto e degli audit energetici *ex ante* per i progetti di efficientamento energetico inclusi nel campione.

**70** Per la maggior parte dei progetti (88 %) si dovevano inoltre indicare nella domanda i risparmi stimati di CO<sub>2</sub>. Salvo alcune eccezioni, le autorità non hanno disposto che le riduzioni delle emissioni venissero certificate. Per altri 20 progetti di efficientamento energetico non sono stati stimati i rispettivi risparmi di CO<sub>2</sub>.

**I risparmi attesi sono generalmente convalidati da esperti indipendenti o da audit energetici, ma i risultati effettivi lo sono meno frequentemente**

**71** Gli audit energetici forniscono informazioni chiare e verificate in modo indipendente, consentendo alle imprese di individuare il rispettivo potenziale di risparmio energetico. La direttiva sull'efficienza energetica impone alle grandi imprese di effettuare audit energetici e alle autorità degli Stati membri di incentivare le PMI a sottoporsi a audit energetici, ad esempio istituendo regimi di sostegno per coprire i costi di un audit energetico e dell'attuazione di raccomandazioni efficaci sotto il profilo dei costi derivanti dagli audit energetici.

**72** Nel campione della Corte, la maggior parte delle autorità ha imposto ai beneficiari di far convalidare i risparmi energetici attesi dall'investimento finanziato. Di conseguenza, gli audit energetici *ex ante* o le relazioni di esperti indipendenti hanno certificato il risparmio energetico atteso per la maggior parte dei progetti (87 %). Per i progetti, non bisognava dimostrare che gli investimenti proposti erano azioni efficaci sotto il profilo dei costi risultanti da un audit energetico.

**73** Dopo il completamento di ogni progetto, il 90 % dei beneficiari ne ha comunicato i risultati: per il 66 % i risparmi previsti sono stati conseguiti o superati, mentre per il 24 % si è rimasti al di sotto delle aspettative. Per meno di un quarto (23 %) dei progetti di efficientamento energetico era disponibile una valutazione indipendente *ex post* per verificare i dati forniti.

**In genere le autorità di gestione fissano standard minimi di rendimento**

**74** Per massimizzare l'impatto delle limitate risorse, la spesa pubblica dovrebbe finanziare progetti efficienti ed efficaci e tenere conto delle riduzioni dei costi.

**75** Gli standard sono importanti per decidere in merito agli investimenti in efficienza energetica. Le procedure di selezione, in particolare, dovrebbero essere in linea con gli standard dell'UE o nazionali e regionali in materia di efficienza energetica e con le priorità del PO.



**76** Il diritto dell'UE stabilisce standard per gli edifici<sup>24</sup> e standard industriali<sup>25</sup>, ma non vi sono standard specifici applicabili alle imprese di tutta l'UE. Ad ogni modo, la Commissione facilita lo scambio delle migliori pratiche per progetti sostenibili di investimento nel settore dell'energia. Un esempio è la piattaforma *De-risking Energy Efficiency Platform* (DEEP), un'iniziativa *open source* gestita dalla Commissione insieme agli istituti finanziari. Comprende informazioni dal basso verso l'alto provenienti da progetti di efficientamento energetico di tutta l'UE, come i tempi di ammortamento e i costi medi di conseguimento dei risparmi energetici. Nell'analisi dei progetti espletata, gli auditor della Corte hanno utilizzato questa banca dati come parametro di riferimento.

**77** Negli Stati membri, tutti gli inviti/i bandi analizzati hanno promosso la selezione dei progetti in linea con gli obiettivi stabiliti nei rispettivi PO. Le autorità hanno selezionato 141 dei 163 progetti di efficienza energetica inclusi nel campione (87 %) nell'ambito di inviti/bandi che richiedevano un minimo di risparmio energetico rispetto alla situazione precedente o rispetto agli standard nazionali.

**78** La Corte ha rilevato che i requisiti minimi di risparmio energetico previsti dai PO e il loro livello di ambizione variano notevolmente da un PO all'altro. Il [riquadro 2](#) presenta esempi di standard di risparmio energetico minimo specifici per programma.

## Riquadro 2

### Esempi di requisiti minimi di risparmio energetico

Investimenti produttivi/industria:

<sup>24</sup> Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia (GU L 153 del 18.6.2010, pag. 13) e raccomandazione (UE) 2016/1318 della Commissione, del 29 luglio 2016, recante orientamenti per la promozione degli edifici a energia quasi zero e delle migliori pratiche per assicurare che, entro il 2020, tutti gli edifici di nuova costruzione siano a energia quasi zero.

<sup>25</sup> Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17) e direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32).

- Un effetto confermato di un risparmio energetico di almeno il 5 % per la misura per la quale è stato espletato l'audit energetico (Bulgaria).
- I miglioramenti dell'efficienza energetica devono ridurre il consumo di energia primaria di almeno il 10 %. Per i sistemi di recupero a fini di riscaldamento/raffreddamento, il tasso di recupero deve essere almeno del 70 % (Germania).
- Raggiungere una percentuale di risparmio energetico pari o superiore al 10 % rispetto al consumo di energia primaria (Italia).
- Migliorare l'efficienza energetica di almeno il 25 % a seguito dell'attuazione del progetto (Polonia).

#### **Edifici delle imprese:**

- Misure di efficienza energetica che vanno al di là delle norme giuridiche (Germania e Francia).
- Un risparmio minimo del 40 % per l'illuminazione, del 5 % per i sistemi industriali, quelli produttivi e quelli basati sulla biomassa e del 20 % per il riscaldamento e il raffreddamento (Spagna).
- Ristrutturazioni importanti per raggiungere come minimo la classe energetica B nell'attestato di prestazione energetica oppure risparmi superiori al 40 % del consumo energetico totale dell'edificio (Cipro).
- Il consumo di energia termica previsto per il riscaldamento dopo l'attuazione delle misure di miglioramento dell'efficienza energetica non deve superare 110 kWh/m<sup>2</sup> all'anno (Lettonia).

*Fonte:* condizioni dei bandi/degli inviti e *checklist* di selezione per una serie di PO sottoposti ad audit.

**79** In 11 PO (sei Stati membri), le autorità hanno stabilito una soglia minima per i risparmi di CO<sub>2</sub> nei criteri di selezione. Nello specifico, 25 dei 163 progetti di efficientamento energetico erano soggetti a tali criteri di selezione (15 %).

**80** Esaminando l'utilizzo di standard di rendimento, la Corte ha rilevato che il 76 % dei progetti di efficientamento energetico (124 su 163) è stato selezionato in inviti/bandi che fissavano criteri di efficienza che tenevano conto dei costi e dei risparmi energetici (cfr. esempi nel [riquadro 3](#)).

### Riquadro 3

#### Esempi di criteri di efficienza utilizzati nella selezione dei progetti

- Importo massimo dei fondi concessi per ogni kWh/MWh/GJ risparmiato in un anno (Cechia, Germania, Lettonia, Austria).
- Rapporto energia/costo, ossia selezione dei progetti con il miglior rapporto (Bulgaria, Spagna).
- Minima quantità di energia risparmiata in un anno per milione di euro investito (Spagna).
- Rapporto costi-benefici, ossia selezione dei progetti con il miglior rapporto (Italia).

### Investire nell'efficienza energetica può essere efficiente senza il sostegno pubblico

**81** Per analizzare l'efficienza complessiva dei progetti inclusi nel campione, la Corte ha confrontato con pertinenti parametri di riferimento il costo del risparmio di un'unità di energia. Gli auditor della Corte hanno ritenuto che le informazioni sul costo mediano del risparmio energetico contenute nella banca dati DEEP e quelle sul costo dell'energia elettrica, la fonte energetica maggiormente utilizzata dai beneficiari inclusi nel campione, costituissero parametri di riferimento pertinenti per i progetti controllati.

**82** Nel 2020 e per gli utenti non domestici nell'UE-27, il costo mediano dell'energia elettrica è stato pari a 104 euro/MWh<sup>26</sup>. Questo costo esclude le imposte e l'IVA recuperabili.

**83** Per effettuare il confronto, per ciascun progetto gli auditor della Corte hanno calcolato in primo luogo i risparmi energetici conseguiti per ciascun euro investito. Si tratta del rapporto tra il risparmio energetico totale realizzato nel corso del ciclo di vita dell'investimento e il totale dei costi ammissibili del progetto.

**84** Successivamente hanno calcolato l'inverso, ossia il costo per ottenere 1 MWh di risparmio energetico (noto come "costo di conseguimento"), tenendo conto dei

---

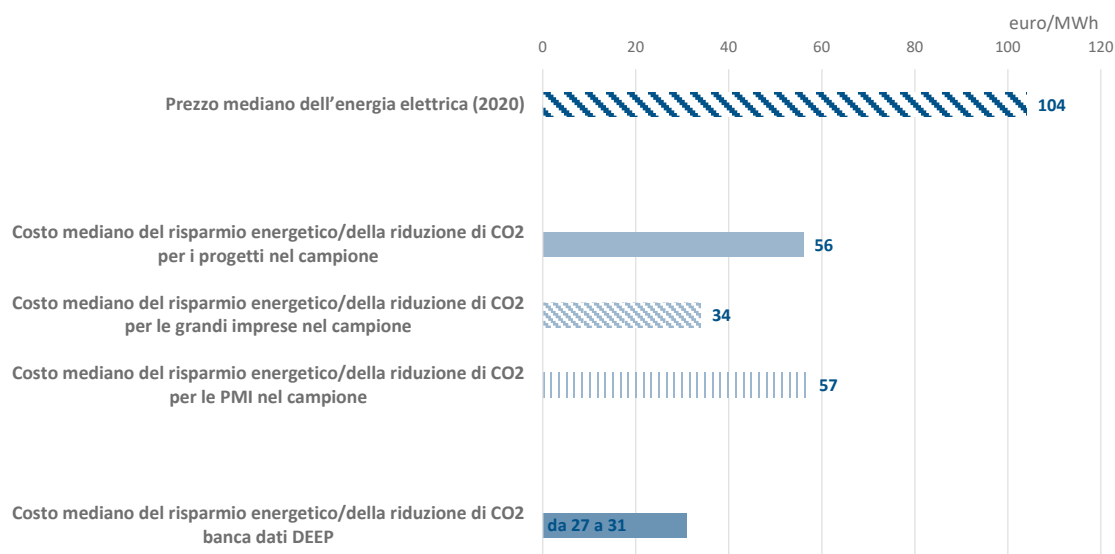
<sup>26</sup> Eurostat, dati del 2020.

risparmi cumulativi nel corso del ciclo di vita dei progetti. Detto calcolo è simile a quello effettuato per i progetti inclusi nella banca dati DEEP.

**85** Sulla base di questi dati, gli auditor della Corte hanno riscontrato che, per tutti i progetti, il costo mediano di conseguimento è pari a 56 euro. Il costo mediano di conseguimento è stato di 57 euro per le PMI e di 34 euro per le grandi imprese.

**86** Come si vede nella [figura 14](#), il costo mediano di conseguimento di 1 MWh di risparmio energetico (56 euro) ammontava alla metà del costo mediano dell'energia elettrica (104 euro). Da un'analisi più approfondita è emerso che anche a livello di PO, per la maggior parte dei PO (28 su 30 con progetti di efficientamento energetico), i valori medi del costo di conseguimento erano anch'essi inferiori al prezzo dell'energia elettrica.

**Figura 14 – Raffronto tra i costi medi di conseguimento per i progetti inclusi nel campione ed il prezzo dell'energia elettrica, nonché con i parametri di riferimento dell'UE, per tipo di impresa**



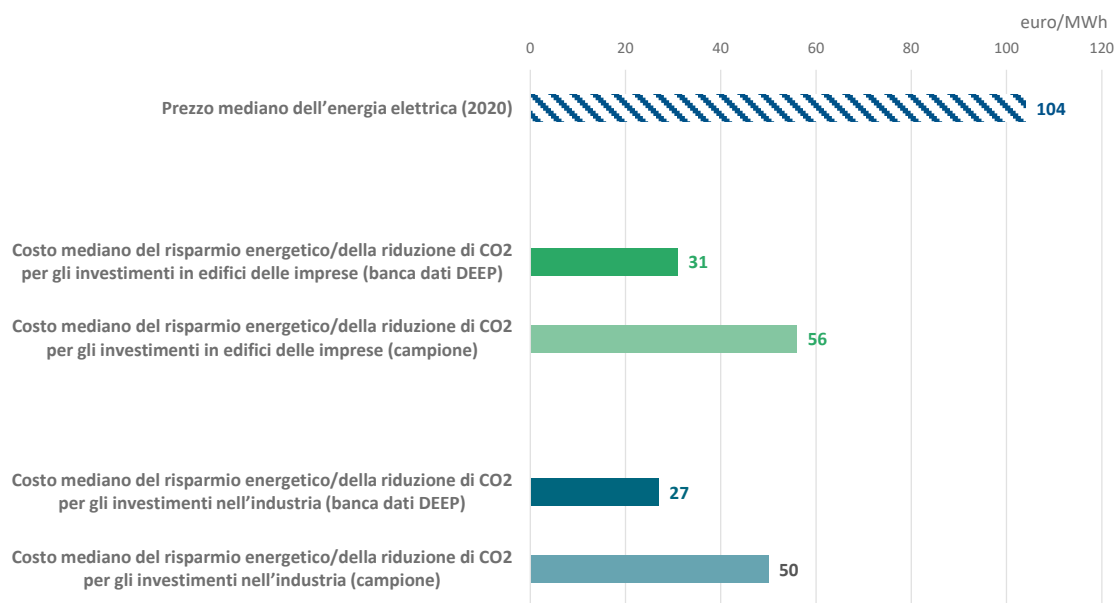
*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei dati Eurostat, dei dati dei progetti inclusi nel campione e dei valori tratti da DEEP.

**87** Questo risultato indica che, a livello globale, i progetti sono stati efficienti. In particolare, è stato più efficiente in termini di costi investire nel risparmio energetico che pagare per l'energia elettrica, anche in assenza di una sovvenzione dell'UE.

**88** Tuttavia, i progetti esaminati dagli auditor della Corte erano in media meno efficienti dei progetti del DEEP (cfr. [figura 14](#) e [figura 15](#)). In particolare, per i progetti inclusi nel campione il costo mediano di conseguimento è stato superiore al valore

mediano riportato nella DEEP (sia per le grandi imprese che per le PMI o per l'industria e l'edilizia).

**Figura 15 – Raffronto tra il costo mediano di conseguimento per i progetti inclusi nel campione ed il prezzo dell'energia elettrica, nonché con i parametri di riferimento dell'UE, per settore**



*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei dati Eurostat, dei dati dei progetti inclusi nel campione e dei valori tratti da DEEP.

## Indicatori finanziari, potenti strumenti di performance trascurati dalle autorità di gestione

**89** La maggior parte dei beneficiari che hanno risposto all'indagine della Corte ha utilizzato criteri di performance finanziaria per la propria valutazione dei progetti.

- Tempi di ammortamento (73 % dei beneficiari).
- Tasso interno di rendimento (45 % dei beneficiari).
- Valore attuale netto (38 % dei beneficiari).
- Indicatori che valutano i benefici di minore manutenzione, maggiore produttività, meno servizi collaterali, certificazione ambientale, ecc. (40 % dei beneficiari).

**90** Alcune autorità di gestione hanno utilizzato indicatori finanziari per valutare i meriti dei progetti. L'analisi della Corte si è concentrata sull'utilizzo del tempo di ammortamento, l'indicatore finanziario più frequentemente usato dai beneficiari.

**91** A differenza dei beneficiari, le autorità hanno utilizzato il tempo di ammortamento nella valutazione dei progetti solo per due dei 30 PO includenti progetti di efficientamento energetico. In particolare, solo i progetti con tempi di ammortamento superiori a un determinato limite (ad esempio, 2 anni) riceverebbero finanziamenti. Le autorità non hanno fissato un limite massimo ai tempi di ammortamento per stabilire se i progetti fossero realizzabili.

**92** Gli auditor della Corte hanno valutato quale sarebbe l'impatto sull'efficienza dei progetti dell'utilizzo dell'indicatore "tempo di ammortamento" durante la selezione degli stessi. Utilizzando i dati forniti dai beneficiari, hanno dapprima stimato il tempo di ammortamento degli investimenti. È stato utilizzato il costo totale ammissibile diviso per i risparmi annui derivanti dai risparmi energetici indicati nelle domande, ove disponibili. In caso contrario, detti risparmi sono stati stimati in base al prezzo dell'energia e alla quantità di energia risparmiata ogni anno. Non si è tenuto conto dei benefici aggiuntivi e dei risparmi generati da tali benefici, in quanto l'obiettivo principale dei fondi era migliorare l'efficienza energetica.

**93** Così facendo, gli auditor della Corte sono stati in grado di stimare i tempi di ammortamento per 150 dei 163 progetti di efficientamento energetico inclusi nel campione. Dei 150 progetti con stime dei tempi di ammortamento, per 132 erano anche disponibili informazioni sul ciclo di vita dell'investimento.

**94** Per ciascuno di tali progetti, gli auditor della Corte hanno confrontato i tempi di ammortamento stimati con la durata di vita dell'investimento, rilevando che il 6 % era appena al di sopra di tale durata (differenza inferiore al 10 %) e che per un terzo (29 %) erano stati stimati tempi di ammortamento molto più lunghi della durata di vita degli investimenti.

**95** Considerando che questi ultimi progetti non erano probabilmente sostenibili dal punto di vista finanziario, ciò ha indotto gli auditor della Corte ad effettuare un'analisi approfondita della loro efficienza. In particolare, sulla base dei tempi di ammortamento stimati e della durata di vita degli investimenti, gli auditor della Corte hanno esaminato in che modo questi abbiano inciso sul costo medio di conseguimento del risparmio energetico.

**96** È stato calcolato il costo medio del risparmio di un'unità (MWh) di energia in due fasi.

- a) Poiché hanno utilizzato il campionamento per unità monetaria, partendo da ogni euro investito, gli auditor della Corte hanno dapprima calcolato l'energia

risparmiata in media per euro investito (MWh/euro) per la (sotto)popolazione considerata.

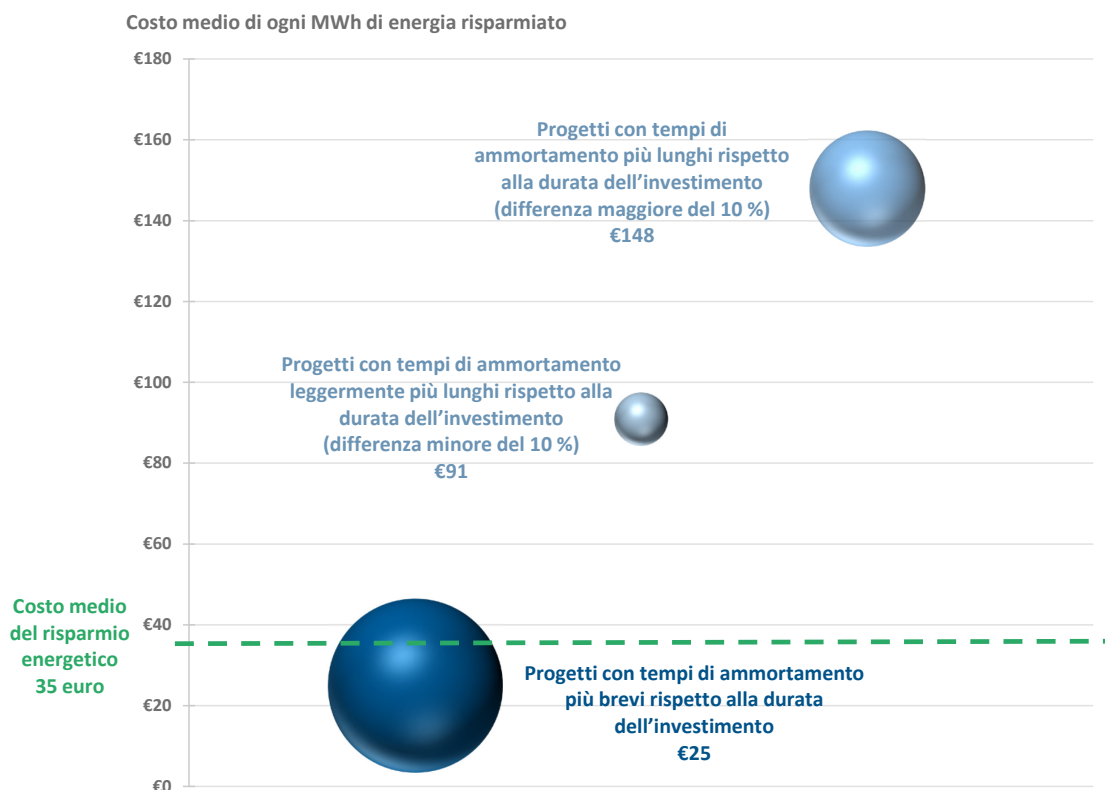
- b) Hanno poi calcolato il costo medio del risparmio di un'unità di energia (o "costo di conseguimento") per la stessa (sotto)popolazione come valore inverso di quello di cui sopra (euro/MWh).

**97** Hanno analizzato i 132 progetti per i quali erano disponibili tutti i dati necessari sui costi di conseguimento, sui periodi di ammortamento e sul ciclo di vita degli investimenti. Sono state individuate tre categorie (sottopopolazioni) di progetti, i cui tempi di ammortamento stimati erano:

- a) più brevi rispetto alla durata di vita dell'investimento (86 progetti);
- b) leggermente più lunghi rispetto alla durata di vita dell'investimento, ossia con una differenza fino al 10 % (8 progetti);
- c) più lunghi rispetto alla durata di vita dell'investimento, vale a dire con una differenza maggiore del 10 % (38 progetti).

**98** Gli auditor della Corte hanno rilevato che i costi medi di conseguimento del risparmio energetico sono aumentati notevolmente quando i periodi di ammortamento erano più lunghi della durata di vita dell'investimento (cfr. [figura 16](#)). Ciò fa sorgere dubbi in merito all'utilizzo di fondi UE per tali progetti.

**Figura 16 – Variabilità del costo di conseguimento al variare del tempo di ammortamento**



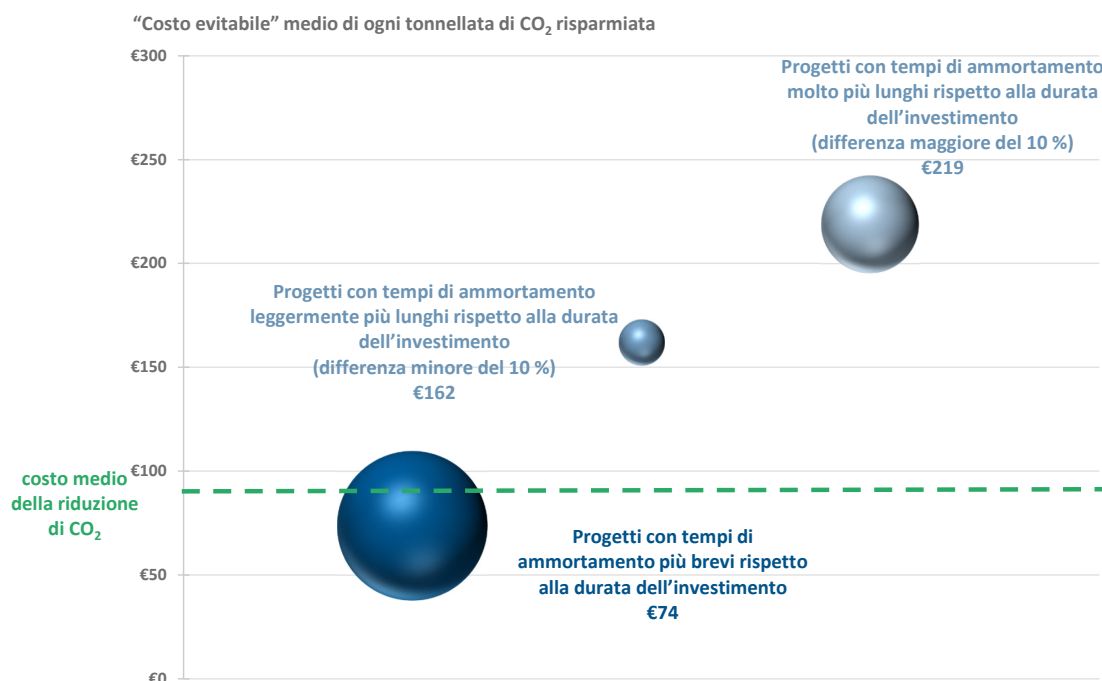
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati delle domande di progetto e delle risposte dei beneficiari.

**99** Per i progetti con tempi di ammortamento molto brevi, ossia minori di 5 anni, i costi sono stati notevolmente inferiori alla media (26 euro). Ciò mette in dubbio che siano necessarie le sovvenzioni dell'UE per svilupparli.

**100** Gli auditor della Corte hanno inoltre analizzato in che modo il rapporto tra tempo di ammortamento e durata di vita dell'investimento abbia inciso sul costo medio dell'aver evitato emissioni di CO<sub>2</sub> (di seguito: "costo di riduzione") per i 129 progetti per i quali erano disponibili tutti questi dati, sulla base delle stesse sottopopolazioni dei costi di conseguimento del risparmio energetico (rispettivamente 85, 8 e 36 progetti). Come illustrato nella [figura 17](#), è stata rilevata la medesima tendenza.



**Figura 17 – Relazione tra tempi di ammortamento, durata di vita dell'investimento e costo di riduzione della CO<sub>2</sub>**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati delle domande di progetto e delle risposte dei beneficiari.

**101** Gli auditor della Corte hanno infine analizzato la potenziale influenza dei criteri di efficienza stabiliti dalle autorità per limitare il costo del conseguimento del risparmio energetico e quello della riduzione di CO<sub>2</sub> nel corso di tutta la durata di vita dell'investimento. In particolare, si è cercato di stabilire se tali criteri abbiano promosso l'efficienza dei progetti.

**102** Per 107 dei 124 progetti soggetti a criteri di efficienza energetica, ossia indicatori che valutano il rapporto costi/risparmi energetici, erano disponibili dati sufficienti per poter calcolare i costi di conseguimento/riduzione. Per 35 dei 39 progetti non soggetti a tali criteri, erano disponibili dati sufficienti per poter calcolare i costi di conseguimento/riduzione.

**103** Per i 142 progetti per i quali gli auditor della Corte disponevano di tutti i dati necessari, è stato rilevato che l'uso di criteri di efficienza durante la selezione non ha comportato un costo medio di conseguimento/riduzione significativamente più basso. Per i progetti soggetti a tali criteri (107) il costo medio del conseguimento del risparmio energetico è stato di 34 euro, mentre per quelli non soggetti a soglie (35) detto costo medio è stato di 37 euro.

**104** Gli auditor della Corte hanno altresì analizzato il collegamento tra i costi di riduzione della CO<sub>2</sub> e la fissazione di criteri di efficienza in termini di CO<sub>2</sub>. Erano soggetti a tali criteri 25 dei 163 progetti. Utilizzando la stessa metodologia illustrata in precedenza, gli auditor della Corte hanno constatato che la fissazione di criteri di efficienza in termini di CO<sub>2</sub> non ha ridotto il costo medio della riduzione di CO<sub>2</sub>.

**105** La Corte conclude che l'utilizzo di criteri di efficienza che limitano il costo del risparmio energetico ed il costo della riduzione di CO<sub>2</sub> hanno avuto scarsa influenza sulla riduzione del costo medio di conseguimento del risparmio energetico o sul costo medio di riduzione della CO<sub>2</sub>. Invece, l'utilizzo del tempo di ammortamento come criterio aggiuntivo per la selezione dei progetti avrebbe facilitato l'erogazione dei fondi UE a favore di progetti realizzabili e aumentato l'efficienza dei fondi (diminuendo il costo del risparmio energetico). Nella relazione speciale 11/2020 la Corte raccomandava di utilizzare un insieme di criteri per l'efficienza energetica negli edifici.

**106** L'utilizzo di questi criteri di rendimento faciliterebbe la decisione delle autorità in merito ad uno strumento di finanziamento appropriato o alla necessità di fondi pubblici. Per i progetti con tempi di ammortamento molto brevi e bassi costi di conseguimento del risparmio energetico/riduzione della CO<sub>2</sub>, i prestiti sarebbero stati l'opzione più efficiente; detti progetti sarebbero stati realizzati anche senza una sovvenzione dell'UE. Per contro, la Corte ritiene che il sostegno dell'UE non sia stato appropriato per i progetti meno efficienti (cfr. paragrafo 94).

### **L'attuale quadro di performance non misura il contributo complessivo dei finanziamenti dell'UE**

**107** La Commissione dovrebbe monitorare i risultati dei programmi operativi, sulla base delle proprie aspettative circa quanto conseguibile dal FESR e dall'FC per soddisfare i bisogni di risparmio energetico delle imprese e, a livello globale, raggiungere i valori-obiettivo di efficienza energetica.

### **Il quadro comune di performance non ha reso accessibili informazioni consolidate sulle realizzazioni e sui risultati**

**108** I regolamenti FESR e FC per il 2014-2020 hanno istituito un quadro comune di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (di seguito: "quadro comune di performance") per monitorare i risultati derivanti dai finanziamenti dell'UE. Per alcune delle priorità comuni di investimento dell'UE, vale a dire l'efficienza energetica negli edifici o i

progetti di energie rinnovabili, i regolamenti hanno definito una serie di indicatori comuni che consentano il monitoraggio delle realizzazioni e dei risultati (cfr. [riquadro 4](#)).

#### Riquadro 4

##### Indicatori comuni per l'energia

###### Energia da fonti rinnovabili

- Capacità aggiuntiva di produzione di energia da fonti rinnovabili (MW).

###### Efficienza energetica

- Numero di unità abitative con classificazione del consumo energetico migliorata.
- Diminuzione del consumo annuale di energia primaria degli edifici pubblici (kWh/anno).

**109** Per quanto riguarda l'efficienza energetica nelle imprese, il regolamento non ha stabilito indicatori comuni specifici. La Commissione ha ritenuto che quantificare gli impatti, in termini di risparmio energetico, delle misure di efficientamento energetico sulla base di un calcolo dal basso verso l'alto sia difficoltoso e che sommare le misure possa dare solo un'approssimazione<sup>27</sup>.

**110** Dopo aver approvato i PO, la Commissione ha stimato che i fondi della politica di coesione avrebbero contribuito a ridurre le emissioni annuali di gas a effetto serra di circa 30 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> e avrebbero finanziato l'efficienza energetica e altre iniziative a basse emissioni di carbonio in circa 57 000 imprese nell'UE-28<sup>28</sup>. Queste informazioni non consentono di individuare i vantaggi esclusivi dei progetti di efficientamento energetico.

**111** In assenza di indicatori comuni dell'UE in materia di efficienza energetica per le imprese, le autorità di gestione hanno proposto indicatori di risultato e di realizzazione specifici per ciascun programma. La maggior parte degli indicatori misura i risparmi

<sup>27</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency*, SWD(2016) 405 final del 30.11.2016.

<sup>28</sup> Commissione europea, "Contributo dei Fondi strutturali e di investimento europei alle 10 priorità della Commissione: l'Unione dell'energia e il clima", 2015.

energetici o la riduzione dell'intensità energetica. Alcune autorità hanno utilizzato l'indicatore comune di performance che misura la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> per quantificare quanto realizzato in termini di miglioramento dell'efficienza energetica.

**112** A livello di PO, gli indicatori specifici per programma differiscono, per definizione, da un programma all'altro (cfr. [riquadro 5](#)). Talvolta, differiscono anche tra PO dello stesso Stato membro (ad esempio, Germania e Italia). Per di più, alcuni di essi sono indicatori di contesto che presentano dati per l'intera economia e non indicatori di realizzazione o di risultato relativi ai progetti.

## Riquadro 5

### Gli indicatori di efficienza energetica variano da un programma all'altro

#### Esempi di indicatori di risultato

- Intensità energetica dell'economia, tep su 1 000 euro di PIL (Bulgaria).
- Produttività dei prodotti di base a prezzi correnti (PIL/consumo di materie prime), 1 000 euro/tonnellata (Germania).
- Intensità energetica finale, ktep/milioni di euro (Spagna).
- Consumo di energia elettrica nelle imprese industriali, GWh (Italia)
- Risparmio di energia primaria nel settore delle imprese (settore dei servizi e dell'industria – non compresi nell'ETS), tep (Cipro).
- Intensità energetica nel settore manifatturiero (a prezzi costanti 2010), kg di petrolio equivalente/1 000 euro (Lettonia).
- Consumo di energia primaria, PJ (Ungheria).
- Utilizzo finale di energia per valore aggiunto per le piccole e medie imprese industriali, MWh/milioni di SEK (Svezia).

#### Esempi di indicatori di realizzazione

- Numero di audit energetici effettuati (Bulgaria).
- Diminuzione annua stimata del consumo energetico, GJ (Danimarca).
- Diminuzione del consumo di energia primaria nelle imprese sovvenzionate, kWh/anno (Germania).

- Riduzione del consumo finale di energia delle infrastrutture e delle imprese pubbliche, ktep/anno (Spagna).
- Diminuzione del consumo annuale di energia primaria delle attività produttive, tep (Italia)
- Risparmio energetico per gli operatori economici beneficiari, MWh/anno (Lettonia).
- Riduzione del consumo di energia primaria grazie a miglioramenti dell'efficienza energetica con aiuti non rimborsabili, PJ/anno (Ungheria).
- Riduzione del consumo energetico presso le imprese e le organizzazioni partecipanti al progetto, MWh (Svezia).

**113** In linea con gli indicatori di realizzazione specifici per programma, per alcuni progetti le domande includevano stime del risparmio di energia primaria, mentre per altri progetti il risparmio finale e per altri ancora non veniva specificato il tipo di stime fornite.

**114** Nella loro forma attuale, non è possibile aggregare le realizzazioni e i risultati a livello dell'UE né ottenere informazioni sul contributo dei progetti agli obblighi di risparmio energetico, in quanto gli Stati membri non raccolgono lo stesso tipo di dati disaggregati.

**115** Per il periodo di programmazione 2021-2027, il regolamento relativo al FESR e all'FC<sup>29</sup> stabilisce indicatori comuni di performance per l'efficienza energetica. La proposta iniziale conteneva numerosi indicatori di questo tipo, come illustrato nel  [riquadro 6](#), ma, per come è stato modificato nel corso della procedura di codecisione, il testo finale mantiene un indicatore che menziona specificamente le imprese.

---

<sup>29</sup> Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, sul Fondo europeo di sviluppo regionale e sul Fondo di coesione ([GU L 231 del 30.6.2021](#), pag. 60).

## Riquadro 6

### Indicatori comuni per l'efficienza energetica (2021-2027)

Indicatori inizialmente proposti dalla Commissione <sup>30</sup>	Indicatori rivisti (definitivi) <sup>31</sup>
a) RCR 26 – Consumo energetico annuo <u>finale</u> (di cui: residenziale, <b>non residenziale privato</b> , non residenziale pubblico);	a) RCR 26 – Consumo annuo di energia <u>primaria</u> (di cui: abitazioni, edifici pubblici, <b>imprese</b> , altro);
b) RCR 28 – <b>Edifici</b> con una classificazione energetica migliore (di cui: residenziale, <b>non residenziale privato</b> , non residenziale pubblico);	b) CCO 06 – Investimenti in misure per migliorare la prestazione energetica;
c) RCR 30 – Imprese con una prestazione energetica migliore;	c) CCR 05 – Risparmi sul consumo annuo di energia <u>primaria</u> .
d) CCO 06 – Investimenti in misure per migliorare l'efficienza energetica;	
e) CCR 05 – Beneficiari con una migliore classificazione energetica;	

CCO: Indicatori di realizzazione fondamentali relativi alla Coesione.

CCR: Indicatori di risultato fondamentali relativi alla Coesione.

RCR: indicatore di risultato comune della politica regionale.

## 116 La Corte ha rilevato le seguenti debolezze negli indicatori rivisti:

- a) Gli indicatori comuni non sono in linea con gli indicatori comunicati a norma del regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima,

<sup>30</sup> Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, [COM\(2018\) 372 final](#) del 29 maggio 2018.

<sup>31</sup> Regolamento (UE) 2021/1058.

che impone agli Stati membri di comunicare i risparmi di energia primaria e finale o il consumo di energia primaria e finale (2020 rispetto al 2030).

- b) L'utilizzo di un indicatore che misura il consumo di energia primaria (diminuzione dell'energia complessiva necessaria) consente di includere le energie rinnovabili nel monitoraggio della spesa e dei risultati in materia di efficienza energetica. Sebbene le energie rinnovabili riducano la quantità di energia necessaria dalla rete, i progetti utilizzano la stessa quantità di energia per la loro attività (consumo di energia finale).

### **Secondo le stime, i progetti di efficientamento energetico finanziati dall'UE apporteranno un modesto contributo agli obiettivi dell'UE**

**117** Per valutare il contributo dei progetti all'efficienza energetica, gli auditor della Corte hanno calcolato l'impatto stimato dei fondi investiti, ossia l'ammontare di risparmio energetico generati (MWh). Detta valutazione è stata basata su 142 progetti per i quali la Corte disponeva dei dati necessari.

**118** Per ciascun progetto, il risparmio energetico totale stimato è stato dapprima diviso per l'investimento finanziato dall'UE. Dal calcolo effettuato risulta che, in media, 1 000 euro investiti in progetti di efficientamento energetico farebbero risparmiare nel periodo dell'investimento, se le stime *ex ante* fossero accurate, 28 MWh di energia.

**119** Tale stima è stata poi estrapolata a tutti i progetti di efficientamento energetico presenti nella banca dati della Corte, poiché quest'ultima presentava caratteristiche simili a quelle del campione. L'importo totale ammissibile investito nei progetti di efficientamento energetico della banca dati della Corte ammontava a 3,5 miliardi di euro. Dall'estrapolazione operata emerge che, se le stime *ex ante* fossero accurate, i progetti di efficientamento energetico finanziati dal FESR e dall'FC, ad ottobre 2020, genererebbero risparmi per circa 100 milioni di MWh nel corso della durata dei progetti (8,7 milioni di tonnellate equivalente petrolio, Mtep).

**120** Poiché la durata di vita media degli investimenti è di 18 anni, l'ammontare annuo del risparmio energetico è di circa 0,48 Mtep. Considerando che l'attuale sforzo di risparmio energetico per raggiungere i valori-obiettivo di efficienza energetica per il 2030 ammonta a 137 Mtep, i risparmi dei progetti rappresentano circa lo 0,3 % di tale sforzo.

## Conclusioni e raccomandazioni

**121** L'aumento dell'efficienza energetica costituisce una componente fondamentale degli sforzi dell'UE di mitigazione dei cambiamenti climatici e del "Green Deal europeo". Sono ancora necessari sforzi significativi per conseguire i valori-obiettivo più ambiziosi dell'UE in materia di efficienza energetica e le imprese costituiscono una parte importante di tale impegno. La Commissione e gli Stati membri sono congiuntamente responsabili dell'elaborazione e dell'attuazione di misure d'intervento nel campo dell'efficienza energetica (paragrafi [01-15](#)).

**122** Nel periodo 2014-2020, il FESR e l'FC hanno fornito 2,5 miliardi di euro per operazioni selezionate che promuovono misure di efficientamento energetico nelle imprese (paragrafi [14](#) e [15](#)). Gli Stati membri e la Commissione gestiscono congiuntamente questi fondi (paragrafi [16-20](#)).

**123** La Corte ha verificato se i fondi per la politica di coesione dell'UE destinati all'efficienza energetica delle imprese siano stati spesi in modo proficuo. Nel complesso, la Corte ha riscontrato che la spesa pianificata non era ben integrata nella strategia dell'UE per l'efficienza energetica, mentre alcuni progetti presentavano problemi di efficienza. Gli Stati membri hanno stabilito criteri di efficienza per i progetti, che però da soli non hanno portato a una maggiore efficienza dei progetti. I risultati attesi, sebbene non misurati dal quadro di monitoraggio esistente, mostrano che il contributo dei progetti agli obiettivi di efficienza energetica sarà limitato.

**124** La Corte ha verificato se la Commissione e gli Stati membri avessero valutato l'appropriatezza dell'impiego dei fondi UE a sostegno del conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica. È emerso che, sebbene il FESR e l'FC offrano la possibilità di cofinanziare l'efficientamento energetico nelle imprese, la Commissione non ha spiegato in che modo tali fondi avrebbero contribuito a soddisfare le esigenze di finanziamento specifiche per l'efficienza energetica nelle imprese, in termini di investimenti pubblici e totali (paragrafi [34-39](#)).

**125** I PO fissano priorità e obiettivi chiari in materia di efficienza energetica nelle imprese, sebbene la maggior parte di essi non indichi il rispettivo contributo previsto all'attuazione dei piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica (paragrafi [40-45](#)).



## Raccomandazione n. 1 – Determinare il contributo potenziale ed effettivo dei fondi della politica di coesione all'efficiamento energetico;

---

La Commissione dovrebbe migliorare l'utilizzo dei fondi valutando in modo solido quanto segue:

- a) in fase di programmazione, il contributo potenziale dei fondi UE investiti a fini di efficientamento energetico nelle imprese, tenendo conto del bisogno di finanziamenti pubblici esplicitato nei piani nazionali per l'energia e il clima;

**Termine di attuazione: 2022.**

- b) all'atto della valutazione del periodo di programmazione 2014-2020, lo specifico impatto dei progetti di efficientamento energetico per le imprese.

**Termine di attuazione: 2024.**

**126** Tramite un piccolo numero di PO, sono stati pianificati importi e percentuali significativi del contributo totale del FESR e dell'FC al miglioramento dell'efficienza energetica nelle imprese a livello nazionale o regionale. Rispetto al resto dei programmi, per questi PO si registrava anche una percentuale più elevata di fondi selezionati (paragrafi [46-51](#)).

**127** La Corte ha riscontrato che le autorità degli Stati membri hanno utilizzato principalmente sovvenzioni. Le autorità non hanno giustificato la scelta del sostegno finanziario nei rispettivi PO. Non è possibile determinare in che misura i progetti sarebbero stati realizzati senza il sostegno dell'UE, ma le informazioni ottenute dalle risposte dei beneficiari suggeriscono che ciò potrebbe esser stato il caso per un'esigua maggioranza dei progetti. Le sovvenzioni pubbliche hanno fornito circa la metà degli investimenti complessivi nei progetti e la componente UE (FESR e FC) ha rappresentato la maggior parte del sostegno pubblico (paragrafi [52-64](#)).

**128** La Corte ha inoltre valutato se le procedure degli Stati membri consentissero la selezione di progetti efficienti. In generale, è emerso che il processo di selezione ha promosso progetti efficienti, sebbene alcune debolezze incidano sulla performance complessiva del programma.

**129** La Corte ha riscontrato che la maggior parte degli Stati membri ha imposto alle imprese di presentare stime convalidate dei risparmi energetici e ha persino offerto a

tali imprese un sostegno finanziario per gli audit energetici *ex ante*. La convalida *ex post* dei risultati dei progetti è stata meno frequente (paragrafi [67-73](#)).

**130** La maggior parte delle autorità di gestione ha generalmente disposto che i progetti rispettassero standard minimi in materia di risparmio energetico e di rendimento energetico, anche in assenza di standard UE in materia di efficienza per le imprese. Il livello di ambizione di questi requisiti variava da un caso all'altro, ma nella maggior parte dei casi sono stati incentivati risparmi sostanziali. La Corte ha inoltre riscontrato che le autorità di alcuni Stati membri avevano stabilito criteri di efficienza per gli investimenti (paragrafi [74-80](#)).

**131** Nel complesso, i progetti sono stati nominalmente efficienti: il costo medio del conseguimento del risparmio energetico è stato minore del prezzo medio dell'energia elettrica negli Stati membri, benché inferiore al parametro di riferimento della banca dati DEEP (paragrafi [81-88](#)).

**132** Gli indicatori finanziari sono stati raramente utilizzati nella selezione dei progetti, nonostante il fatto che la maggior parte dei beneficiari li avesse utilizzati. La Corte ha rilevato che, per un terzo dei progetti, i tempi di ammortamento sono stati più lunghi della durata di vita dell'investimento, il che significa che i progetti non erano efficienti (paragrafi [89-94](#)).

**133** Analizzando in quale misura i tempi di ammortamento incidono sul costo del risparmio energetico, la Corte ha osservato che tempi di ammortamento molto lunghi, ossia più lunghi della durata di vita dell'investimento, comportano costi notevolmente più elevati per realizzare risparmi energetici (paragrafi [95-100](#)). La fissazione di criteri di efficienza relativi ai costi di conseguimento del risparmio energetico e a quelli di riduzione della CO<sub>2</sub> non ha fatto diminuire in misura significativa il costo medio dei risparmi (paragrafi [101-103](#)).

**134** L'utilizzo dei tempi di ammortamento sarebbe stato più efficiente e avrebbe potuto aiutare ad individuare idonei strumenti di finanziamento. I progetti con tempi di ammortamento brevissimi e bassi costi di risparmio energetico/riduzione della CO<sub>2</sub> sarebbero stati realizzati anche in assenza di una sovvenzione UE; avrebbero potuto essere finanziati tramite prestiti (paragrafi [99](#) e [106](#)). Il nuovo regolamento recante disposizioni comuni impone alle autorità di giustificare, per i nuovi PO, la scelta dello strumento di finanziamento (paragrafo [53](#)).

## Raccomandazione n. 2 – Verificare se la scelta dello strumento di finanziamento sia adeguatamente giustificata

---

La Commissione dovrebbe verificare se la scelta dello strumento di finanziamento sia ragionevolmente giustificata dagli Stati membri nelle rispettive proposte di programma e controllare che non vengano utilizzate sovvenzioni nei casi in cui sarebbe più indicato ricorrere a strumenti finanziari.

**Termine di attuazione: 2022.**

**135** Il sostegno dell'UE non dovrebbe essere fornito quando i tempi di ammortamento superano ampiamente la durata di vita degli investimenti: in altre parole, quando i progetti sono meno efficienti e probabilmente non sostenibili dal punto di vista finanziario (paragrafo 106). Era questo il caso per un terzo dei progetti per i quali la Corte disponeva di dati (paragrafo 94).

**136** Infine, la Corte ha valutato se, sulla base di indicatori e dell'analisi svolta dalla Corte stessa, i risultati dei progetti dimostrino miglioramenti nell'efficienza energetica nelle imprese.

**137** Sebbene la priorità del miglioramento dell'efficienza energetica nelle imprese sia fissata a livello dell'UE, non esistono indicatori comuni che ne misurino le realizzazioni e i risultati nel periodo 2014-2020. Gli indicatori che misurano il numero di imprese con investimenti a favore di basse emissioni di carbonio o riduzioni delle emissioni di CO<sub>2</sub> si applicano a numerose priorità e non è possibile individuare le realizzazioni e i risultati della priorità relativa all'efficienza energetica (paragrafi 108-110). Gli Stati membri stabiliscono indicatori specifici per programma, ma le realizzazioni e i risultati non possono essere aggregati a livello UE (paragrafi 111-114).

**138** La normativa sui fondi della politica di coesione per il 2021-2027 ha introdotto indicatori comuni di efficienza energetica (paragrafo 115). Tuttavia, detti indicatori non sono allineati ad altri obblighi d'informativa dell'UE, come quelli derivanti dal regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia e l'azione per il clima, che è più dettagliato. I nuovi indicatori consentono alle autorità di considerare le fonti rinnovabili come un investimento in efficienza energetica, incidendo negativamente sul monitoraggio delle azioni a favore del clima e sul monitoraggio della spesa per l'efficienza energetica (paragrafo 116).

**139** Infine, la Corte ha stimato che il risparmio energetico generato dai progetti cofinanziati apporta un contributo limitato, dello 0,3 % circa, all'esigenza di risparmio energetico in vista del 2030 (paragrafi [117-120](#)).

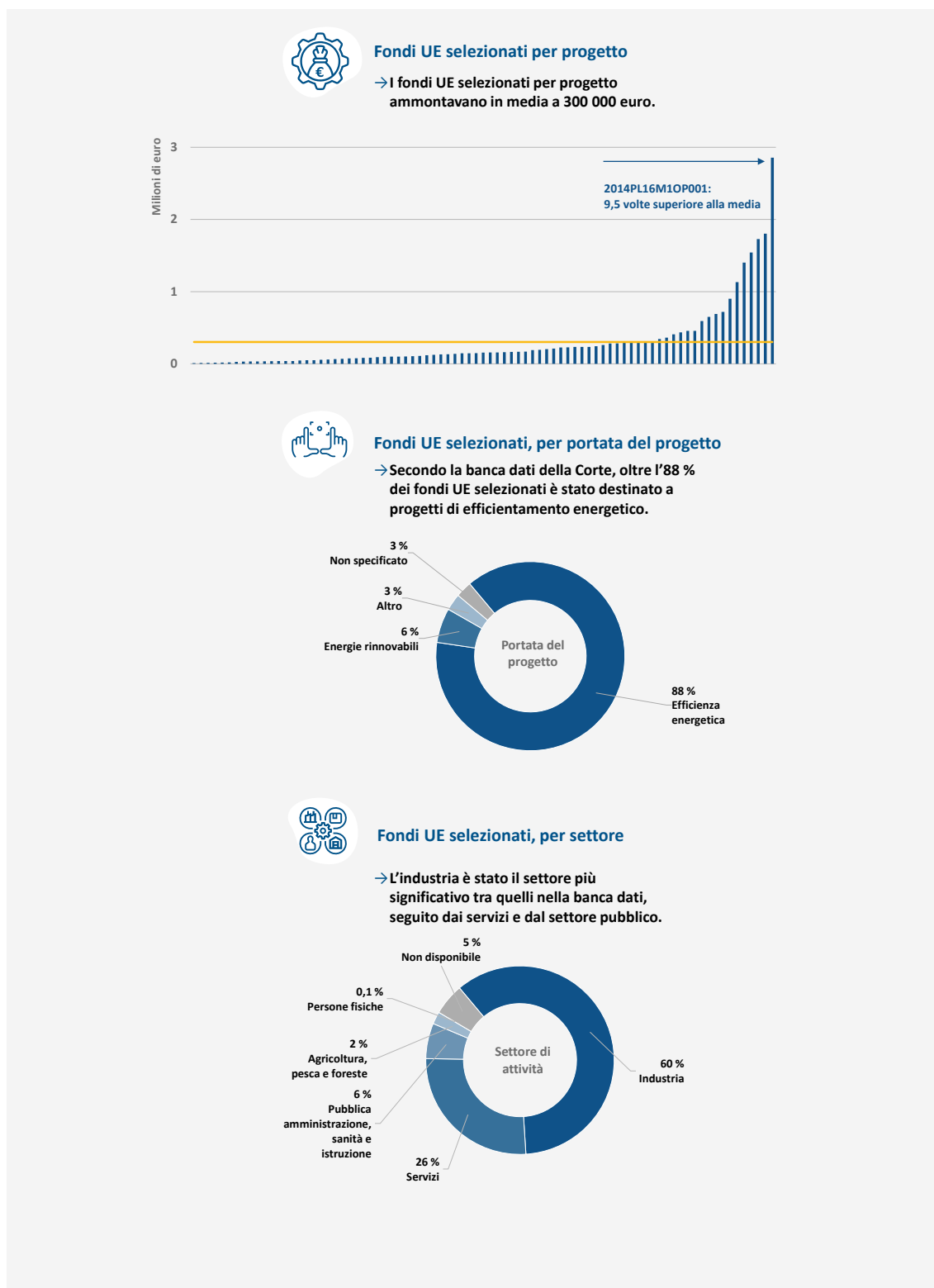
La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Samo Jereb, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 24 novembre 2021.

*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

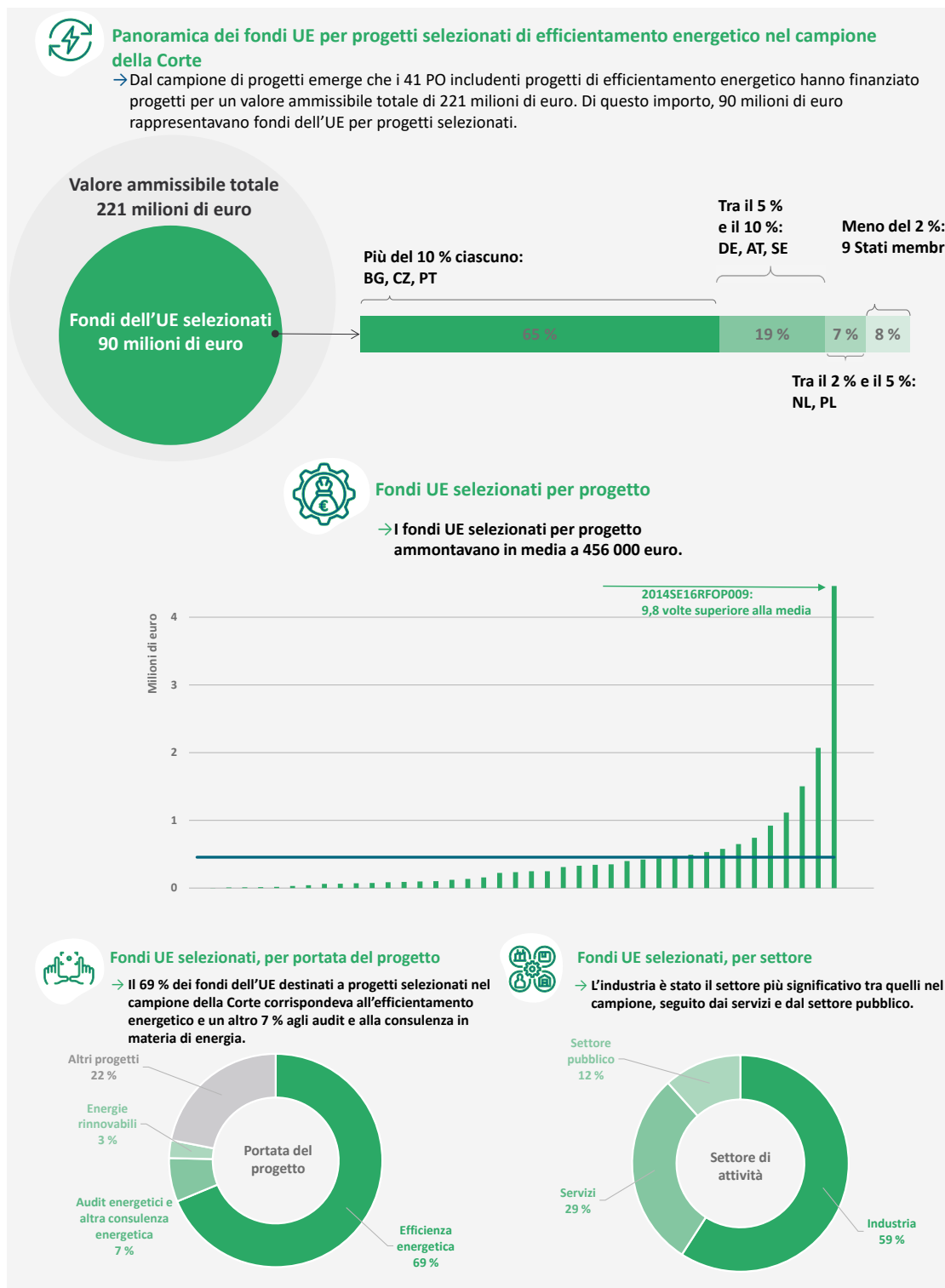
# Allegati

## Allegato I – Analisi dei progetti nella banca dati



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli elenchi di progetti trasmessi dalle autorità di gestione.

## Allegato II – Caratteristiche del campione



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei progetti inclusi nel campione.

## Acronimi e abbreviazioni

**CO<sub>2</sub>**: biossido di carbonio

**CT**: cooperazione territoriale

**DEEP**: *De-Risking Energy Efficiency Platform*

**DG ENER**: direzione generale dell'Energia

**DG REGIO**: direzione generale della Politica regionale e urbana

**FC**: Fondo di coesione

**FESR**: Fondo europeo di sviluppo regionale

**GWh**: gigawattora

**Kep/\$2015p**: chilogrammo di petrolio equivalente a prezzi del 2015, espresso in dollari statunitensi

**Mtep/ktep**: Un milione di/mille tonnellate di petrolio equivalente

**MWh**: megawatt-ora

**PAEE**: piano d'azione nazionale per l'efficienza energetica

**PIL**: prodotto interno lordo

**PJ/GJ**: petajoule/gigajoule

**PMI**: piccole e medie imprese

**PO**: programma operativo

**SFC**: sistema di comunicazione dei fondi strutturali dell'Unione europea

## Glossario

**AUDIT ENERGETICO:** La direttiva sull'efficienza energetica definisce un "audit energetico" come "una procedura sistematica finalizzata a ottenere un'adeguata conoscenza del profilo di consumo energetico di un edificio o gruppo di edifici, di una attività o impianto industriale o commerciale o di servizi pubblici o privati, a individuare e quantificare le opportunità di risparmio energetico sotto il profilo costi-benefici e a riferire in merito ai risultati".

**AUTORITÀ DI GESTIONE:** autorità regionale o nazionale che gestisce i programmi operativi e che ha la responsabilità principale dell'attuazione efficace ed efficiente del FESR o dell'FC.

**CONSUMO DI ENERGIA PRIMARIA:** consumo interno lordo di energia, escludente gli usi non energetici.

**CONSUMO FINALE DI ENERGIA:** tutta l'energia fornita per l'industria, i trasporti, le famiglie, i servizi e l'agricoltura. Sono escluse le forniture al settore della trasformazione dell'energia e alle industrie energetiche stesse.

**COSTO DI CONSEGUIMENTO DEL RISPARMIO ENERGETICO:** costo del risparmio (mancato consumo) di un MWh di energia (espresso in euro).

**DEEP:** *De-Risking Energy Efficiency Platform*, un'iniziativa *open source* per migliorare gli investimenti in efficienza energetica in Europa attraverso una migliore condivisione e un'analisi trasparente dei progetti esistenti.

**EFFICIENZA ENERGETICA:** "il rapporto tra un risultato in termini di rendimento, servizi, merci o energia e l'immissione di energia", come definita dalla direttiva sull'efficienza energetica (2012/27/UE).

**INTENSITÀ DI ENERGIA:** il rapporto tra il consumo interno lordo di energia e il prodotto interno lordo (PIL), calcolato per un anno civile.

**MIGLIORAMENTO DELL'EFFICIENZA ENERGETICA:** un incremento dell'efficienza energetica risultante da cambiamenti tecnologici, comportamentali e/o economici.

**PRODUTTIVITÀ ENERGETICA:** una misura del beneficio economico che percepiamo da ciascuna unità di energia che utilizziamo. Viene calcolata dividendo la produzione economica totale (ad esempio, il PIL) per la quantità di energia consumata (ad esempio, tonnellate di equivalente petrolio). Fornisce un quadro del grado di dissociazione tra consumo energetico e crescita del PIL.



**PROGRAMMA OPERATIVO:** documento di programmazione che descrive in dettaglio le priorità di investimento, gli obiettivi specifici, gli indicatori di risultato e di realizzazione e definisce il sistema di gestione e di controllo messo in atto per garantire l'attuazione efficace ed efficiente del FESR o dell'FC.

**RISPARMIO ENERGETICO:** quantità di energia risparmiata, determinata mediante una misurazione e/o una stima del consumo prima e dopo l'attuazione di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, assicurando nel contempo la normalizzazione delle condizioni esterne che influiscono sul consumo energetico.

**STATI MEMBRI:** I 27 paesi membri dell'Unione europea nel 2021.

**Strumento di modellizzazione PRIMES:** PRIMES è un modello del sistema energetico dell'UE che fornisce proiezioni a medio e lungo termine, a partire dal 2010 e fino al 2030.

## Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=60620>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=60620>

## Équipe di audit

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I "Uso sostenibile delle risorse naturali", presieduta da Samo Jereb, Membro della Corte. L'audit è stato condotto da Samo Jereb, Membro della Corte, coadiuvato da: Kathrine Henderson, capo di Gabinetto; Jerneja Vrabic, attaché di Gabinetto; Emmanuel Rauch, primo manager; Oana Dumitrescu, capoincarico; Lorenzo Pirelli, Lucia Rosca, Asimina Petri, Malgorzata Frydel, Timo Lehtinen e Nicholas Edwards, auditor. Grafica a cura di Marika Meisenzahl.



*Seconda fila (da sinistra a destra):* Lorenzo Pirelli, Lucia Rosca, Emmanuel Rauch, Malgorzata Frydel, Nicholas Edwards

*Prima fila (da sinistra a destra):* Asimina Petri, Timo Lehtinen, Oana Dumitrescu, Samo Jereb, Marika Meisenzahl

## DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2022.

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

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

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

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

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

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

### Uso del logo della Corte dei conti europea

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

PDF	ISBN 978-92-847-7306-0	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/771260	QJ-AB-22-002-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-7280-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/397860	QJ-AB-22-002-IT-Q

L'efficienza energetica è essenziale per conseguire la neutralità dell'UE in termini di emissioni di carbonio entro il 2050. La Corte ha analizzato i progetti di efficientamento energetico nelle imprese cofinanziati con i fondi della politica di coesione. È stato riscontrato che la Commissione non aveva valutato i potenziali risparmi energetici nelle imprese né il loro fabbisogno di finanziamenti e che i programmi non specificano in che modi i fondi contribuiscano alle priorità in tema di efficienza energetica. Non è possibile determinare questo contributo tramite gli indicatori ex post, ma gli auditor della Corte lo hanno stimato pari allo 0,3 % dello sforzo necessario per raggiungere il valore-obiettivo del 2030. Nel complesso, gli investimenti in efficientamento energetico sono stati efficienti. L'utilizzo di indicatori finanziari nel processo di selezione avrebbe evitato alcune inefficienze e avrebbe consentito di scegliere meglio lo strumento di finanziamento. La Corte raccomanda alla Commissione di chiarire il contributo dei fondi dell'UE e di verificare se la scelta dello strumento di finanziamento sia ragionevole.

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



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors