

Bruxelles, 10 marzo 2026
(OR. en)

7186/26

ENER 119
ENV 217
TRANS 138
ECOFIN 315
RECH 115
CLIMA 126
IND 176
COMPET 301
CONSOM 74

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice

Data: 10 marzo 2026

Destinatario: Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: COM(2026) 118 final

Oggetto: RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO
sul finanziamento dell'efficienza energetica in Europa
Valutazione della spesa pubblica destinata all'efficienza energetica e alla prestazione energetica degli edifici

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2026) 118 final.

All.: COM(2026) 118 final



Bruxelles, 10.3.2026
COM(2026) 118 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sul finanziamento dell'efficienza energetica in Europa

**Valutazione della spesa pubblica destinata all'efficienza energetica e
alla prestazione energetica degli edifici**

Type the document title here.

Type the first subtitle here.

e alla prestazione energetica degli edifici

1. INTRODUZIONE

L'efficienza energetica è di importanza fondamentale per poter conseguire la piena decarbonizzazione dell'UE entro il 2050 in modo efficace sotto il profilo dei costi, rendere l'economia europea più competitiva e garantire la sicurezza energetica e l'accessibilità economica dell'energia ora e in futuro. In tale contesto, la riduzione degli sprechi energetici in tutto il sistema energetico e in tutti i settori economici rientra tra gli obiettivi strategici dell'UE. Le misure di efficienza energetica contribuiscono non solo a rafforzare la competitività delle imprese dell'UE, ma anche ad alleviare la povertà energetica e a ridurre la dipendenza dell'UE dalle importazioni energetiche.

Per agevolare il conseguimento dell'obiettivo per il 2030, che consiste in una riduzione del 55 % delle emissioni di gas a effetto serra, la direttiva rivista sull'efficienza energetica ⁽¹⁾ fissa come obiettivo dell'Unione un consumo di energia primaria non superiore a 992,5 Mtep e un consumo di energia finale non superiore a 763 Mtep nel 2030. Queste cifre corrispondono a una riduzione almeno dell'11,7 % entro il 2030 rispetto alle proiezioni dello scenario di riferimento 2020 dell'UE.

Il **settore dell'edilizia** ha un ruolo importante da svolgere, in quanto responsabile del 36 % del consumo energetico complessivo dell'UE e del 40 % delle emissioni totali di gas a effetto serra associate all'energia. Il 52 % di tutto il gas naturale consumato nell'UE nel 2023 è stato utilizzato direttamente o indirettamente per gli edifici; i risparmi in questo settore contribuiranno quindi anche a ridurre l'attuale dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili. Inoltre alloggi efficienti sotto il profilo energetico sono anche più economicamente accessibili, dignitosi e sostenibili. Quasi il 75 % del parco immobiliare è inefficiente secondo le norme edilizie vigenti e l'85-95 % degli edifici oggi esistenti sarà ancora in piedi nel 2050, eppure il tasso annuo ponderato di ristrutturazione energetica è pari appena all'1 % circa.

Pertanto, per garantire che il settore contribuisca al conseguimento degli obiettivi per il 2030, **il tasso di ristrutturazione dovrebbe essere almeno raddoppiato e servono ristrutturazioni più profonde.** Tutti gli edifici nuovi dovrebbero essere a emissioni zero entro il 2030, mentre quelli esistenti lo dovrebbero diventare entro il 2050. La direttiva rivista sulla prestazione energetica nell'edilizia ⁽²⁾ è il meccanismo di attuazione della strategia per l'ondata di ristrutturazioni ⁽³⁾. Il suo obiettivo principale è aumentare il tasso

⁽¹⁾ [Direttiva \(UE\) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio.](#)

⁽²⁾ [Direttiva \(UE\) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio.](#)

⁽³⁾ "Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: invadere gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita", COM(2020) 662 final.

e la profondità di ristrutturazione nell'UE, in particolare per gli edifici con le prestazioni peggiori.

La valutazione d'impatto a sostegno della **comunicazione della Commissione sul traguardo climatico per il 2040** ⁽⁴⁾ stima che il consumo di energia finale dell'UE diminuirà da 763 Mtep nel 2030 a 594-624 Mtep entro il 2040, a seconda dello scenario; entro il 2050 sarà sceso a circa 560 Mtep. A livello settoriale, si stima che nei vari scenari i risparmi energetici negli **edifici** raggiungeranno il 35-38 % entro il 2040 e il 40 % entro il 2050, mentre il consumo energetico nell'**industria** diminuirà di circa il 20 % nel decennio 2031-2040 e di altri 7 punti percentuali nel decennio 2041-2050 (rispetto al 2030).

L'efficienza energetica è vantaggiosa su tre fronti: competitività, clima e sicurezza, con molteplici benefici. Riducendo il consumo energetico non solo diminuiamo la nostra dipendenza dalle importazioni di combustibili, ma tagliamo anche le emissioni e rafforziamo l'indipendenza energetica. Ogni chilowattora risparmiato equivale infatti a un chilowattora in meno da importare, sovvenzionare e/o produrre. **Gli investimenti nell'efficienza energetica hanno un impatto profondo: ogni euro investito si traduce in un risparmio di 12 EUR sui costi energetici nell'arco di vita degli investimenti nel settore degli alloggi e di 4 EUR nell'industria.** Inoltre i benefici dell'efficienza energetica sono di ampia portata. Può aiutare a realizzare fino al 40 % dei tagli delle emissioni di CO₂ dell'UE richiesti entro il 2030 e creare 1,6 milioni di posti di lavoro, ma anche evitare costi significativi di espansione della rete. Questo la rende una strategia essenziale per un'economia più competitiva e sostenibile. Sono quindi necessari notevoli sforzi di investimento per sfruttare appieno il potenziale dell'efficienza energetica in Europa.

L'efficienza energetica è il primo carburante dell'Europa: pulito, a basso costo e di produzione locale. In linea con il principio "l'efficienza energetica al primo posto", nelle decisioni strategiche, di pianificazione e di investimento si dovrebbero privilegiare le soluzioni di efficienza energetica.

Concretizzare il potenziale dell'efficienza energetica in Europa richiede un notevole sforzo di investimento, come già evidenziato nella relazione Draghi, che è aumentato parallelamente all'ambiziosità degli obiettivi in materia di energia e clima. In base allo scenario del modello PRIMES per il piano relativo al traguardo climatico europeo per il 2040, gli investimenti totali nell'efficienza energetica necessari per raggiungere gli obiettivi in materia sono stimati in circa 370 miliardi di EUR all'anno ⁽⁵⁾ nel decennio 2021-2030, rispetto ai 120 miliardi di EUR all'anno del decennio precedente; il fabbisogno di investimenti è quindi aumentato di tre volte. A titolo di confronto, secondo le stime attuali il conseguimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55 % entro il 2030 richiede investimenti pari a circa 1 241 miliardi di EUR all'anno ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ [COM\(2024\) 63 final](#).

⁽⁵⁾ La stima si basa sugli investimenti sul versante della domanda necessari per conseguire gli obiettivi per il 2030 in materia di clima ed energia, compresi gli obiettivi di efficienza energetica, ma escluso il fabbisogno di investimenti nei trasporti e nelle nuove costruzioni.

⁽⁶⁾ [SWD\(2023\) 68 final](#).

Sul versante dell'offerta di energia e delle infrastrutture energetiche, si stima che il fabbisogno di investimenti si attesti a 208 miliardi di EUR all'anno ⁽⁷⁾ per lo stesso periodo di riferimento. Dopo il 2030 questo fabbisogno dovrebbe diminuire leggermente, rimanendo tuttavia molto elevato nel decennio 2031-2040 (303 miliardi di EUR) e nel decennio 2041-2050 (288 miliardi di EUR). La maggior parte degli investimenti necessari per raggiungere gli obiettivi per il 2030 dovrà essere destinata a misure di efficienza energetica degli edifici, compreso l'ammodernamento del riscaldamento e del raffrescamento, per un valore di circa 242 miliardi di EUR all'anno nel periodo 2021-2030.

Questi obiettivi non possono essere conseguiti attraverso la sola regolamentazione, bensì richiederanno la mobilitazione di finanziamenti sia pubblici che privati. **Le risorse pubbliche sono limitate e non possono sopperire all'intero fabbisogno di investimenti**, per cui occorre usarle in modo più efficiente e mirato. Inoltre, per catalizzare gli investimenti privati e ridurre i rischi, bisogna ricorrere a prodotti finanziari e finanziamenti misti.

Al fine di reperire i finanziamenti necessari, l'articolo 30 della direttiva rifusa sull'efficienza energetica prevede che la Commissione valuti:

- lo **stato attuale del sostegno finanziario pubblico e la capacità degli Stati membri di stimolare gli investimenti privati** nell'efficienza energetica;
- l'**eventuale necessità di un meccanismo per l'efficienza energetica, o di una combinazione di contributi, assistenza tecnica e garanzie, tutti a livello dell'UE**, per contribuire a conseguire gli obiettivi dell'UE in materia di efficienza energetica e clima in modo efficace sul piano dei costi. La Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione al riguardo.

Inoltre l'articolo 9, paragrafo 8, della direttiva rifusa sulla prestazione energetica nell'edilizia prevede che la Commissione presenti un'analisi riguardante:

- i fondi strutturali e i programmi quadro dell'UE attualmente in essere, compresi i finanziamenti della Banca europea per gli investimenti, volti a migliorare la prestazione energetica degli edifici, in particolare degli alloggi, in termini di efficacia, tipi di strumenti utilizzati, importi effettivi e adeguatezza del livello di finanziamento;
- i fondi messi a disposizione dagli istituti finanziari pubblici, in termini di efficacia, tipi di strumento e tipi di misure utilizzati e adeguatezza del livello di finanziamento;
- il coordinamento dei finanziamenti dell'UE e nazionali e altri tipi di misure tese a incentivare gli investimenti nella prestazione energetica degli edifici nonché l'adeguatezza di tali finanziamenti per raggiungere gli obiettivi dell'UE.

La presente relazione intende trattare tutti i punti di cui sopra, nel seguente ordine:

- panoramica dei finanziamenti pubblici per l'efficienza energetica e le ristrutturazioni energetiche nell'UE (punto 2);
- valutazione dei finanziamenti pubblici nell'UE (punto 3);
- risultanze principali e conclusioni (punto 4).

(7) [SWD\(2024\) 63 final](#).

2. PANORAMICA DEI FINANZIAMENTI PUBBLICI PER L'EFFICIENZA ENERGETICA E LE RISTRUTTURAZIONI ENERGETICHE NELL'UE

2.1. Sostegno finanziario pubblico a livello di UE

2.1.1. Sostegno di bilancio dell'Unione

Il sostegno di bilancio dell'Unione è solitamente fornito nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP), che delinea un piano di bilancio settennale. Nel QFP 2014-2020 il bilancio totale dell'Unione ammontava a 1 083 miliardi di EUR, mentre per il periodo 2021-2027 è pari a 1 211 miliardi di EUR. Inoltre, al fine di sostenere la ripresa economica dell'UE dalla pandemia di coronavirus, nel 2021 è stato istituito NextGenerationEU, uno strumento temporaneo per la ripresa del valore totale di 807 miliardi di EUR, la cui iniziativa faro è il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Tenendo conto dell'inflazione, le risorse di bilancio dell'UE sono pertanto aumentate dell'86 % rispetto al precedente QFP.

Tabella 1 – Bilancio dell'UE

	Importi adottati (a prezzi correnti)
QFP 2014-2020	1 083 miliardi di EUR
QFP 2021-2027	1 211 miliardi di EUR
NextGenerationEU	807 miliardi di EUR
Dispositivo per la ripresa e la resilienza e QFP 2021-2027	2 018 miliardi di EUR

Fonte: Commissione europea, 2024

Per quanto concerne nello specifico l'efficienza energetica, **i finanziamenti totali dell'UE disponibili sono stati moltiplicati per 6,8** tra il periodo 2014-2020 (21 miliardi di EUR) e il periodo 2021-2027 (144,7 miliardi di EUR): un **aumento senza precedenti**. Come illustrato nella tabella 2, **i finanziamenti supplementari provenivano principalmente dal dispositivo per la ripresa e la resilienza (73,8 % del totale)** e, in misura decisamente inferiore, dalla politica di coesione.

Tabella 2 – Finanziamenti per l'efficienza energetica per programma dell'UE (in miliardi di EUR)

	2014-2020	2021-2027	Aumento (%)	Percentuale dell'attuale QFP (%)
Totale UE	21,0	144,7	822	100,0
Fondi della politica di coesione	17,8	29,0	132	20,6
Fondi agricoli	0,7	1,4	100	1,0
FEIS/InvestEU	1,6	1,6	-	1,1

Programmi dedicati all'efficienza energetica (LIFE Transizione all'energia pulita, ELENA, Orizzonte Europa)	0,9	2,0	122	1,4
Fondo per la modernizzazione	-	6,8	-	4,8
Dispositivo per la ripresa e la resilienza	-	103,9 ⁽⁸⁾	-	73,8
<i>Dispositivo per la ripresa e la resilienza per gli edifici</i>	-	79,4 ⁽⁹⁾	-	
Cofinanziamento totale (fondi della politica di coesione + fondi AGRI)	5,5	11,9	116	
Totale UE + cofinanziamenti	26,5	156,6	491	

Fonte: Commissione europea, 2024

Gran parte dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza è stata spesa per l'efficienza energetica, in particolare negli edifici. Dei 650 miliardi di EUR disponibili ⁽¹⁰⁾, 103,9 miliardi di EUR, pari al 16 %, sono stati utilizzati per finanziare investimenti nell'efficienza energetica, rendendo questo settore di intervento uno dei principali beneficiari del dispositivo. È opportuno osservare che tutti i 27 Stati membri hanno assegnato finanziamenti alle misure di efficienza energetica nel proprio piano per la ripresa e la resilienza, in percentuali che variano dal 31 % dei fondi disponibili in Portogallo al 2 % in Finlandia. La quota più consistente di finanziamenti è andata all'**efficienza energetica degli edifici, per un totale di 79,4 miliardi di EUR (in tutti gli Stati membri)**. Oltre agli investimenti, il dispositivo per la ripresa e la resilienza sta anche orientando gli sforzi di riforma in materia di efficienza energetica, tra cui il miglioramento

⁽⁸⁾ Stima dei costi delle misure di efficienza energetica nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza destinate alla ristrutturazione e alla costruzione di edifici nonché ai progetti di efficienza energetica nelle PMI o nelle grandi imprese, sulla base dei dati di settembre 2025. La cifra è stata ottenuta sommando la spesa stimata associata alle misure monitorate con i campi di intervento 024/024bis/024ter/025/025bis/025ter/026/026bis definiti nell'[allegato VI del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza](#), che stabilisce una metodologia di controllo del clima per le misure sostenute dal dispositivo.

⁽⁹⁾ Stima dei costi delle misure connesse all'efficienza energetica e alla ristrutturazione e costruzione di edifici coperte dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, sulla base dei dati di settembre 2025. La cifra è stata ottenuta sommando la spesa stimata associata alle misure monitorate con i campi di intervento 025/025bis/025ter/026/026bis definiti nell'allegato VI del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, che stabilisce una metodologia di controllo del clima per le misure sostenute dal dispositivo.

⁽¹⁰⁾ Alla fine di agosto 2024 la dotazione finanziaria totale del dispositivo per la ripresa e la resilienza ammontava a 650 miliardi di EUR. La cifra comunicata in precedenza, pari a 723 miliardi di EUR, rappresentava l'importo massimo del sostegno a fondo perduto (338 miliardi di EUR) e dei prestiti (385 miliardi di EUR) messi a disposizione dal regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, che non sono stati sfruttati appieno dagli Stati membri.

dei quadri normativi e amministrativi, la definizione di strategie a lungo termine e le azioni di informazione e formazione.

A colmare il deficit di investimenti contribuiscono anche le **nuove risorse provenienti dal sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE (ETS)**. Il **Fondo per la modernizzazione** ⁽¹⁾, concepito per aiutare gli Stati membri a basso reddito a modernizzare i rispettivi sistemi energetici e migliorare l'efficienza energetica, è finanziato attraverso la vendita del 2 % delle quote di emissioni di carbonio ETS per il periodo 2021-2030. Alla fine del 2023 il fondo aveva già erogato 3 miliardi di EUR per investimenti nell'efficienza energetica negli Stati membri beneficiari, pari a un quarto degli esborsi totali. Sulla base della tendenza attuale, si stima che gli esborsi per l'efficienza energetica avranno raggiunto i 6,8 miliardi di EUR entro la fine del 2027.

Le nuove risorse provenienti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e dall'ETS rappresentano l'89 % di questo incremento. Entrambi gli strumenti sono gestiti esclusivamente dagli Stati membri.

A parità di condizioni i fondi dell'UE disponibili sono pertanto aumentati del 62 %, passando da 21 a 34 miliardi di EUR (escluse le risorse del dispositivo per la ripresa e la resilienza, pari a 103,9 miliardi di EUR, e i fondi ETS, pari a 6,8 miliardi di EUR). Ciò corrisponde a un contributo annuale a carico del bilancio dell'Unione di 4,8 miliardi di EUR dal 2021 al 2027, che arriva a 20,7 miliardi di EUR se si includono il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il Fondo per la modernizzazione.

Anche i **fondi della politica di coesione** messi a disposizione sono aumentati in modo considerevole, di fatto raddoppiando: da 17,8 miliardi di EUR a 29 miliardi di EUR nel periodo compreso tra il 2021 e il 2027. La revisione intermedia mira inoltre a raddoppiare i finanziamenti di coesione a favore di alloggi economicamente accessibili e sostenibili. I fondi della politica di coesione si sono dimostrati efficaci per rafforzare la cooperazione tra gli istituti finanziari pubblici e privati in vari Stati membri e hanno contribuito a mobilitare investimenti privati per le ristrutturazioni a fini di efficienza energetica sul campo, dove si osserva un crescente ricorso a strumenti finanziari rotativi per l'efficienza energetica (prestiti e garanzie in combinazione con sovvenzioni).

⁽¹⁾ [Fondo per la modernizzazione](#).

Il **Fondo sociale per il clima** diventerà operativo nel 2026, quando cesseranno a poco a poco i pagamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Creato contestualmente all'estensione dell'ETS alle emissioni derivanti dalla combustione di combustibili nel settore dell'edilizia, del trasporto stradale e in altri settori, il Fondo può contare su un totale di 86,7 miliardi di EUR da ripartire tra gli Stati membri per sostenere misure strutturali, investimenti nell'efficienza energetica e nella ristrutturazione degli edifici, riscaldamento e raffrescamento puliti, integrazione delle energie rinnovabili e soluzioni di mobilità a zero e a basse emissioni.

Fondo europeo per l'efficienza energetica: un partenariato pubblico-privato per l'efficienza energetica

Istituito nel 2011, il Fondo europeo per l'efficienza energetica (EEEF) è un veicolo di investimento pubblico-privato a lungo termine pensato per sostenere gli obiettivi dell'UE in materia di energia e clima. Il Fondo fornisce finanziamenti specifici alle autorità locali, regionali o nazionali o a soggetti pubblici o privati che agiscono per loro conto, con l'obiettivo di incrementare i risparmi energetici e l'efficienza energetica e promuovere le fonti energetiche rinnovabili nell'UE.

Il Fondo, che dal 2013 ha distribuito dividendi ogni anno, vanta un azionariato eterogeneo, comprendente istituzioni del settore sia pubblico che privato, tra cui la Commissione europea, che ha apportato capitale di rischio, Generali, Stichting Achmea Algemeen Pensioenfonds, DBU e DWS/Wepla.

Con investimenti totali pari a circa 180 milioni di EUR, il Fondo europeo per l'efficienza energetica ha sostenuto 18 progetti in 10 paesi europei, coinvolgendo 56 autorità pubbliche e raggiungendo ogni anno oltre 2 milioni di persone. Da quando è stato varato ha conseguito risultati importanti, generando oltre 380 milioni di EUR di investimenti totali. Ha sostenuto una serie di progetti, tra cui la ristrutturazione degli edifici pubblici, gli ammodernamenti dell'illuminazione stradale, la produzione di energia rinnovabile e le infrastrutture di trasporto pulite. Anche lo strumento di assistenza tecnica del Fondo ha svolto un ruolo fondamentale nel contribuire alla preparazione di progetti che hanno portato a risparmi energetici significativi e a ingenti riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra. Alla fine del 2021 il Fondo aveva determinato risparmi cumulativi di emissioni di CO₂ pari a 740 460 tonnellate e risparmi di energia primaria pari a 1 318 549 MWh.

Il Fondo europeo per l'efficienza energetica è un buon esempio di partenariato pubblico-privato specializzato nel settore dell'efficienza energetica, che dimostra la capacità dei finanziamenti misti di mobilitare capitali pubblici nell'UE e attirare investimenti privati. La sua impostazione, che combina finanziamenti agevolati, assistenza tecnica e competenze settoriali, ha consentito di attuare progetti ad alto impatto con apporti di capitale dell'UE relativamente modesti.

2.1.2. *Sostegno del Gruppo Banca europea per gli investimenti, anche quando coadiuvato dal bilancio dell'Unione*

In quanto banca dell'UE per il clima e principale partner esecutivo dei fondi dell'UE, il Gruppo Banca europea per gli investimenti (Gruppo BEI) ⁽¹²⁾ svolge un ruolo essenziale nel finanziamento della transizione energetica.

Come indicato nella tabella di marcia della banca per il clima ⁽¹³⁾, e nel solco della strategia per l'ondata di ristrutturazioni nel settore dell'edilizia, la sua strategia per l'efficienza energetica comprende garanzie e prestiti intermediati uniti a servizi di consulenza (polo di consulenza InvestEU ⁽¹⁴⁾, in particolare lo strumento ELENA ⁽¹⁵⁾).

Il risultato è stato un **incremento delle risorse destinate all'efficienza energetica di un fattore di 12,2 tra il 2012 e il 2023**. Dei finanziamenti del Gruppo BEI hanno beneficiato principalmente il settore dell'edilizia e le apparecchiature e soluzioni intelligenti, in linea con la strategia definita nella tabella di marcia.

Sono invece rimasti modesti i finanziamenti per le piccole e medie imprese (PMI), l'industria, la produzione combinata di calore e di energia e il teleriscaldamento. Nel settembre 2025 il **Gruppo BEI e la Commissione hanno avviato l'iniziativa per l'efficienza energetica delle PMI**, prevista dalla tabella di marcia strategica della BEI ⁽¹⁶⁾ per il periodo 2024-2027. L'iniziativa fornirà 17,5 miliardi di EUR di finanziamenti dal 2025 al 2027, con l'obiettivo di portare quasi al doppio il livello attuale di sostegno a favore di soluzioni efficienti dal punto di vista energetico per le PMI ⁽¹⁷⁾.

Il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) offre sostegno a lungo termine alle tecnologie pulite, fornendo investimenti nel capitale di rischio e introducendo iniziative quali una garanzia di rischio parziale per promuovere i prestiti verdi per progetti in materia di efficienza energetica ed energie rinnovabili. Attraverso il programma InvestEU, il FEI si è orientato ancor più al finanziamento di progetti a sostegno della decarbonizzazione, dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili, della mobilità sostenibile e dell'economia circolare, con un investimento totale di circa 4,1 miliardi di EUR fino al 2025.

Tabella 3 – Finanziamento dell'efficienza energetica nell'UE da parte del Gruppo BEI (in milioni di EUR)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Efficienza energetica	763	1 354	1 557	2 876	3 349	4 613
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Efficienza energetica	2 421	4 289	5 273	4 539	7 624	9 326

Fonte: Gruppo Banca europea per gli investimenti, 2024

⁽¹²⁾ Il Gruppo BEI è composto dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI).

⁽¹³⁾ ["EIB Group Climate Bank Roadmap 2021-2025"](#) e ["EIB Group Climate Bank phase 2 2026-2030"](#).

⁽¹⁴⁾ https://investeu.europa.eu/investeu-programme/investeu-advisory-hub_en.

⁽¹⁵⁾ <https://www.eib.org/en/products/advisory-services/elena/index>.

⁽¹⁶⁾ [EIB Group 2024-2027 Strategic Roadmap](#).

⁽¹⁷⁾ [Iniziativa della BEI per l'efficienza energetica delle PMI](#).

Gli importi appena esposti comprendono risorse provenienti dal bilancio dell'Unione eseguito dalla Banca europea per gli investimenti (BEI), uno dei principali partner esecutivi dei fondi dell'UE, e dalle banche nazionali di promozione e di sviluppo; non dovrebbero pertanto essere aggiunti a quelli presentati nella sezione precedente. È il caso, ad esempio, del programma di garanzia InvestEU e di ELENA. Le cifre evidenziano tuttavia l'aumento di oltre dodici volte degli investimenti nell'efficienza energetica da parte del Gruppo BEI dal 2012.

2.2. Sostegno finanziario pubblico a livello degli Stati membri

La Commissione ha condotto un'analisi dal basso dei regimi di finanziamento pubblico e successivamente ha consultato gli Stati membri i) mediante un invito a presentare contributi ⁽¹⁸⁾ e ii) tramite il gruppo di esperti sulla direttiva Efficienza energetica. La presente relazione si basa in gran parte sui dati provenienti direttamente dagli Stati membri, mentre altri dati acquisiti grazie all'analisi, ove disponibili, sono stati utilizzati per colmare le lacune.

In totale sono stati individuati 426 regimi di finanziamento pubblico nei 27 Stati membri.

Occorre sottolineare che, poiché i dati sull'efficienza energetica non sono raccolti sistematicamente nell'ambito dei regimi di finanziamento pubblico, si tratta solo di stime indicative.

Molti regimi nazionali sono cofinanziati da programmi dell'UE. 103 regimi hanno ricevuto cofinanziamenti provenienti in tutto o in parte dai programmi dell'UE. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha apportato il contributo più consistente, in termini sia di numero che di volume dei regimi. Gli importi indicati come contributi dell'UE, pari a 28,8 miliardi di EUR, sono stati dedotti dal totale per evitare di conteggiarli sia nei regimi di finanziamento dell'UE che in quelli nazionali ⁽¹⁹⁾.

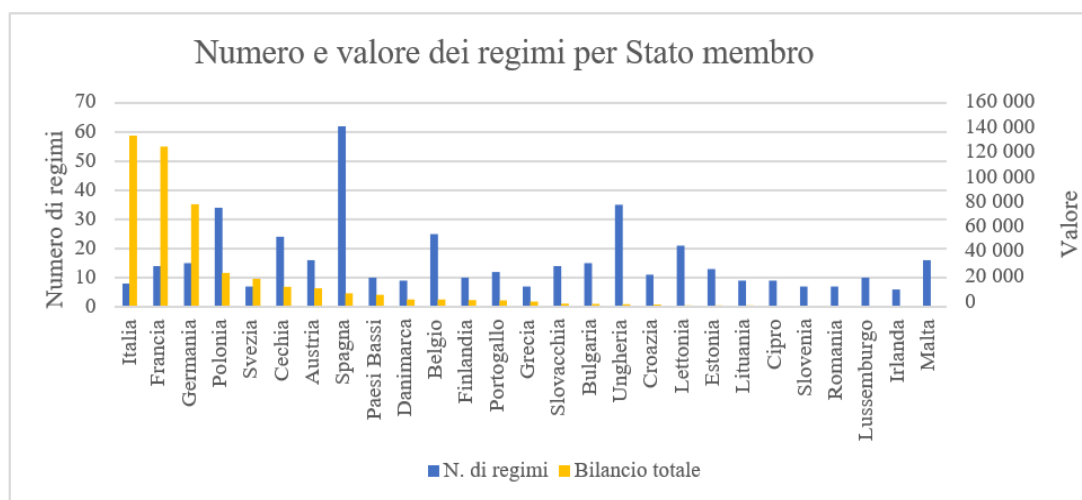
Per 80 regimi non sono stati comunicati dati di bilancio e pertanto la valutazione si basa sui dati relativi a 346 regimi in tutta Europa. **Il sostegno ai progetti di efficienza energetica a carico dei bilanci nazionali nel periodo 2014-2024 è stimato in 360 miliardi di EUR ⁽²⁰⁾, vale a dire circa 32,7 miliardi di EUR all'anno.** Di seguito è illustrata la ripartizione del bilancio per Stato membro.

⁽¹⁸⁾ [Efficienza energetica – Valutazione del livello dei finanziamenti dell'UE e nazionali](#).

⁽¹⁹⁾ Gli Stati membri hanno indicato in totale 28,8 miliardi di EUR come contributi dell'UE ai regimi di finanziamento nazionali attuati.

⁽²⁰⁾ 388,7 miliardi di EUR meno 28,8 miliardi di EUR derivanti dai contributi dell'UE comunicati.

Grafico 1/Tabella 4 – Regimi nazionali per l'efficienza energetica, 2014-2024



Stati membri	Numero di regimi	Bilancio totale previsto (in milioni di EUR)	EUR pro capite
Italia	8	134 465	2 284
Svezia	7	22 067	2 104
Francia	14	125 711	1 850
Austria	16	14 537	1 608
Cechia	24	15 697	1 491
Danimarca	9	5 720	969
Germania	15	80 563	958
Finlandia	10	5 186	933
UE-27	426	388 654	864
Estonia	13	1 137	849
Polonia	34	26 655	710
Lettonia	21	1 171	623
Paesi Bassi	10	9 467	528
Croazia	11	1 877	488
Belgio	25	5 684	487
Portogallo	12	4 967	479
Slovacchia	14	2 365	436
Lituania	9	1 084	383
Grecia	7	4 032	381
Lussemburgo	10	236	363
Bulgaria	15	2 332	360
Cipro	9	361	289
Malta	16	146	279
Spagna	62	10 663	224
Ungheria	35	1 931	199
Slovenia	7	331	157
Irlanda	6	172	26
Romania	7	263	14

Fonte: Commissione europea, 2024. Ordine in base al valore "EUR pro capite".

Tra gli Stati membri più grandi, l'Italia e la Francia si distinguono per i livelli elevati di sostegno. I beneficiari del Superbonus italiano hanno ricevuto un sussidio del 110 % sotto forma di crediti d'imposta, mentre in Francia si stima che l'aliquota IVA ridotta al 5,5 % per i lavori di ristrutturazione sia costata 90 miliardi di EUR da quando è entrata in vigore nel 2014, ovverosia tre quarti della spesa francese.

Le sovvenzioni, l'assistenza tecnica e gli sgravi fiscali sono forme di sostegno **a fondo perduto**, il che significa che possono essere forniti ai beneficiari una sola volta e non vengono recuperati. Il sostegno a fondo perduto dovrebbe essere destinato principalmente ai beneficiari vulnerabili che avrebbero difficoltà a rimborsarlo, per mancanza di risorse o perché in contrasto con altre priorità di spesa. Al contrario, i fondi ricevuti nell'ambito dei regimi rimborsabili – che comprendono strumenti finanziari quali prestiti, garanzie e capitale proprio – devono essere rimborsati agli organismi nazionali o regionali responsabili dell'attuazione e, nel caso dei fondi di rotazione, possono essere utilizzati per operazioni successive. Il sostegno rimborsabile tende ad avere più potenziale in termini di effetto leva. Esistono anche regimi misti che offrono una combinazione di sostegno rimborsabile e a fondo perduto, particolarmente idonei a convincere i beneficiari a investire grazie alla componente di sovvenzione (ad esempio sostegno tecnico o audit energetici gratuiti, condizioni di prestito agevolate, abbuoni di capitale, contributi in conto interessi o sussidi per le commissioni di garanzia).

Tabella 5 – Scomposizione dei regimi nazionali per forma di sostegno

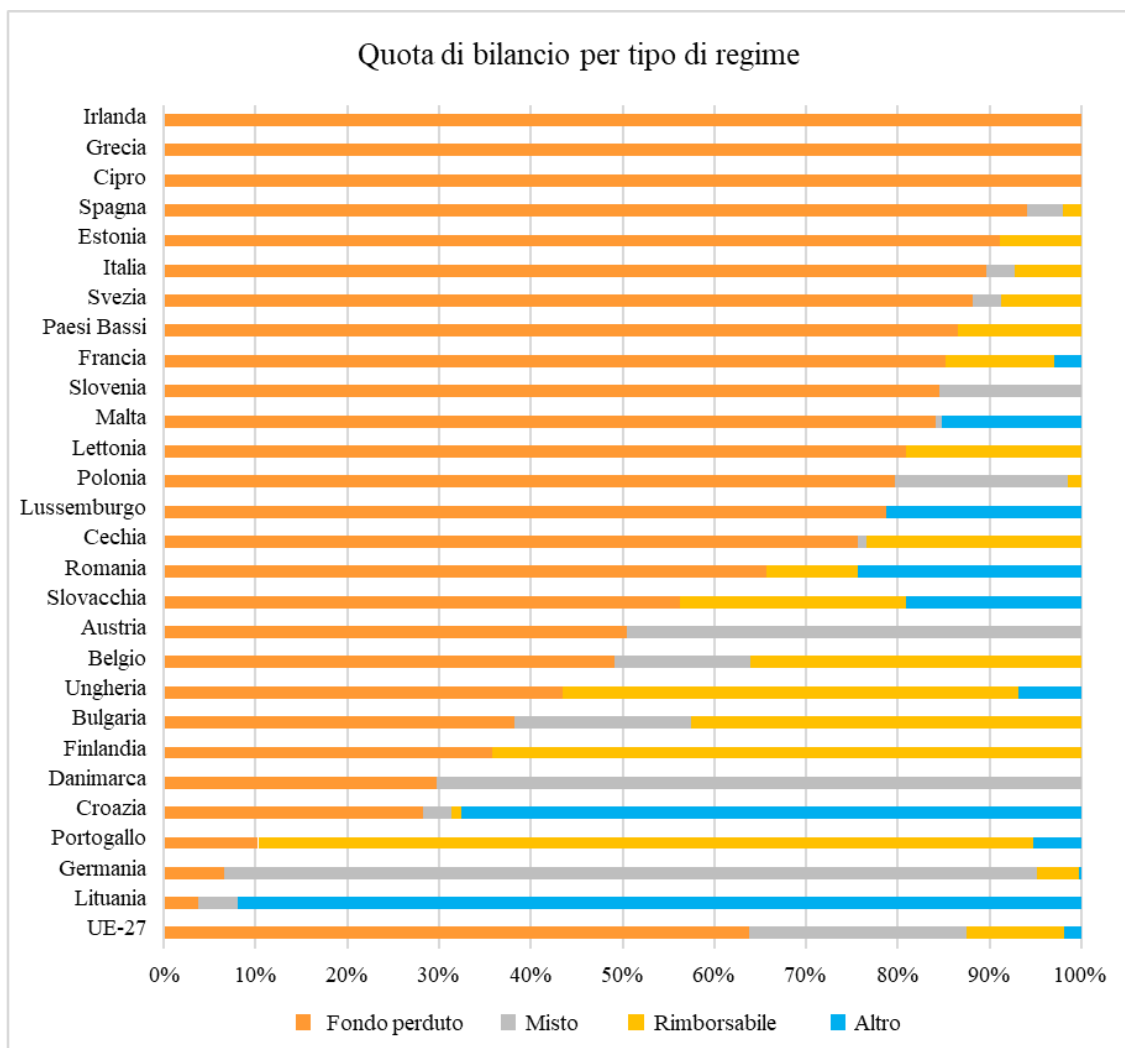
Tipo di regime	Numero di regimi	Volume (in milioni di EUR)	Quota di volume (%)
Fondo perduto	285	248 046	63,8 %
Regime misto	36	91 815	23,6 %
Rimborsabile	69	41 621	10,7 %
Altro	36	7 172	1,8 %
TOTALE	426	388 654	

Fonte: Commissione europea, 2024

Agli Stati membri è stato chiesto di fornire dati solo per i regimi di maggior rilievo. Nella maggior parte dei casi il loro numero era inferiore a 20, ma sei Stati membri hanno riferito su un numero maggiore di regimi perché esistono sottoprogrammi distinti di programmi su larga scala (Cechia, Ungheria, Lettonia, Polonia) o perché i programmi di efficienza energetica sono gestiti a livello regionale (Belgio, Spagna).

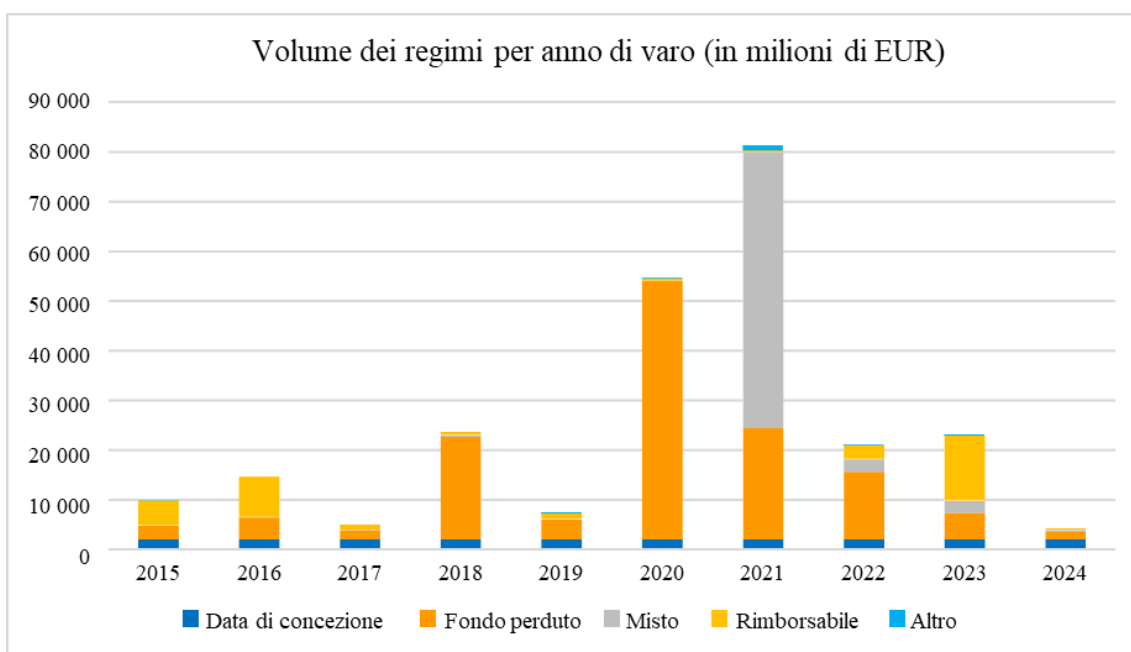
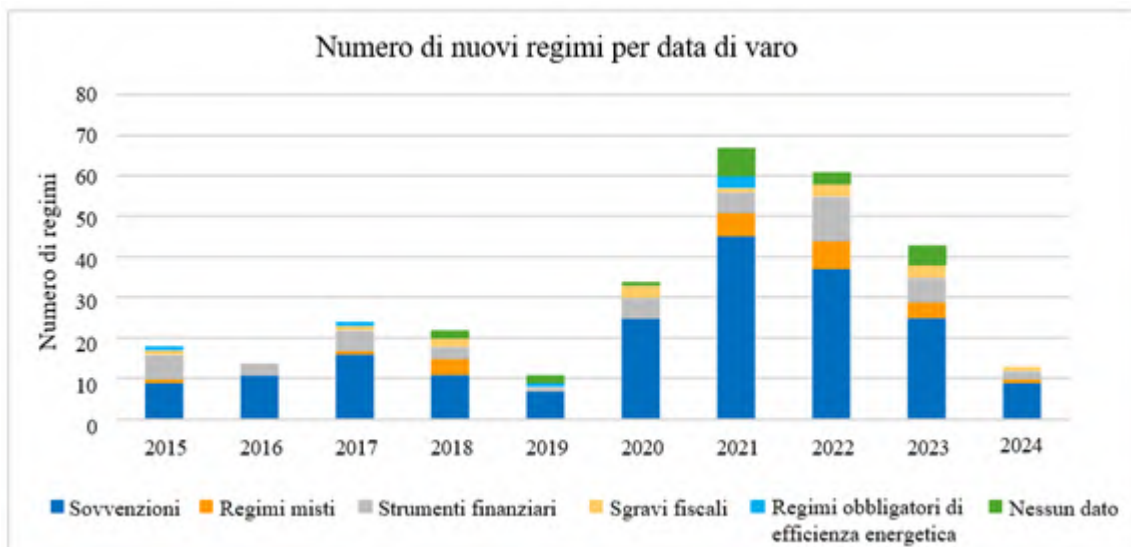
Gli Stati membri optano principalmente per regimi a fondo perduto. Sebbene questo tipo di sostegno consista spesso in sovvenzioni, diversi Stati membri di grandi dimensioni (Francia, Germania, Italia) ricorrono principalmente a sgravi fiscali. Sono solo cinque gli Stati membri in cui gli strumenti finanziari (regimi rimborsabili) rappresentano oltre il 30 % dei finanziamenti (Belgio, Bulgaria, Ungheria, Finlandia e Portogallo), mentre i regimi misti trovano ampio utilizzo in soli tre Stati membri (Austria, Danimarca e Germania).

Grafico 2 – Ripartizione del bilancio dei regimi nazionali per forma di sostegno a livello nazionale



Per stimolare la ripresa economica dopo la pandemia di COVID-19, gli Stati membri hanno prevalentemente utilizzato le loro risorse per finanziare programmi di sovvenzioni. Fino al 2019 il numero di nuovi regimi per l'efficienza energetica istituiti ogni anno oscillava tra 10 e 25, ma tra il 2020 e il 2023 gli Stati membri hanno creato non meno di 205 nuovi regimi (tra 34 e 67 all'anno), in gran parte grazie all'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Molti di questi si presentavano sotto forma di sovvenzioni (116), altri di strumenti finanziari (25). In termini di volume, le sovvenzioni valevano 56,4 miliardi di EUR e gli strumenti finanziari 16,5 miliardi di EUR. Tra i nuovi regimi, 48 interessavano gli edifici residenziali, per un totale di 95,4 miliardi di EUR, pari al 55,6 % dell'importo complessivo destinato ai nuovi regimi in questo periodo (171,5 miliardi di EUR).

Grafici 3 e 4/Tabella 6 – Ripartizione dei regimi nazionali e del bilancio in base all'anno di varo (in milioni di EUR)



Anno di varo	Fondo perduto	Regime misto	Rimborsabile	Altro
2015	2 774	13	4 878	27
2016	4 421	-	8 050	-
2017	1 865	-	963	-
2018	20 645	252	566	-
2019	3 998	-	1 100	227
2020	51 887	-	381	213
2021	22 380	55 382	333	1 024
2022	13 576	2 476	2 696	164
2023	5 303	2 362	13 083	239
2024	1 481	334	280	-

Fonte: Commissione europea, 2024

3. VALUTAZIONE DEI FINANZIAMENTI PUBBLICI DA FONTI NAZIONALI E DELL'UE

3.1. Valutazione dell'effetto leva

3.1.1. Effetto moltiplicatore ed effetto leva dei programmi dell'UE

Tabella 7 – Bilancio dell'UE ed effetto leva (in milioni di EUR)

	Bilancio dell'UE A	Cofinanziamento nazionale B	Investimenti totali C	Effetto leva (A+B)/A	Effetto moltiplicatore totale C/A
Fondi della politica di coesione 2014-2020	12 540	5 244		1,4	N/A
Fondi della politica di coesione 2021-2027	24 986	11 275		1,5	N/A
Fondi della politica agricola 2014-2022	710		1 695		2,4
Dispositivo per la ripresa e la resilienza	103 921				N/A
Fondo per la modernizzazione	3 085				N/A
LIFE Transizione all'energia pulita (bandi 2021 e 2022)	216		8 640		40,0
ELENA	295		9 662		32,8
FEIS	1 624		25 400		15,6
InvestEU	624		9 915		15,9

Fonte: Commissione europea, 2024 e 2025

I programmi dell'UE con una percentuale significativa di sovvenzioni esercitano un effetto leva limitato sull'efficienza energetica. Per i fondi della politica di coesione è inferiore a 1,5, il che significa che ogni euro dal bilancio dell'Unione attrae 50 centesimi di cofinanziamento nazionale. L'effetto moltiplicatore totale non può essere calcolato in quanto non è possibile determinare il valore aggregato di tutti gli investimenti, compresi i finanziamenti privati.

Per quanto riguarda i fondi agricoli, l'effetto moltiplicatore totale è stimato a 2,4 per il periodo che va dal 2014 al 2022. Per mancanza di dati è difficile stimare l'effetto moltiplicatore del dispositivo per la ripresa e la resilienza e del Fondo per la

modernizzazione, ma poiché la maggior parte dei fondi nazionali copre solo parte dell'investimento totale (dal 20 % al 100 %), si stima che l'effetto moltiplicatore pubblico totale sia compreso tra 2 e 3.

I fondi della politica di coesione incoraggiano l'uso di strumenti finanziari con risultati comprovati. Nell'ambito dell'attuale QFP, 18,5 miliardi di EUR sono stati destinati a strumenti finanziari, di cui il 24 % da usare per investimenti nell'efficienza energetica (4,3 miliardi di EUR). Sebbene la categorizzazione delle voci di spesa sia cambiata rispetto al QFP precedente, ciò significa che la dotazione del Fondo di coesione per gli strumenti finanziari è quasi triplicata rispetto al periodo 2014-2020 (1,6 miliardi di EUR) ⁽²¹⁾. Nell'ambito dei fondi della politica di coesione, la maggior parte degli Stati membri è incoraggiata a **combinare sovvenzioni e strumenti finanziari in un'unica operazione**. Tuttavia ciò non avviene sistematicamente in tutti gli Stati membri e spesso non sono raggiunte le dimensioni di scala desiderate.

Non vi sono dati precisi per ciascun obiettivo tematico delle varie aree tematiche (nel caso di specie l'efficienza energetica), ma nel periodo 2014-2020 gli strumenti finanziari nell'ambito dei fondi della politica di coesione hanno prodotto un effetto leva di 3,8 in tutti i settori, notevolmente superiore alla media per la politica di coesione, che si attesta a 1,4. Gli strumenti finanziari hanno mobilitato capitali privati supplementari pari al 15 % del bilancio della politica di coesione per il periodo 2014-2020. **La Commissione, in collaborazione con la BEI, offre inoltre vari tipi di sostegno tecnico per incoraggiare la diffusione degli strumenti finanziari per l'efficienza energetica**, tra cui il modello di strumento finanziario per l'efficienza energetica ⁽²²⁾, la piattaforma fi-compass e l'iniziativa di potenziamento dell'efficienza energetica ⁽²³⁾ e i bandi di "Coesione per le transizioni" (C4T) ⁽²⁴⁾.

I programmi dell'UE che offrono assistenza tecnica, garanzie e misure di diffusione sul mercato hanno un grande effetto leva. In particolare lo strumento ELENA – che presta servizi di consulenza ai progetti locali in materia di energia e mobilità e richiede un

⁽²¹⁾ [Strumenti finanziari nell'ambito della politica di coesione 2021-2027 | Dati aperti sulla coesione](#).

⁽²²⁾ Lo strumento finanziario per l'efficienza energetica è un modello flessibile che offre agli Stati membri dell'UE una guida pratica su come istituire agevolmente uno strumento finanziario orientato al mercato per fornire sostegno sotto forma di finanziamenti e consulenza agli investimenti nell'efficienza energetica (alloggi e PMI), in combinazione alle sovvenzioni. Aspetto cruciale è che il modello dà la possibilità di fare leva sui fondi disponibili attraverso il bilancio dell'UE e mobilitare risorse aggiuntive da banche commerciali e investitori privati per questi regimi ([investimenti nell'efficienza energetica nell'ambito di REPowerEU](#)).

⁽²³⁾ Il portale [fi-compass | Financial instruments under EU shared management](#) offre assistenza tecnica alle autorità preposte alla gestione, aiutandole a condurre studi di fattibilità, valutazioni ex ante, studi di casi e altri lavori preparatori in vista dell'istituzione di strumenti finanziari. Parte della piattaforma fi-compass, l'iniziativa [Scale-Up: energy efficiency financial instruments](#) riunisce esperti di varie istituzioni per affrontare gli ostacoli all'attuazione degli strumenti finanziari per l'efficienza energetica e proporre soluzioni. Gruppi di lavoro ad hoc svilupperanno strategie tese a migliorare e potenziare tali strumenti finanziari, facendo tesoro delle migliori pratiche e delle competenze maturate in tutti i paesi dell'UE.

⁽²⁴⁾ [Inforegio | Apply for C4T GROUNDWORK – technical assistance for Cohesion Policy investments](#) offre sostegno specialistico agli Stati membri dell'UE e alle autorità regionali e locali per aiutarle a realizzare gli investimenti della politica di coesione nell'ambito dell'obiettivo strategico n. 2, compresi gli investimenti incentrati sull'efficienza energetica. Il sostegno serve a elaborare strategie, migliorare il monitoraggio, coinvolgere i portatori di interessi, individuare opportunità di finanziamento, sostenere la preparazione dei bandi e sviluppare capacità.

effetto leva minimo di 10-20 da parte dei beneficiari dei progetti (a seconda del settore) – ha superato di gran lunga il suo obiettivo con una media di 32.

Attualmente gestito nel quadro del programma InvestEU, ELENA usa con efficacia le risorse dell'UE come capitale di avviamento per portafogli di investimento locali in 25 dei 27 Stati membri. Un effetto leva pari a 40 è stato ottenuto dal sottoprogramma LIFE Transizione all'energia pulita (LIFE CET), che prevede obblighi di cofinanziamento e sostiene la diffusione sul mercato, lo sviluppo di progetti e approcci innovativi come l'istituzione di strumenti finanziari pilota.

Il **Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)**, cui dal 2021 ha fatto seguito InvestEU a partire, è uno **strumento di garanzia intermediato** volto a colmare il deficit di investimenti in Europa attraendo finanziamenti privati per progetti in settori quali l'innovazione, le infrastrutture, lo sviluppo sociale e delle competenze e il sostegno alle PMI. È diventato il principale veicolo per gli investimenti a titolo del bilancio dell'Unione, con l'obiettivo di mobilitare quasi 900 miliardi di EUR dal 2014 al 2027. Il FEIS ha conseguito un effetto leva di 15,6, che si prevede sarà eguagliato da InvestEU.

3.1.2. *Effetto moltiplicatore dei programmi di finanziamento nazionali*

Per la maggior parte dei regimi di sostegno nazionali mancano dati sull'effetto moltiplicatore. Sono però disponibili dati sugli investimenti privati mobilitati grazie alle risorse nazionali per 71 regimi.

Tabella 8 – Effetto leva dei regimi nazionali per l'efficienza energetica

	Numero di regimi	Attuati	Privati	Totale	Fattore di moltiplicazione
Complessivamente, di cui:	71	36 394	56 045	92 019	2,5
Fondo perduto	58	30 651	40 037	70 268	2,3
Regimi misti + rimborsabili	13	5 743	16 008	21 751	3,8
<i>Rimborsabile</i>	8	902	11 478	12 381	13,7

Fonte: Commissione europea, 2024

L'effetto moltiplicatore globale figurante nella tabella cela notevoli differenze tra gli strumenti utilizzati. **I regimi a fondo perduto hanno un effetto moltiplicatore medio di 2,3**, che può essere letto anche come intensità media delle sovvenzioni del 30 % circa. Tuttavia l'effetto leva degli investimenti privati sale a 2,4 in presenza di un cofinanziamento dell'UE, il che suggerisce che i contributi finanziari dell'Unione abbiano l'effetto di attrarre maggiori investimenti privati.

Secondo i dati disponibili, i finanziamenti dell'UE tendono non solo a sostituirsi a quelli nazionali, ma anche a ridurre gli obblighi di cofinanziamento. Ciò potrebbe essere spiegato dal fatto che, incrementando l'intensità delle sovvenzioni di un determinato programma, il cofinanziamento dell'UE limita la necessità di coinvestimento da parte dei beneficiari finali. Allo stesso tempo, le sovvenzioni al settore degli edifici, sotto forma di

finanziamenti dell'UE o nazionali, sono efficaci quando si rivolgono a categorie specifiche di proprietari (famiglie a basso reddito/PMI), a determinati segmenti del parco immobiliare (edifici con le prestazioni peggiori) o mirano a ristrutturazioni più profonde che richiedono investimenti sostanziali.

Per gli strumenti finanziari, l'effetto moltiplicatore è più difficile da valutare in quanto può essere calcolato solo sul bilancio eseguito, ossia una volta che gli investimenti hanno avuto luogo. **Si stima che l'effetto moltiplicatore dei regimi rimborsabili sia pari quasi a 14**, in linea con quanto osservato per InvestEU. Il volume degli strumenti finanziari per i quali esistono dati affidabili è però estremamente limitato (900 milioni di EUR di fondi erogati nell'arco di 10 anni).

In conclusione, e a causa dell'eterogeneità dei dati disponibili, è **difficile quantificare con precisione l'effetto moltiplicatore complessivo dei finanziamenti pubblici negli Stati membri**; ciononostante si può presumere che le sovvenzioni generino solitamente un effetto moltiplicatore di circa 3.

3.2. Finanziamenti pubblici e fabbisogno di investimenti a confronto

Secondo il modello PRIMES, utilizzato dalla Commissione per effettuare valutazioni d'impatto e analizzare le opzioni strategiche per il settore energetico, dal 2021 al 2030 sarà necessario investire ogni anno circa 370 miliardi di EUR per conseguire gli obiettivi di efficienza energetica per il 2030 ⁽²⁵⁾. Per il solo settore dell'edilizia, il fabbisogno di investimenti è stimato in 242 miliardi di EUR all'anno in questo decennio, di cui 180 miliardi di EUR per la ristrutturazione energetica degli edifici residenziali e 62 miliardi di EUR per la ristrutturazione energetica degli edifici di servizio (non residenziali).

La relazione 2024 sull'efficienza energetica dell'Agenzia internazionale per l'energia (AIE) ⁽²⁶⁾ stima che, in media, tra il 2021 e il 2023 in Europa siano stati investiti nell'efficienza energetica circa 200 miliardi di EUR l'anno. Dal confronto tra il fabbisogno di investimenti e gli investimenti realizzati nell'UE in tale periodo secondo le stime dell'AIE si desume pertanto che il **deficit da colmare per conseguire gli obiettivi di efficienza energetica per il 2030 ammonta a 170 miliardi di EUR l'anno**.

L'entità del deficit di investimenti previsto è in linea con altre stime dell'I4CE ⁽²⁷⁾ e di Bruegel ⁽²⁸⁾: il primo ha stimato un deficit di investimenti di 137 miliardi di EUR all'anno

⁽²⁵⁾ La stima si basa sugli investimenti dal lato della domanda necessari per conseguire gli obiettivi per il 2030 in materia di clima ed energia secondo lo scenario di modellizzazione PRIMES per il piano per l'obiettivo climatico 2040, compresi gli obiettivi di efficienza energetica, ma escludendo il fabbisogno di investimenti nei trasporti e nelle nuove costruzioni.

⁽²⁶⁾ Relazione AIE 2024 sull'efficienza energetica, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/f304f2ba-e9a2-4e6d-b529-fb67cd13f646/EnergyEfficiency2024.pdf>.

⁽²⁷⁾ Institute 4 Climate Economics (I4CE), "European Climate Investment Deficit Report", fonte: [20240222-i4ce3859-Panorama-EU_VA-40p.pdf](https://www.i4ce.eu/2024/02/22/european-climate-investment-deficit-report/).

⁽²⁸⁾ Bruegel, "How to finance the European Union's building decarbonisation plan", fonte: [PB 12 2024.pdf](https://www.bruegel.org/publications/how-to-finance-the-european-union-s-building-decarbonisation-plan/).

rispetto al 2022, il secondo di 149 miliardi di EUR all'anno specificamente per il settore dell'edilizia.

Tabella 9 – Fabbisogno annuo di investimenti nell'efficienza energetica e deficit di investimenti, 2021-2030 (in miliardi di EUR)

	Fabbisogno di investimenti	Deficit di investimenti
Efficienza energetica	370	170
Edifici	242	149

Fonte: Commissione europea, 2024, Bruegel

Al punto 2 il finanziamento dell'UE è stato stimato in 20,6 miliardi di EUR all'anno e quello degli Stati membri in 32,7 miliardi di EUR all'anno. È pertanto possibile concludere che all'efficienza energetica siano destinati 53,3 miliardi di EUR di fondi pubblici, ossia circa un sesto (14,4 %) del fabbisogno totale di investimenti.

3.3. Risparmi energetici realizzati

3.3.1. Programmi dell'UE ⁽²⁹⁾

La comunicazione dei risparmi energetici nell'ambito del quadro finanziario dell'UE varia notevolmente a seconda dei requisiti di ciascun programma. Non esiste un metodo standard di monitoraggio o comunicazione dei risparmi energetici derivanti dai finanziamenti dell'UE. Inoltre la comunicazione è frammentaria per una serie di motivi, tra cui informazioni incomplete e tardive e il fatto che alcuni risparmi energetici non sono affatto comunicati, ad esempio quando i progetti hanno un impatto sulla riduzione dei consumi ma in bilancio il loro campo di intervento non è contrassegnato come "efficienza energetica".

Non è pertanto possibile monitorare i progressi e misurare l'impatto e l'efficienza globali in termini di risparmi energetici per ogni euro del bilancio dell'Unione speso per l'efficienza energetica.

Come esempio di buona pratica, per lo strumento ELENA i beneficiari sono tenuti a stimare e comunicare i risparmi energetici generati dai loro progetti. Tale obbligo vige da quando il programma è stato avviato nel 2009.

⁽²⁹⁾ [EU core performance indicators_15_07_0.pdf](#).

Tabella 10 – Risparmi energetici stimati per fondo

Regime	Risparmi energetici annui stimati (MWh*)
Fondi della politica di coesione 2014-2020	7 926 050
Fondi della politica di coesione 2021-2027	N/A
Fondi della politica agricola 2014-2022	N/A
LIFE Transizione all'energia pulita 2021-2027 ⁽³⁰⁾	8 344 000
ELENA	4 936 030
InvestEU ⁽³¹⁾	230 736
Dispositivo per la ripresa e la resilienza ⁽³²⁾	33 388 511
Fondo per la modernizzazione	26 886 804

*Megawattora

Fonte: Commissione europea, 2024

Sulla base dei dati disponibili, alla fine del 2023 i risparmi energetici annui realizzati grazie ai fondi dell'UE ammontavano a 81,9 TWh, pari a circa il 6 % dello sforzo supplementare necessario per conseguire l'obiettivo di efficienza energetica dell'Unione per il 2030. Tuttavia, per le ragioni sopra esposte, la cifra si basa su dati incompleti e non rappresenta l'impatto effettivo dei finanziamenti dell'UE.

3.3.2. Programmi nazionali

I dati sui risparmi energetici non sono comunicati in modo omogeneo. In tre Stati membri (Danimarca, Irlanda e Spagna) oltre l'80 % dei regimi riferisce sui risparmi energetici, mentre in otto Stati membri non vi è alcuna comunicazione. In totale, solo 135 regimi in tutta Europa comunicano i risparmi energetici.

Non esiste un metodo standard per comunicare gli incrementi di efficienza energetica. I risparmi energetici possono essere stimati ex ante o comunicati ex post. La maggior parte dei regimi (95 su 137) comunica i dati sul consumo di energia finale, ma cinque Stati membri utilizzano i dati sul consumo di energia primaria e alcuni (ad esempio Spagna, Polonia e Malta) riferiscono sul consumo di energia primaria o finale a seconda del regime.

Per il periodo 2014-2024 oggetto della presente relazione, 135 regimi nazionali (meno del 30 %) hanno comunicato dati sui risparmi energetici. I risparmi energetici totali comunicati ammontavano a 135 611 696,46 MWh = 135,6 TWh ⁽³³⁾, ossia circa il 10 % dello sforzo supplementare necessario per conseguire l'obiettivo di efficienza energetica dell'Unione per il 2030.

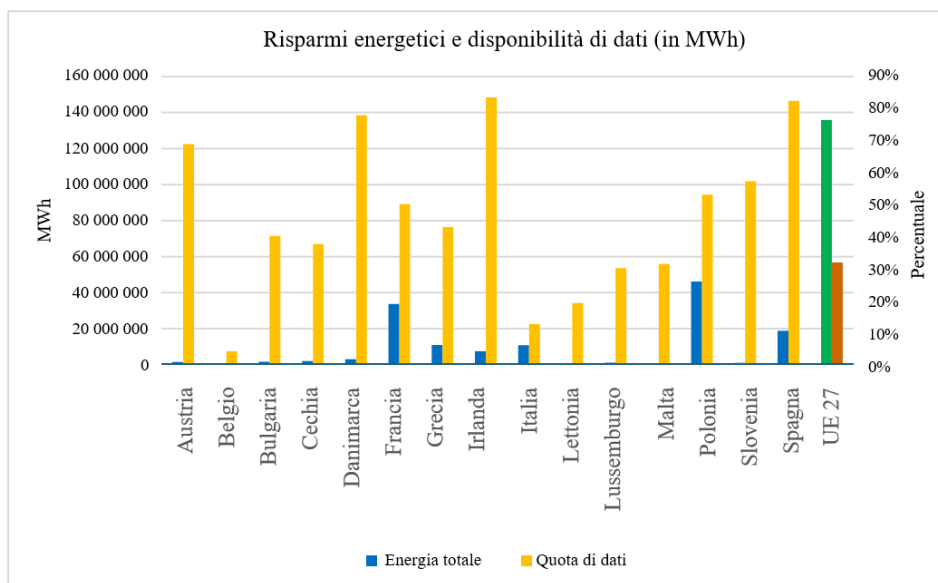
⁽³⁰⁾ Obiettivo stimato per il 2030.

⁽³¹⁾ Dati comunicati per il 2023.

⁽³²⁾ Indicatore comune sui risparmi nel consumo annuo di energia primaria comunicato dagli Stati membri nel 2024, [quadro di valutazione della ripresa e della resilienza](#).

⁽³³⁾ Risparmi annui realizzati nel 2023, l'anno di comunicazione più recente.

Grafico 5/Tabella 11 – Risparmi energetici stimati in una selezione di paesi



4. RISULTANZE PRINCIPALI E CONCLUSIONI

4.1. Risultanze principali

Dalla presente relazione emerge che **negli ultimi anni sono stati compiuti notevoli progressi nel finanziamento dell'efficienza energetica**, che vanno di pari passo con un aumento significativo nel bilancio dell'Unione. L'incremento dei finanziamenti rappresenta un passo avanti fondamentale per conseguire gli obiettivi di sostenibilità a lungo termine e per soddisfare la domanda di ristrutturazioni incentrate sulla prestazione energetica.

Un'indagine condotta su 486 regimi nazionali ha però messo in luce **l'uso limitato dei regimi di finanziamento misti e rimborsabili**, che attualmente rappresentano meno del 25 % del totale. Il motivo è da ricercare non solo nella loro complessità rispetto ai regimi basati su sovvenzioni, ma anche nella mancanza di finanziatori nazionali specializzati nel mobilitare investimenti nell'efficienza energetica o nella loro capacità limitata.

Sebbene possano mobilitare livelli più elevati di investimenti privati, gli strumenti finanziari sono utilizzati con minore frequenza rispetto alle sovvenzioni, il che dimostra la necessità di un'interazione più efficace tra gli uni e le altre. **Le sovvenzioni dovrebbero rispondere a esigenze sociali o settoriali specifiche**, come quelle delle famiglie vulnerabili, delle microimprese o degli edifici con le prestazioni peggiori, **mentre gli strumenti finanziari dovrebbero essere usati sistematicamente** in altri settori e per massimizzare l'impatto dei fondi pubblici.

Inoltre dai dati sugli strumenti finanziari della politica di coesione si evince che **sovvenzioni e strumenti finanziari possono essere combinati con efficacia** per migliorare la preparazione dei progetti, incentivare ristrutturazioni energetiche più profonde e migliorare l'accessibilità sul piano economico per le famiglie a basso reddito che vivono in condizioni di povertà energetica. Varie forme di sovvenzioni, quali contributi

in conto interessi o sussidi per le commissioni di garanzia, assistenza tecnica, contributi agli investimenti e abbuoni di capitale, possono essere combinate con prestiti, garanzie o capitale proprio in un'unica operazione, rendendo i regimi più attraenti sia per il mercato che per gli intermediari finanziari. L'esperienza acquisita con il dispositivo per la ripresa e la resilienza evidenzia l'importanza di combinare il sostegno agli investimenti con le riforme, nonché di istituire le necessarie reti di sostegno (ad esempio sportelli unici).

I fondi dell'UE per l'efficienza energetica sono ripartiti tra vari programmi nazionali e regionali, ciascuno gestito da organizzazioni diverse. Tale frammentazione e la **mancanza di coordinamento** tra le istituzioni pubbliche e finanziarie limitano la diffusione dei finanziamenti misti e ostacolano la mobilitazione degli investimenti privati.

Inoltre **i finanziamenti pubblici potrebbero essere resi più efficaci spostando l'attenzione dai progetti singoli a quelli aggregati**, il che implica tra le altre cose sostenere la normazione, creare economie di scala e raggiungere le dimensioni critiche necessarie per accedere ai finanziamenti. Tuttavia il sostegno agli aggregatori di progetti è spesso limitato da norme e regolamenti, comprese le pratiche bancarie in materia di finanziamento a lungo termine, garanzie e garanzie reali. Allo stesso tempo, programmi finanziati dall'UE come ELENA e LIFE Transizione all'energia pulita – che utilizzano efficacemente le risorse del bilancio dell'Unione e hanno dimostrato di avere un notevole effetto leva e moltiplicatore – hanno un bilancio relativamente modesto.

L'assenza di dati e resoconti standardizzati sui progetti di efficienza energetica, sugli investimenti e sui risparmi energetici continua a rendere difficoltose la valutazione dei progressi e la misurazione dell'impatto. Ciò vale in particolare per i programmi di maggiore entità o per specifiche popolazioni di destinatari (ad esempio le famiglie vulnerabili) e per gli edifici con le prestazioni peggiori, che beneficiano maggiormente delle ristrutturazioni energetiche.

4.2. Conclusioni

Nonostante i notevoli progressi compiuti nel rafforzamento del sostegno pubblico ai progetti di efficienza energetica, **attualmente i finanziamenti pubblici coprono solo una quota limitata (15 %) del totale stimato di investimenti necessari** per raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica dell'Unione per il 2030. **La fine del dispositivo per la ripresa e la resilienza nel 2026 rischia di aggravare ulteriormente questo deficit di investimenti**, rendendo più difficile concretizzare appieno il potenziale dell'efficienza energetica.

Le ristrutturazioni edilizie e i miglioramenti dell'efficienza energetica nelle PMI e nelle microimprese producono notevoli risparmi a lungo termine, ma le famiglie vulnerabili e le PMI in particolare necessitano di sostegno finanziario per coprire i costi iniziali degli investimenti.

Regimi di finanziamento più efficienti, più mirati e che danno maggior rilievo alle prestazioni a livello dell'Unione, nazionale e regionale possono spianare la strada a soluzioni energetiche semplici, personalizzate e attraenti per i cittadini e le imprese.

Vi è pertanto l'urgente necessità di **massimizzare l'effetto catalizzatore e di trasformazione del mercato sortito dai finanziamenti pubblici al fine di sbloccare cospicui investimenti privati e sfruttare il potenziale dell'efficienza energetica in termini di competitività, accessibilità economica dell'energia, sicurezza, salute e qualità della vita**, garantendo così che l'Unione raggiunga i suoi obiettivi di efficienza energetica, in particolare nella ristrutturazione degli edifici, all'orizzonte del 2030 e oltre. In parallelo è opportuno continuare a stimolare con strumenti e misure strategiche ad hoc la domanda di investimenti nell'efficienza energetica (compresi ad esempio i servizi degli sportelli unici) e l'offerta di soluzioni private e innovative di finanziamento della stessa, anche per mezzo della semplificazione ed espansione del mercato dei servizi di efficienza energetica.

Il bilancio proposto per il periodo 2028-2034, con un ambito di applicazione ridefinito, consentirà di mettere in atto questa ottimizzazione. In particolare, i piani di partenariato nazionali e regionali collegheranno le riforme agli investimenti, anche per migliorare l'efficienza energetica, mentre il nuovo Fondo europeo per la competitività rafforzerà l'economia dell'Unione attraverso investimenti volti a decarbonizzare l'economia europea e a promuovere l'efficienza energetica.

Il bilancio dell'Unione sosterrà inoltre **lo sviluppo e la diffusione degli strumenti finanziari e dei regimi di finanziamento misti**, che combinano sovvenzioni, servizi di consulenza e garanzie per rispondere alle esigenze settoriali. La **raccomandazione della Commissione sulla mobilitazione degli investimenti privati nell'efficienza energetica** fornisce orientamenti preziosi ed esempi concreti agli Stati membri e agli attori del mercato per mobilitare le risorse del settore privato.

Per migliorare l'efficienza e l'utilizzo dei fondi pubblici e privati servono una solida **assistenza allo sviluppo di progetti, iniziative di diffusione sul mercato e misure di sviluppo della capacità**. Nel prossimo QFP la Commissione prenderà spunto dagli attuali programmi dell'UE, quali LIFE Transizione all'energia pulita ed ELENA – che hanno dimostrato di avere un grande effetto leva in termini di investimenti e risparmi energetici – per preparare il terreno a programmi più ampi di investimenti diretti.

Per massimizzare l'impatto dei finanziamenti pubblici a sostegno degli investimenti nell'efficienza energetica, **gli Stati membri dovrebbero fare maggiormente ricorso agli strumenti finanziari** e ridurre la dipendenza dalle sovvenzioni. Queste ultime dovrebbero comunque essere utilizzate per far fronte ai fallimenti del mercato e garantire l'inclusione sociale e un sostegno mirato per esigenze settoriali specifiche.

In parallelo si dovrebbero promuovere l'adozione e l'uso effettivi di strumenti abilitanti per la ristrutturazione degli edifici, quali prestiti e mutui ipotecari per l'efficienza energetica e garanzie di portafoglio combinate, nonché contratti di rendimento energetico, sistemi di pagamento in base ai risultati raggiunti, incentivi fiscali e norme di prestazione energetica.

Date le complessità e le sfide associate al finanziamento dei progetti di efficienza energetica, la Commissione riconosce la crescente necessità di proporre soluzioni di

finanziamento efficaci, di costituire grandi **riserve di investimenti nell'efficienza energetica e di ridurre i rischi degli investimenti.**

Gli strumenti di accelerazione dell'efficienza energetica potrebbero includere componenti settoriali per aumentare rapidamente gli investimenti nella ristrutturazione edilizia, nelle PMI e nelle microimprese e nei sistemi di riscaldamento e raffrescamento. Gli Stati membri potrebbero coinvolgere i poli nazionali della coalizione europea per il finanziamento dell'efficienza energetica nello sviluppo di tali strumenti.

I **partenariati pubblico-privato** come il Fondo europeo per l'efficienza energetica si sono rivelati efficaci per ampliare la scala dei progetti di investimento e mobilitare i finanziamenti del settore privato, a dimostrazione del fatto che potrebbe risultare utile riprodurre ed espandere questo modello all'interno di un più ampio quadro di finanziamento dell'efficienza energetica dell'UE. Questi partenariati possono fungere da modello per gli strumenti di accelerazione di nuova generazione; in questo modo l'Unione può sbloccare benefici significativi per i progetti di efficienza energetica, tra cui la riduzione del rischio, l'aumento dei finanziamenti e il miglioramento dello sviluppo dei progetti stessi.

Infine, per stimolare in misura significativa gli investimenti privati nell'efficienza energetica, garantendo nel contempo un uso efficace dei fondi pubblici, nel 2024 la Commissione ha varato **la coalizione europea per il finanziamento dell'efficienza energetica**. Per conseguire gli obiettivi di efficienza energetica dell'Unione è fondamentale portare avanti e potenziare ulteriormente questo partenariato strutturato tra la Commissione, gli Stati membri, le istituzioni finanziarie e l'industria.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a prendere atto della presente relazione.