

Le proposte di revisione della Direttiva sull'efficienza energetica

La revisione del Parlamento Europeo rende i contributi dei singoli Stati membri vincolanti, e potrebbe incidere significativamente sugli sforzi aggiuntivi richiesti all'Italia: pur tenendo conto del PIL pro-capite e dell'intensità energetica, inferiori rispetto alla media EU, il riferimento per la definizione degli obiettivi sarà lo scenario PRIMES MIX 55%, che prevede per il nostro paese un risparmio pari al 43%, superiore all'obiettivo del 36-40% previsto per l'Unione.

A luglio 2021, la Commissione Europea ha pubblicato il pacchetto di riforme *Fit-for-55* a supporto della realizzazione degli obiettivi del *Green Deal* europeo ([Newsletter 256](#)). La decisione di impegnarsi per ridurre, entro il 2030, le emissioni di CO₂ del 55% rispetto ai livelli del 1990, ben più ambiziosa dell'obiettivo precedente di una riduzione pari al 40% sullo stesso arco temporale, ha infatti richiesto, fin da subito, uno sforzo più elevato in ambito clima ed energia per i diversi Stati membri.

L'efficienza energetica ha un ruolo prioritario per il raggiungimento degli obiettivi al 2030. Tra le riforme presentate nel pacchetto *Fit-for-55*, la Commissione ha quindi proposto una [revisione della Direttiva sull'Efficienza Energetica](#) (DEE) con lo scopo di incrementare l'obiettivo di risparmio energetico europeo al 2030, in termini di energia finale, dal 32.5%, previsto dalla [DEE del 2018](#), al 36% (rispetto allo scenario PRIMES 2007¹; 9% rispetto allo scenario *Reference* 2020²) (**Tabella 1**).

L'invasione Russa dell'Ucraina ha incrementato ulteriormente l'enfasi sugli obiettivi di efficientamento energetico. La riduzione dei consumi energetici è considerata infatti lo strumento più economico, sicuro e pulito per ridurre la dipendenza europea dall'importazione di combustibili fossili dalla Russia.

Nell'ambito della pubblicazione del pacchetto REpowerEU ([Newsletter 265](#)), è stato quindi proposto un ulteriore incremento del target di riduzione dei consumi di energia finale portandolo al 39% rispetto alle previsioni dello scenario PRIMES 2007 per il 2030 (-13% rispetto alle proiezioni aggiornate al 2020). Le proposte del [pacchetto REpowerEU](#) sono state recepite dal Parlamento Europeo, che, nella plenaria di settembre 2022, ha approvato una [nuova versione della DEE](#), con obiettivi ancora più sfidanti rispetto a quelli precedentemente proposti (riduzione dei consumi di energia finale al 2030 del 40% rispetto alla baseline 2007; -14% rispetto alle proiezioni 2020).

La proposta di revisione della DEE, oltre a introdurre nuovi target di risparmio energetico al 2030, aggiorna le indicazioni per il raggiungimento di tali target, introducendo anche nuovi obblighi e misure discussi nei prossimi paragrafi.

PNIEC 2019: GLI OBIETTIVI ATTUALMENTE IN VIGORE PER L'ITALIA

Il [PNIEC](#), approvato nel 2019, definisce gli obiettivi di risparmio energetico al 2030 per l'Italia, recependo le indicazioni della DEE 2018. Queste ultime richiedevano agli Stati membri una riduzione annua minima dei consumi energetici, cumulata tra il 2021

TABELLA 1. OBIETTIVI DI EFFICIENZA ENERGETICA

Documento Data pubblicazione	DEE 2018 Dic-2018	FIT-FOR-55 Lug-2021*	REPOWEREU Mag-2022	PARLAMENTO EU Set-2022
Consumi di energia finale target al 2030 (Mtep)**	833	787	752	740
Risparmio % rispetto sc. PRIMES 2007	-33%	-36%	-39%	-40%
Risparmio % rispetto sc. Reference 2020	-4%	-9%	-13%	-14%

*Nota: Approvato dal Consiglio EU a giugno 2022

**Nota: Riferimento EU-27 (esclusione Regno Unito)

Elaborazioni MBS Consulting

¹ Lo scenario PRIMES 2007 è lo scenario di evoluzione dei consumi elettrici europei e degli Stati membri definito dalla Commissione Europea nel 2007, basato sulle attese di crescita economica formulate dalla Commissione nel 2007 e senza considerare gli effetti di interventi di efficientamento allora non implementati.

² Lo scenario *Reference* 2020 rappresenta un aggiornamento dello scenario PRIMES 2007 condotto nel 2020. Quest'ultimo integra quindi l'impatto degli sforzi di efficientamento realizzati tra 2007 e 2020 e aggiorna le ipotesi di sviluppo economico dei paesi dell'Unione in base ai dati disponibili nel 2020.

e il 2030, pari allo 0.8% dei consumi medi 2016-2018. Per l'Italia, questo corrisponde a un risparmio aggiuntivo di circa 0.9 Mtep all'anno tra il 2021 e il 2030, equivalente a un risparmio annuo incrementale complessivo nel 2030 pari a 9.3 Mtep. Se aggiunte ai risparmi già cumulati dall'Italia tra 2011 e 2020 (c.ca 13 Mtep/anno), le riduzioni dei consumi finali previste dal PNIEC entro il 2030 porterebbero a un risparmio energetico pari al 40% dei consumi energetici finali previsti dallo scenario PRIMES 2007 per l'Italia.

Secondo le stime del PNIEC, basate sulla minimizzazione dei costi di efficientamento, il settore civile (residenziale e terziario, inclusa la PA) è quello con il maggiore potenziale di riduzione dei consumi tra il 2021 e il 2030 (61% del totale), nonostante i risparmi significativi già ottenuti nel decennio precedente (56% del totale). Il maggiore impegno di riduzione dei consumi nel segmento degli edifici è in linea con indicazioni europee. Anche nelle recenti proposte di revisione della direttiva, la Commissione ha infatti sottolineato la centralità degli interventi di riqualificazione energetica degli edifici, a oggi responsabili del 40% dei consumi di energia in Europa (e del 36% delle emissioni di CO₂), ponendosi l'obiettivo di raddoppiare il tasso annuo di ristrutturazioni tra 2020 e 2030. Significativo anche il contributo richiesto al settore dei trasporti (-2.6 Mtep/anno tra 2021 e 2030), mentre risulta più limitato l'impegno nell'industria (1 Mtep/anno), dove nel decennio precedente sono già stati fatti gli interventi di efficientamento con il minor rapporto costo/efficacia.

Nel complesso, il PNIEC stima che per il raggiungimento degli obiettivi di efficientamento energetico al 2030 dovrebbe essere necessaria una spesa pubblica di oltre 60 miliardi di euro a supporto dei meccanismi di incentivazione di natura fiscale, economica e regolatoria previsti dal piano (quali ad esempio il Conto Termico, l'Ecobonus e il meccanismo dei Certificati Bianchi), con la mobilitazione di oltre 220 miliardi di euro di investimenti privati. Le misure di supporto alla ripresa economica post-pandemica hanno accelerato la spesa pubblica nel settore dell'efficienza energetica a favore degli interventi di riqualificazione energetica degli edifici. Il [Super Ecobonus](#) 110%, introdotto nel secondo semestre del 2020, ha infatti già impiegato circa 55 miliardi di risorse pubbliche finanziate per circa 20 miliardi dai fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Fondo Complementare, ben oltre i circa 45 miliardi di euro di spesa pubblica per le misure

di detrazione fiscale previsti dal PNIEC per il periodo 2021-2030 (**Figura 1**).

LA REVISIONE DEGLI OBBLIGHI E DEGLI OBIETTIVI NAZIONALI

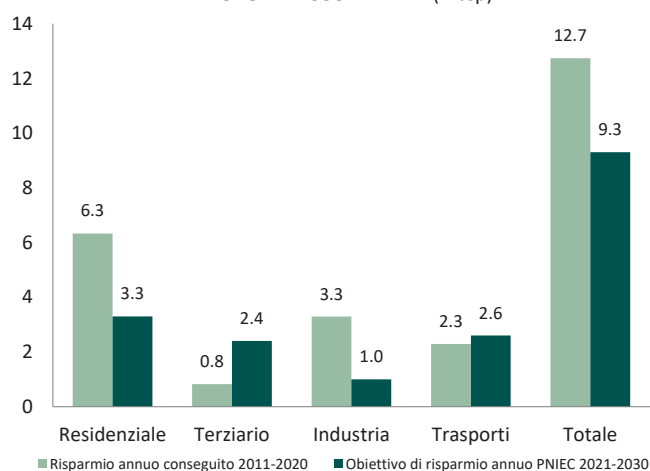
Le proposte di revisione della DEE, avanzate dai diversi organi dell'Unione Europea, oltre a rivedere al rialzo gli obiettivi vincolanti per l'Unione, modificano i parametri per la definizione degli obblighi di risparmio degli Stati membri, presentano una nuova metodologia per la definizione dei contributi nazionali a supporto del raggiungimento dell'obiettivo complessivo dell'Unione e introducono novità per gli obblighi della pubblica amministrazione e i requisiti di audit energetico.

OBBLIGO DI RISPARMIO MINIMO

Nella proposta della Commissione, con le [revisioni approvate dal Consiglio Europeo a giugno 2022](#), viene introdotto un incremento dell'obbligo di risparmio minimo annuo da cumulare tra 2021 e 2030, portandolo dall'0.8% all'1.5%, con un aumento progressivo nel corso del decennio. Gli sforzi aggiuntivi richiesti da Commissione e Consiglio Europeo porterebbero il contributo aggiuntivo di risparmio energetico per l'Italia al 2030 dai 9.3 Mtep annui previsti dal PNIEC a un risparmio annuo tra i 13 e 14 Mtep.

La revisione della DEE approvata dal Parlamento Europeo propone di incrementare ulteriormente gli obiettivi di risparmio minimo al fine di permettere il raggiungimento degli obiettivi più sfidanti introdotti dal pacchetto di misure REpowerEU. Nella proposta del Parlamento, viene infatti richiesto agli Stati membri di realizzare risparmi incrementali dei

FIGURA 1. RISPARMIO ANNUO CONSEGUITO E PREVISTO AL 2030 - ITALIA (Mtep)



Elaborazioni MBS Consulting

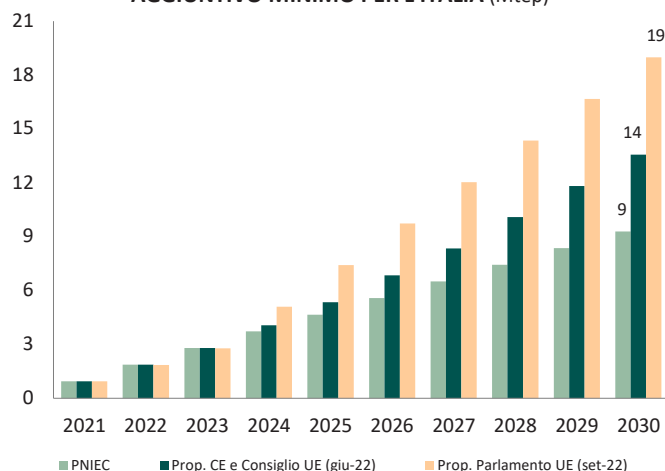
consumi di energia finale pari allo 0.8% all'anno per il primo triennio del decennio 2021-2030, e del 2% a partire dal 2024. Tale revisione porterebbe l'obiettivo di risparmio annuo incrementale per l'Italia a quasi 19 Mtep al 2030, poco più del doppio dell'obiettivo a oggi previsto dal PNIEC. L'approvazione dei nuovi obiettivi richiederà quindi la definizione di nuovi strumenti di incentivazione o il rafforzamento di quelli esistenti, oltre a richiedere una revisione al rialzo della stima degli investimenti pubblici e privati necessari per il raggiungimento dei target di risparmio energetico al 2030, rispetto a quanto precedentemente previsto dal PNIEC (Figura 2).

CONTRIBUTI NAZIONALI AGLI OBIETTIVI DI EFFICIENZA ENERGETICA

Nella DEE 2018, i contributi nazionali indicativi dovevano essere definiti dagli Stati membri tenendo in considerazione l'obiettivo complessivo vincolante dell'Unione e i requisiti minimi di risparmio annuo. Gli Stati membri potevano esprimere tale target nazionale in termini di consumo di energia finale o primaria al 2030, di risparmio di energia rispetto allo scenario di riferimento o di riduzione dell'intensità energetica. Nel PNIEC, l'Italia aveva espresso l'intenzione di perseguire un obiettivo di riduzione dei consumi di energia finale al 2030 pari al 40%, rispetto allo scenario PRIMES 2007. Tale obiettivo era stato definito sulla base dei risparmi minimi obbligatori imposti dalla direttiva e del conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione e di incremento della penetrazione delle fonti rinnovabili.

La metodologia per la definizione dei contributi nazionali, introdotta dalle proposte di revisione della DEE, richiede invece di definire il target nazionale di risparmio, in termini di riduzione dei consumi finali

FIGURA 2. RISPARMIO ANNUO CUMULATO AGGIUNTIVO MINIMO PER L'ITALIA (Mtep)



Elaborazioni MBS Consulting

o primari di energia rispetto allo scenario PRIMES 2007, sulla base della media di quattro fattori, così definiti:

- **Contributo forfettario (F_{flat})**, corrispondente all'obiettivo di risparmio dell'Unione per il 2030
- **Contributo in funzione del PIL pro capite (F_{wealth})**, definito dal rapporto tra la media dell'indice del PIL reale pro capite dello Stato membro nel triennio 2017-2019 e la media del PIL dell'Unione nello stesso periodo
- **Contributo in funzione dell'intensità energetica ($F_{intensity}$)**, calcolato come rapporto tra la media dell'indice di intensità di energia finale dello Stato membro nel triennio 2017-2019 e la media dell'Unione nello stesso periodo
- **Contributo in funzione del potenziale di risparmio energetico efficace in termini di costi ($F_{potential}$)**, definito, per ciascuno Stato membro, in base al risparmio di energia finale o primaria previsto dallo [scenario PRIMES MIX 55% per il 2030](#)

FORMULA PER IL CALCOLO DEI CONTRIBUTI NAZIONALI

Il livello di contributi dei singoli Stati membri è definito dalla formula:

$$FEC_{2030} = C_{EU} * (1 - Target) * FEC_{PRIMES2030}$$

dove:

- FEC_{2030} è il consumo di energia finale obiettivo dello Stato Membro al 2030
- C_{EU} è il fattore di correzione, uguale per tutti gli Stati Membri, per assicurare che la somma dei contributi nazionali permetta di raggiungere il target di consumi dell'Unione
- **Target** è il livello di ambizione nazionale di riduzione percentuale dei consumi rispetto allo scenario PRIMES 2007, definito dalla media dei fattori F_{flat} (Contributo forfettario), F_{wealth} (Contributo in funzione del PIL pro capite), $F_{intensity}$ (Contributo in funzione dell'intensità energetica) e $F_{potential}$ (Contributo in funzione del potenziale di risparmio energetico)
- $FEC_{PRIMES2030}$ è il consumo di energia finale al 2030 previsto dallo scenario PRIMES 2007 per lo Stato membro

Il target di risparmio percentuale nazionale così ottenuto viene infine moltiplicato per un fattore di correzione (C_{EU}) uguale per tutti gli Stati membri con lo scopo di garantire che la somma dei contributi nazionali permetta di raggiungere il target complessivo europeo.

Nel testo proposto dalla Commissione, e approvato dal Consiglio Europeo, il contributo dei singoli Stati membri è indicativo, pur contribuendo al raggiungimento all'obiettivo vincolante dell'Unione, in linea con quanto già previsto dalla DEE 2018.

La revisione della DEE approvata dal Parlamento Europeo lo scorso settembre propone invece di rendere i contributi dei singoli Stati membri vincolanti, scontrandosi con la posizione storicamente sostenuta da alcuni Stati membri.

I nuovi obblighi di risparmio energetico minimo per il decennio 2021-2030 incidono significativamente sugli sforzi aggiuntivi richiesti all'Italia, incrementando potenzialmente il divario tra il livello di efficientamento dei consumi italiani e quello della maggioranza dei paesi europei, nonostante i risultati già ottenuti dall'Italia nello scorso decennio. Il livello dei prezzi energetici italiani, generalmente superiore rispetto ai riferimenti europei, ha infatti fortemente trainato gli interventi di efficientamento energetico negli anni passati, grazie anche al significativo impegno delle politiche di supporto pubblico.

Alcuni dei fattori inclusi nella metodologia introdotta dalla nuova proposta di DEE potrebbero però limitare il livello obiettivo dei contributi nazionali richiesti all'Italia, rispetto alla media europea. Nella formula per il calcolo dei contributi, si tiene infatti conto della rilevanza del PIL pro-capite nazionale rispetto alla media europea, che nel periodo considerato come riferimento, 2017-2019, per l'Italia risulta inferiore rispetto alla media dei 27 paesi nell'EU, e del livello relativo di intensità energetica raggiunta dagli Stati membri, anche in questo caso più contenuto per l'Italia rispetto al riferimento medio europeo.

L'ultimo fattore considerato nella formula per la definizione dei contributi nazionale dovrebbe invece agire nella direzione opposta, visto che lo scenario PRIMES MIX 55% prevede per l'Italia un target di risparmio al 2030 pari a circa il 43%, rispetto allo scenario PRIMES 2007 per il 2030, sopra l'obiettivo del 36-40% previsto per l'Unione.

NUOVI OBBLIGHI PER GLI INTERVENTI DI EFFICIENTAMENTO NELLE PA

Le proposte di revisione della DEE confermano il ruolo di guida del settore pubblico per gli interventi di efficientamento energetico, introducendo però degli obblighi specifici di risparmio di energia finale per gli enti pubblici. Nelle proposte di revisione della DEE si richiede agli enti pubblici di ridurre il consumo finale tra l'1.7% all'anno e il 2% all'anno, rispetto al consumo del secondo anno precedente all'entrata in vigore della nuova direttiva. Rimane l'obbligo di garantire ogni anno la ristrutturazione di almeno il 3% della superficie degli edifici riscaldati e/o raffrescati di proprietà pubblica, con la richiesta aggiuntiva di far sì che la ristrutturazione trasformi gli stabili in edifici a energia quasi zero o a emissioni zero.

Per facilitare il raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico nel settore pubblico, i documenti di revisione della DEE propongono di richiedere agli Stati membri di rendere pubblico un inventario contenente le informazioni di tutti gli edifici pubblici con una superficie superiore ai 250 mq. L'inventario dovrebbe essere istituito entro giugno 2024 e successivamente aggiornato con cadenza annuale. La disponibilità dell'inventario dovrebbe consentire con maggiore facilità agli attori privati attivi nel mercato dell'efficienza energetica, prime fra tutte le ESCo (*Energy Service Company*), di identificare e prendere parte agli interventi di efficientamento degli edifici pubblici. Qualora approvato, l'inventario dovrà includere delle informazioni minime richieste dalla DEE, tra cui:

- la superficie coperta dall'immobile
- il consumo annuo di riscaldamento, raffreddamento, energia elettrica e acqua calda
- l'attestato di prestazione energetica (se non disponibile, dovranno essere indicate le fonti di calore degli edifici, l'intensità energetica dell'edificio e le tipologie di impianti, di riscaldamento o tecnici, presenti)
- i risparmi energetici ottenuti con interventi precedenti
- l'età, il tipo di utilizzo, la tipologia e l'ubicazione degli edifici

REQUISITI PER I SISTEMI DI GESTIONE DELL'ENERGIA E GLI AUDIT ENERGETICI

I documenti proposti per la revisione della DEE dagli organi dell'Unione introducono nuove specifiche per gli obblighi di attuazione dei sistemi di gestione

e degli audit energetici nelle imprese. Nei nuovi documenti viene richiesto agli Stati membri di assicurarsi che, nelle imprese con un consumo medio annuo triennale superiore ai 100 TJ (o a 80 TJ, a partire dal 2027), venga attivato un sistema di gestione dell'energia, ovvero un insieme di misure organizzative, tecniche e comportamentali volte a razionalizzare e a ottimizzare la gestione aziendale dei vettori energetici, con certificazione di un organismo indipendente. Laddove le imprese non superino la soglia dei 100 TJ di consumi medi annui, ma abbiano comunque un consumo medio annuo triennale superiore a 10 TJ (o 6 TJ a partire dal 2027), viene invece richiesto di far sì che le imprese siano soggette su base quadriennale a un audit energetico svolto da

soggetti accreditati e indipendenti. Gli Stati membri dovranno poi fare in modo di rendere obbligatoria l'attuazione di eventuali raccomandazioni emerse durante gli audit energetici.

I PROSSIMI PASSI

Il processo di aggiornamento della DEE prevede, come prossimi passi, la discussione e l'approvazione del testo definitivo della direttiva da parte del Parlamento e del Consiglio Europeo. Tale processo dovrà concludersi entro il 2024, termine per l'aggiornamento dei Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima (PNIEC), che declinano i target europei negli obiettivi dei singoli Stati membri.

LE ESCO: I PLAYER DI RIFERIMENTO NEL MERCATO DELL'EFFICIENZA ENERGETICA

Le ESCo (*Energy Service Company*), introdotte dal decreto [D.Lgs. 115/2008](#), si occupano di interventi di efficientamento energetico di impianti e di edifici. La certificazione UNICEI 11352 garantisce un livello minimo di competenze tecniche, finanziarie, commerciali e organizzative, oltre a permettere alla ESCo di accedere a bandi pubblici, effettuare attività di audit per le industrie energivore, presentare e gestire i TEE e le richieste di incentivi per il Conto Termico. Le ESCo coprono più attività della filiera dell'efficienza energetica, dall'offerta di servizi di consulenza e audit energetici, alle attività di ingegneria, conduzione degli impianti e fornitura delle *commodity*, e si distinguono dagli altri *player* di mercato perché operano con il modello dell'*Energy Performance Contract* (EPC). Questa tipologia di contratto, definita dalla [direttiva 2012/27/CE](#), prevede che la ESCo realizzi degli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica su servizi generali, servizi ausiliari o processi industriali, sostenendo gli eventuali investimenti necessari per il conseguimento di tali benefici. A fronte del finanziamento dell'investimento iniziale, il cliente corrisponde alla ESCo un canone annuo corrispondente a quota parte del risparmio energetico abilitato dall'intervento per la durata del contratto (tipicamente tra i 10 e i 15 anni, a seconda del settore di destinazione e della tipologia di intervento), garantendo alla ESCo il recupero dell'investimento con un rendimento adeguato.

In Italia esistono 800 ESCo attive certificate, di queste circa 600 svolgono prevalentemente attività di efficientamento energetico, le rimanenti 200 sono invece *Utility* o società che si occupano principalmente di attività quali impiantistica, ingegneria e costruzione o illuminazione pubblica.

Le circa 600 ESCo specializzate si distinguono per tipologia di controllo societario: circa 400 sono soggetti di limitate dimensioni controllati da persone fisiche, mentre le restanti ESCo specializzate sono controllate da altre imprese, da Utilities o da soggetti pubblici (**Figura 3**). Il fatturato medio delle ESCo specializzate, pari ad un valore medio di 9 miliardi di euro/anno tra 2017 e 2020, rappresenta una fetta significativa ma non completa del fatturato del mercato dell'efficienza energetica, visto che anche le *Utilities* e altri *player* non specializzati svolgono direttamente attività in questo mercato.

La revisione al rialzo dei target di efficientamento energetico per il 2030, proposta dall'Unione Europea, rappresenta un ulteriore fattore di traino per le prospettive del *business* ESCo nei prossimi anni, già fortemente incentivato dall'incremento generalizzato dei prezzi energetici rispetto ai livelli medi pre-pandemici, atteso permanere nel breve-medio termine, e dagli incentivi già resi disponibili dal governo per il raggiungimento degli attuali target al 2030.

