

Relazione speciale

Il sostegno dei fondi della politica di coesione alla produzione di energia da fonti rinnovabili ha ottenuto buoni risultati?



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-872-0403-5
doi:10.2865/84704

© Unione europea 2014
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale

Il sostegno dei fondi della politica di coesione alla produzione di energia da fonti rinnovabili ha ottenuto buoni risultati?

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,
secondo comma, TFUE)

Paragrafi

Glossario e abbreviazioni

I-VIII Sintesi

1-11 Introduzione

1-3 Energia da fonti rinnovabili

4-6 Gli obiettivi delle politiche dell'UE: il valore-obiettivo per il 2020 per l'energia da fonti rinnovabili

7 Gli ostacoli alle energie da fonti rinnovabili

8 Sostegno finanziario per l'energia da fonti rinnovabili tramite la politica di coesione

9-11 Gestione concorrente

12-13 Estensione e approccio dell'audit

14-47 Osservazioni

14-16 Progetti sottoposti ad audit che producono le realizzazioni previste...

14-16 Nel complesso, si tratta di progetti ben pianificati che ottengono quanto programmato...

17-21 ... seppur con qualche difficoltà di attuazione ...

17-21 Sono possibili ulteriori miglioramenti a tutti gli stadi dei progetti: dall'appalto alla messa in funzione fino al monitoraggio e alla valutazione

22-25 ... e, nella maggioranza dei casi, i risultati non sono misurati in modo appropriato o i progetti non raggiungono i valori-obiettivo fissati in termini di produzione di energia

22-23 La raccolta e la comunicazione dei dati in materia di FER possono essere migliorate

24-25 I risultati dei progetti non sempre sono stati raggiunti

26-31 Nel pianificare i progetti relativi a FER non si tiene pienamente conto del principio dell'efficienza

26-27 L'efficienza: un obiettivo importante delle spese dell'UE

28-31 Vi sono margini per porre l'accento sull'efficienza sin dalla fase iniziale

- 32-40 ... sono altresì possibili progetti di produzione di energia da fonti rinnovabili più efficienti
- 41-47 I fondi della politica di coesione hanno fornito un limitato valore aggiunto UE; i progetti relativi alle FER non hanno contribuito pienamente gli obiettivi dell'UE in materia di energia

48-54 **Conclusioni e raccomandazioni**

- Allegato I** — Tabella riepilogativa dei progressi compiuti dagli Stati membri verso il raggiungimento del valore-obiettivo in termini di FER per il 2020
- Allegato II** — Fondi della politica di coesione (FESR e FC 2007-2013) assegnati alle FER e a progetti selezionati 2007-2012
- Allegato III** — Elenco dei progetti di produzione di energia da FER sottoposti ad audit
- Allegato IV** — Valutazione di sintesi dei risultati dei progetti in materia di FER

Risposte della Commissione



Fonte: Corte dei Conti europea.

CO₂: Biossido di carbonio.

Concetto di efficienza: Riguarda la capacità o potenzialità di un'entità, un'attività, un programma o un'operazione controllati di raggiungere determinati effetti ad un costo ragionevole. Le analisi dell'efficienza sono studi del rapporto tra costi del progetto e effetti dello stesso, espresso come costo per unità di effetti conseguiti¹. Il concetto è anche sottolineato dalle regole finanziarie dell'UE (cfr. paragrafo 6).

Direttiva FER: Direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

Effetto inerziale: Si ha effetto inerziale quando vengono erogati fondi a sostegno di un beneficiario che avrebbe preso la stessa decisione anche in assenza di aiuti. In tali casi, l'effetto non può essere attribuito alla politica, e l'aiuto versato al beneficiario non ha avuto alcun impatto diretto.

FC: Fondo di coesione.

FER: Energia da fonti rinnovabili, ossia energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idroelettrica, da biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas:

- per **energia geotermica** s'intende energia immagazzinata sotto forma di calore sotto la crosta terrestre;
- per **biomassa** s'intende la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dai settori collegati, come pesca e acquacoltura, nonché la frazione biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani;
- per **energia solare** s'intende la luce e il calore radianti dal sole sfruttate utilizzando una gamma di tecnologie come il riscaldamento solare, il solare fotovoltaico e l'elettricità eliotermica;
- per **energia eolica** s'intende la trasformazione dell'energia del vento in una forma di energia utile, ad esempio usando turbine a vento per generare energia elettrica;
- per **energia idroelettrica** s'intende la conversione dell'energia cinetica derivante dalla caduta e dallo scorrere dell'acqua in energia elettrica.

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale.

FV: Fotovoltaico.

SM: Stato membro.

¹ ISSAI 3000: Principi e linee direttrici per il controllo di gestione, basate sui principi di audit dell'Intosai e sull'esperienza pratica.

Tariffa di riacquisto: Un meccanismo d'intervento progettato per accelerare gli investimenti nelle tecnologie per le energie rinnovabili offrendo contratti a lungo termine a produttori di energia da fonti rinnovabili, in genere basati sul costo di produzione di energia di ciascuna tecnologia.

Valore aggiunto UE: Su un piano generale, il valore aggiunto UE è il valore risultante da un intervento dell'UE che si aggiunge al valore che sarebbe stato altrimenti creato dalla sola iniziativa dello Stato membro.

Valori-obiettivo FER 2020: La direttiva 2009/28/CE sull'energia da fonti rinnovabili, che gli Stati membri dovevano recepire entro dicembre 2010, ha fissato obiettivi nazionali obbligatori per tutti gli Stati membri, in modo che, entro il 2020, l'UE raggiunga una quota di energia da fonti rinnovabili del 20 % in generale e del 10 % nel settore dei trasporti in particolare.

VIA: Valutazione dell'impatto ambientale

Unità di misura dell'energia:

- **GW, MW, kW:** giga/mega/chilowatt;
- **GWh, MWh, kWh:** giga/mega/chilowattora;
- **kWp:** chilowatt-picco. Potenza nominale del modulo fotovoltaico.

I

Il presente audit ha inteso rispondere al seguente quesito: il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione (i fondi della politica di coesione), che rappresentano le due più importanti fonti di finanziamento tra i programmi di spesa dell'UE per promuovere le energie rinnovabili, hanno ottenuto buoni risultati?

II

Per il periodo di programmazione 2007-2013, sono stati stanziati circa 4,7 miliardi di euro per l'energia da fonti rinnovabili. La Corte ha accertato: a) se in quel periodo i fondi siano stati assegnati a progetti per la produzione di energia da fonti rinnovabili scelti in base a priorità ben definite, efficienti, maturi e con obiettivi razionali e b) in quale misura questi fondi abbiano ottenuto buoni risultati nel contribuire al raggiungimento del valore-obiettivo fissato dall'UE per il 2020 per l'energia da fonti rinnovabili.

III

La Corte ha constatato che i 24 progetti di produzione di energia da fonti rinnovabili controllati² hanno prodotto le realizzazioni previste. All'atto della selezione, la maggior parte dei progetti in tema di FER controllati erano sufficientemente maturi e pronti per l'attuazione. Non vi sono stati grandi sforamenti dei costi o ritardi nei progetti e le strutture di produzione di energia da fonti rinnovabili sono state installate come previsto ed erano operative. Non erano evidenti grandi rischi per la loro sostenibilità tecnica.

² I risultati dell'audit derivano da un esame di 24 progetti completati per la produzione di energia da fonti rinnovabili inclusi in nove programmi operativi finanziati dal FESR o dal Fondo di coesione a Malta, in Austria, in Polonia, in Finlandia e nel Regno Unito. I progetti riguardavano i settori della biomassa, del fotovoltaico, dell'energia solare termica e dell'energia eolica.

IV

In un terzo dei progetti controllati, i valori-obiettivo in termini di produzione di energia erano stati ottenuti (o quasi ottenuti) e correttamente misurati. La Corte ha riscontrato che, nel complesso, il sostegno dei fondi della politica di coesione ai progetti di produzione di energia da fonti rinnovabili ha fornito un contributo limitato rispetto alle risorse messe a disposizione, al raggiungimento dell'obiettivo fissato dall'UE per il 2020 in tema di FER, poiché:

- l'efficienza non è stata il principio-guida nella pianificazione e nell'attuazione dei progetti di produzione di energia da fonti rinnovabili; e
- il valore aggiunto UE apportato dai fondi della politica di coesione è stato modesto.

V

Più in dettaglio, la Corte ha riscontrato margini di miglioramento negli Stati membri interessati dall'audit: alcune procedure di appalto non hanno garantito la piena trasparenza, l'equità e l'efficienza della selezione dei contraenti; la preparazione non è stata tale da consentire un monitoraggio ed una valutazione efficaci; i programmi non spiegavano come i fondi dell'UE potessero contribuire in modo efficiente al raggiungimento degli obiettivi in materia di energia da fonti rinnovabili; non sempre, all'atto dello stanziamento dei fondi, si è tenuto conto del rapporto costi/benefici delle misure nei diversi settori delle FER; nei programmi non erano stati definiti indicatori di performance per il monitoraggio e la valutazione.

VI

La Corte conclude che sono necessari miglioramenti se si vuole che il finanziamento nell'ambito di questi programmi apporti il massimo contributo possibile al raggiungimento degli obiettivi fissati per il 2020 in termini di FER.

VII

La spesa per la politica di coesione, in generale, apporta benefici all'economia in senso lato e, benché la misurazione diretta della crescita economica o della creazione di posti di lavoro — principali obiettivi della politica di coesione — non rientrasse nell'ambito del presente audit, le osservazioni e le raccomandazioni della Corte sono altresì formulate tenendo conto di queste finalità.

VIII

In vista di un verosimile maggior impiego di fondi UE per promuovere le FER nel periodo di programmazione 2014-2020, la Corte formula le seguenti raccomandazioni.

Raccomandazione 1

La Commissione, mediante la definizione di orientamenti per la preparazione e selezione di programmi e progetti, nonché attraverso condizioni di messa a disposizione dei fondi per investimenti in produzione di energia da fonti rinnovabili, dovrebbe:

- far sì che i futuri programmi in materia di FER cofinanziati nell'ambito della politica di coesione siano guidati dal principio dell'efficienza, evitando anche l'effetto inerziale. I programmi devono essere basati su una corretta valutazione delle esigenze, sull'attribuzione di priorità alle tecnologie più efficienti (pur non discriminando tra settori FER) e su un contributo ottimale al raggiungimento del valore-obiettivo UE in materia di FER per il 2020. Devono essere fissati obiettivi adeguati in termini di produzione di energia da fonti rinnovabili, sia in relazione alla dotazione finanziaria che ai criteri di selezione dei progetti, con un'attenzione particolare al rapporto costi/benefici dei risultati della produzione di energia (evitando una sovra-compensazione dei progetti);
- promuovere la definizione, da parte degli Stati membri, di un quadro normativo stabile e prevedibile per le FER in generale, nonché procedure più snelle per immettere l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nelle reti del sistema elettrico.

Raccomandazione 2

Gli Stati membri dovrebbero elaborare ed applicare, in base ad orientamenti della Commissione, criteri minimi di efficienza, adattati al contesto in cui vengono realizzati i progetti. Gli Stati membri dovrebbero inoltre accrescere il valore aggiunto dei fondi della politica di coesione, migliorando l'attuazione dei progetti in materia di FER, nonché il monitoraggio e la valutazione, e costituendo un archivio dei dati misurati circa i costi di produzione di energia in tutti i settori delle FER.

Energia da fonti rinnovabili

01

L'energia da fonti rinnovabili è importante per migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'UE e per ridurre la dipendenza dell'UE dai combustibili convenzionali (fossili), le importazioni di energia e le emissioni di gas a effetto serra. L'elettricità ed il calore possono essere generati da una serie di fonti-risorsa: dal sole (energia solare concentrata o energia fotovoltaica), dal vento (parchi eolici sulla terraferma o offshore), dall'acqua (grandi, piccole o micro-centrali idroelettriche), dal terreno (energia geotermica per elettricità o calore) e dalla biomassa (solida, liquida, gas di discarica e porzione biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani, nonché biocarburanti liquidi).

02

L'energia da fonti rinnovabili è fondamentale per ridurre le emissioni di biossido di carbonio (CO₂) e migliorare la sostenibilità ambientale. Inoltre, lo sviluppo di tecnologie basate sulle fonti rinnovabili può dare un impulso positivo all'economia, alla competitività industriale e all'occupazione in Europa. Si prevede che, nel medio/lungo termine, l'energia da fonti rinnovabili diventerà economicamente competitiva rispetto a quella proveniente da fonti convenzionali³.

03

La promozione dell'energia da fonti rinnovabili è contemplata dall'articolo 194, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea nel quadro dell'instaurazione e del funzionamento del mercato interno e della necessità di preservare e migliorare l'ambiente.

Gli obiettivi delle politiche dell'UE: il valore-obiettivo per il 2020 per l'energia da fonti rinnovabili

04

Già nel 1997, l'UE aveva enunciato un valore-obiettivo del 12 % per la quota di energia da fonti rinnovabili da raggiungere entro il 2010. Il Consiglio dell'Unione europea (il Consiglio) ha fissato per l'UE un obiettivo vincolante del 20 % per la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia. Detto obiettivo è da raggiungere entro il 2020, sulla base della «Tabella di marcia per le energie rinnovabili» stilata dalla Commissione, che descrive il percorso per integrare le fonti di energia rinnovabili nelle politiche e nei mercati dell'energia dell'UE (cfr. **allegato I** per quanto riguarda i valori-obiettivo nazionali da conseguire entro il 2020 in termini di fonti rinnovabili)⁴. La direttiva sulle energie rinnovabili, adottata nel 2009, costituisce un quadro giuridicamente vincolante per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili fino al 2020⁵:

- o oltre a fissare il valore-obiettivo generale vincolante del 20 % per l'UE e i valori-obiettivo vincolanti nazionali, compresi tra il 10 % e il 49 %, da raggiungere entro il 2020, la direttiva migliora il quadro per la promozione della produzione di elettricità da fonti rinnovabili (ad esempio, introducendo obblighi per gli Stati membri per quanto riguarda l'accesso alla rete dell'energia elettrica e la semplificazione delle procedure amministrative);
- o essa impone agli Stati membri di elaborare piani d'azione nazionali che definiscano tabelle di marcia per lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili e crea meccanismi di cooperazione tra gli Stati membri per contribuire a raggiungere il valore-obiettivo in termini di FER in modo efficiente.

3 COM(2010) 639 def. del 10 novembre 2010, «Energia 2020. Una strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura».

4 COM(2006) 848 def. del 10 gennaio 2007, «Tabella di marcia per le energie rinnovabili - Le energie rinnovabili nel 21° secolo: costruire un futuro più sostenibile».

5 Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (di seguito «direttiva FER») (GU L 140 del 5.6.2009, pag. 16).

05

Gli Stati membri sono tenuti a garantire che la loro quota di energia prodotta da fonti rinnovabili sia pari o superiore a traiettorie indicative per raggiungere l'obiettivo del 2020 per le FER. Essi devono trasmettere ogni due anni alla Commissione una relazione sull'attuazione della direttiva e sui progressi compiuti verso il raggiungimento dei rispettivi valori-obiettivo nazionali. Le misure riguardanti le FER devono essere introdotte in modo efficiente⁶. La Commissione deve presentare entro il 31 dicembre 2014 una relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della direttiva FER⁷.

06

Inoltre, le regole finanziarie dell'UE prevedono che il «principio dell'efficienza in termini di costi» debba essere un fattore determinante nelle decisioni di spesa pubblica⁸. Il Parlamento europeo ha rilevato altresì il bisogno di individuare le FER «economicamente più vantaggiose» e politiche «ottimali dal punto di vista dei costi» per sfruttare le potenzialità delle FER⁹. Secondo la più recente relazione sui progressi nel campo delle FER stilata dalla Commissione¹⁰, il valore-obiettivo fissato dall'UE per le FER, da raggiungere entro il 2020, verrà probabilmente superato a livello UE, sebbene non tutti gli Stati membri nel 2012 rispettassero la tabella di marcia per conseguire le rispettive quote-obiettivo vincolanti a livello nazionale (cfr. *allegato I*). Successivamente alla pubblicazione, nel 2013, del libro verde, la Commissione ha formulato iniziali riflessioni sulla politica dell'UE in tema di clima e energia per il periodo dal 2020 al 2030, proponendo un valore-obiettivo vincolante del 27 % per l'UE¹¹.

Gli ostacoli alle energie da fonti rinnovabili

07

Oltre a fattori esogeni (quali l'evoluzione dei prezzi dell'energia o l'accesso al credito), molteplici barriere settoriali ostacolano gli investimenti nel campo delle FER in tutta l'Unione europea ed esse non sono state ancora rimosse dagli Stati membri o dalla Commissione¹².

- Barriere istituzionali e giuridiche: ad esempio, la priorità attribuita a livello UE alle questioni energetiche non sempre si riflette a livello locale, regionale e nazionale, determinando una mancanza di chiare strategie di attuazione e di flessibilità nelle amministrazioni competenti o nei sistemi giuridici nazionali, nonché quadri legislativi e contrattuali poco chiari che ostacolano la promozione delle FER. Inoltre, le complesse procedure di autorizzazione e di licenza per la pianificazione, la costruzione e il funzionamento di impianti che utilizzano FER, insieme ad obblighi di natura ambientale, non incoraggiano i promotori di progetti a presentare proposte di progetto realizzabili (mancanza di un efficace sistema amministrativo).
- Difficoltà nell'immettere l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nelle reti di trasmissione o di distribuzione (problemi tecnici, infrastrutture insufficienti, pratiche discriminatorie che impediscono l'accesso alla rete, ripartizione dei costi fra gestori della rete, governo e promotori dei progetti, nonché l'assenza di misurazioni della produzione di energia).
- Sistemi di promozione e d'incentivazione non stabili o non prevedibili e mancanza di informazioni per fornitori, clienti o installatori, entrambi d'ostacolo all'impiego di tecnologie efficienti.

6 Considerando (9) e (41) della direttiva FER.

7 Articolo 23, paragrafo 8, lettera c), della direttiva FER.

8 Articolo 18, paragrafo 1, lettera h), del regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 362 del 31.12.2012, pag. 1).

9 Risoluzione del Parlamento europeo del 21 maggio 2013, «Le attuali sfide e le opportunità a favore delle energie rinnovabili nel mercato interno europeo dell'energia», 2012/2259(INI).

10 COM(2013) 175 def. del 27 marzo 2013, «Relazione sui progressi nel campo delle energie rinnovabili».

11 Cfr. COM(2013) 169 def. del 27 marzo 2013 (libro verde «Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030») e COM(2014) 15 final del 22 gennaio 2014 («Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030»).

12 Cfr. ad esempio COM(2012) 271 def., del 6 giugno 2012, dal titolo «Energie rinnovabili: un ruolo di primo piano nel mercato energetico europeo», e le relazioni biennali di avanzamento del 2010 e 2012 (COM(2011) 31 def. del 31 gennaio 2011 e COM(2013) 175 def. del 27 marzo 2013). Cfr. anche le relazioni stilate dalle associazioni europee di settore (Consiglio europeo delle energie rinnovabili (EREC) e le organizzazioni che ne fanno parte), in particolare il documento *Analysis of deviation and barriers, 2013* prodotto dall'EREC e reperibile sul sito www.keepontrack.eu/publications

Sostegno finanziario per l'energia da fonti rinnovabili tramite la politica di coesione

08

Gli strumenti della politica di coesione — il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione — costituiscono la più importante fonte di finanziamento tra i programmi di spesa dell'UE¹³ per promuovere l'energia da fonti rinnovabili. Mentre durante il periodo di programmazione 2000-2006 erano stati stanziati solo 600 milioni di euro a sostegno di progetti in questo settore, per il periodo di programmazione 2007-2013 all'energia da fonti rinnovabili sono stati assegnati circa 4,7 miliardi di euro; ciò riflette il fatto che a tale settore d'intervento è stata attribuita un'importanza di gran lunga maggiore (cfr. **allegato II** per la ripartizione per Stato membro). Nel periodo di programmazione 2014-2020, il sostegno della politica di coesione al passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio aumenterà ulteriormente e potrebbe raggiungere 27 miliardi di euro a titolo del FESR¹⁴. Ulteriore sostegno può anche essere fornito attraverso il Fondo di coesione.

- 13 Altri programmi dell'UE che promuovevano le FER nel periodo di programmazione 2007-2013 erano: il programma energetico europeo per la ripresa, il programma «Energia intelligente — Europa» e il programma quadro per la ricerca.
- 14 Le regioni dovranno investire una quota minima di risorse FESR (20 % per le regioni più sviluppate, 15 % per le regioni in transizione e 12 % per le regioni meno sviluppate) per sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori, compresi gli investimenti nelle fonti di energia rinnovabili (articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 289)).

Spese della politica di coesione per le FER: dati principali

- o 270,8 miliardi di euro: totale stanziamenti FESR/FC per il periodo 2007-2013
- o 0,6 miliardi di euro: totale stanziamenti FESR/FC per le FER per il periodo 2000-2006
- o 4,7 miliardi di euro: totale stanziamenti FESR/FC per le FER per il periodo 2007-2013

almeno 27 miliardi di euro: stanziamenti minimi previsti FESR a settori che contribuiscono al passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio, comprese le energie da fonti rinnovabili, per il periodo 2014-2020. Ulteriori stanziamenti potrebbero provenire dal Fondo di coesione (cfr. nota n. 14).

Gestione concorrente

09

Nel quadro della politica di coesione, gli Stati membri redigono i singoli programmi operativi, istituiscono e fanno funzionare i propri sistemi di gestione e di controllo e trasmettono alla Commissione relazioni annuali sull'attuazione. Inoltre, nel quadro della gestione quotidiana, gli organismi nazionali o regionali selezionano i progetti e sono responsabili della loro attuazione e valutazione.

10

Le autorità di gestione, gli organismi intermedi e le autorità di certificazione sono incaricati di gestire l'attuazione dei programmi operativi¹⁵. Il finanziamento dei progetti è soggetto a norme e condizioni stabilite in parte a livello UE¹⁶, in parte a livello di Stato membro (i criteri per la selezione dei progetti, le valutazioni dei costi, dei benefici e dei proventi generati dai progetti, nonché le valutazioni dell'impatto economico, sociale e ambientale sono in genere di competenza delle autorità degli Stati membri).

11

La Commissione pubblica orientamenti per la stesura dei programmi operativi, approva i programmi operativi e controlla l'istituzione ed il funzionamento dei sistemi negli Stati membri. In particolare, controlla l'attuazione dei programmi operativi, essenzialmente attraverso le relazioni di esecuzione che riceve, nonché partecipando ai comitati di monitoraggio. Oltre alle relazioni annuali di attuazione, la Commissione può richiedere alle autorità di gestione informazioni specifiche sui programmi e dati sulla selezione dei progetti.

15 Una sintesi delle norme di applicazione del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione per il 2007-2013, comprese quelle sui sistemi di gestione e controllo, sono disponibili al seguente indirizzo: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_it.htm

16 Cfr. regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25).

Estensione e approccio dell'audit

12

12

L'audit ha inteso rispondere al seguente quesito: i progetti del FESR e dell'FC che hanno investito nella produzione di energia da fonti rinnovabili hanno ottenuto buoni risultati? A tale riguardo, sono stati messi a punto criteri di audit plurimi (cfr. **allegato IV**), basati su diverse fonti e studi, comprese fonti e studi dei servizi della Commissione. La Corte ha verificato se i progetti sottoposti ad audit fossero stati attuati e avessero prodotto realizzazioni così come previsto, e se essi avessero raggiunto i propri valori-obiettivo in termini di produzione di energia. In particolare ha accertato: a) se i fondi di cui ai programmi operativi del periodo di programmazione 2007-2013 fossero stati assegnati a progetti per la produzione di energia da fonti rinnovabili scelti in base a priorità ben definite, efficienti, maturi e con obiettivi razionali e b) in quale misura questi progetti abbiano contribuito al raggiungimento del valore-obiettivo in termini di FER per il 2020.

13

I risultati dell'audit derivano da un esame di 24 progetti completati per la produzione di energia da fonti rinnovabili, nell'ambito di nove programmi operativi finanziati dal FESR o dall'FC in Austria, Finlandia, Malta, Polonia e Regno Unito¹⁷. I progetti riguardavano i settori della biomassa, del fotovoltaico (FV), dell'energia solare termica e dell'energia eolica¹⁸. L'**allegato III** contiene un elenco dei progetti FER sottoposti ad audit.

- 17 In base alla ripartizione dei fondi alle FER nei programmi operativi, sono stati selezionati i seguenti progetti:

PO I *Investing in Competitiveness for a Better Quality of Life* — 2007MT161PO001

PO *Niederösterreich* 2007-2013: *Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung* / EFRE — 2007AT162PO001

PO *Salzburg* 2007-2013: *Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung* / EFRE — 2007AT162PO006

PO *Steiermark* 2007-2013: *Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung* / EFRE — 2007AT162PO007

PO *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko* — 2007PL161PO002

PO *Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego* — 2007PL161PO007

PO *Alueellinen Kilpailukyky- ja työllisyystavoite; Länsi-Suomen EAKR-Toimenpideohjelman* 2007-2013 — CCI2007FI162PO003

PO *West Wales and the Valleys ERDF Convergence programme* — 2007UK161PO002

PO *East Wales ERDF Regional competitiveness and Employment programme* — 2007UK162PO012

- 18 Dei 24 progetti sottoposti ad audit, 9 riguardavano la produzione di energia da pale eoliche o micro-turbine o pannelli fotovoltaici, 15 progetti la produzione di energia termica da biomassa o produzione di acqua calda da collettori solari. La dimensione dei progetti varia da progetti per un singolo pannello solare di dimensioni familiari a progetti per un parco eolico con 16 turbine.

Progetti sottoposti ad audit che producono le realizzazioni previste...

Nel complesso, si tratta di progetti ben pianificati che ottengono quanto programmato...

14

Al momento della selezione, i progetti FER controllati erano sufficientemente maturi e pronti per essere attuati. Nonostante fasi di preparazione relativamente lunghe, in alcuni dei progetti relativi ad energia eolica e biomassa, permessi, licenze e piani tecnici essenziali sono stati in genere ottenuti prima dell'approvazione del progetto. Ove applicabile, i beneficiari hanno fatto sì che gli impianti fossero collegati alle reti di trasporto o distribuzione o fossero stipulati contratti con un numero sufficiente di consumatori¹⁹.

15

Non vi sono stati significativi sforamenti dei costi o ritardi nei progetti. Nel complesso, i progetti FER controllati sono stati attuati nei tempi previsti, o solo con ritardi relativamente modesti. L'attuazione

è stata ritardata di più di sei mesi solo nel caso di due progetti: per uno di questi, il ritardo era dovuto al fermo per riparazione di un piccolo impianto di cogenerazione di energia elettrica e termica. Non vi sono stati significativi sforamenti dei costi durante la fase di attuazione. Il **riquadro 2** mostra alcuni esempi di progetti FER sottoposti ad audit.

16

Ad eccezione di un impianto a biomassa²⁰, gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono stati installati e resi operativi così come previsto. Non erano evidenti grandi rischi per la sostenibilità tecnica. Sono state riscontrate poche differenze rispetto alla programmazione iniziale e alle proposte di progetto approvate. La capacità di produzione di energia installata in seguito ai singoli progetti era in genere in linea con le decisioni di cofinanziamento. Gli impianti hanno funzionato senza particolari problemi tecnici o di altra natura dopo la loro messa in uso. Solo alcune unità di produzione, nell'ambito dei progetti controllati, non erano operative. Gli operatori disponevano di sufficienti competenze e risorse per garantire il buon funzionamento e la periodica manutenzione degli impianti.

- 19 Ad esempio, l'approvazione dei progetti controllati riguardanti la biomassa in Austria è stata subordinata al raggiungimento di un numero sufficiente di consumatori dell'energia termica prodotta.
- 20 Una centrale a biomasse in Austria si è discostata dal piano iniziale, in quanto ha utilizzato fondi dell'UE per l'estensione della rete di riscaldamento invece che per installare una seconda caldaia, come previsto nel piano originale. Tale scostamento era stato realizzato in previsione di un'estensione della capacità di riscaldamento, per servire clienti aggiuntivi, e non costituisce quindi una carenza dal punto di vista della sana gestione finanziaria.

Figura 1

Interno della centrale a biomasse a Bruck an der Mur, Austria (progetto realizzato e reso operativo così come previsto)



Fonte: Corte dei conti europea.

Figura 2

Trucioli di legno in una tramoggia di stoccaggio della centrale a biomassa di Bruck an der Mur, Austria

Fonte: Corte dei conti europea.

Riquadro 2

Esempi di progetti FER controllati cofinanziati dai fondi della politica di coesione: realizzazioni

Per maggiori dettagli sulle realizzazioni dei progetti si veda l'*allegato III*.

Biomassa

Tre degli impianti di riscaldamento a biomassa controllati (capacità da 3 MW a 8 MW), con tratte di una rete di teleriscaldamento (da 0,6 a 11 km), sono stati costruiti in Austria. Gli impianti fornivano calore e acqua calda ad un totale 266 consumatori (privati o imprese industriali).

Tre progetti sottoposti ad audit in Finlandia concernevano la costruzione di nuove caldaie a biomassa/pellet o a trucioli di legno (capacità da 0,8 MW a 2,5 MW), in sostituzione di vecchie caldaie a combustibile fossile (olio pesante). Due di questi progetti comprendevano anche la costruzione della necessaria rete di teleriscaldamento (0,6 e 3 km).

Energia eolica

Cinque parchi eolici con capacità di produzione di energia che andava da 3,2 a 38 MW sono stati costruiti in Polonia. Gli impianti comprendono tutte le necessarie infrastrutture (sottostazioni ad alta/media tensione, collegamenti alla rete elettrica e strade di servizio).

Energia solare (FV e collettori solari)

Due progetti hanno installato sistemi di energia elettrica da fotovoltaico, insieme al connesso materiale e ai sistemi di controllo su edifici pubblici a Malta. Un progetto è stato integrato da una piccola turbina eolica.

Cinque progetti analoghi in Polonia hanno installato singoli set di collettori solari a vetrate piane per edifici residenziali e edifici pubblici in cinque comuni, onde fornire acqua calda ai residenti. In totale, oltre 3 000 beneficiari pubblici e privati hanno installato collettori solari. Un progetto includeva l'illuminazione stradale e l'energia fotovoltaica.

... seppur con qualche difficoltà di attuazione...

Sono possibili ulteriori miglioramenti a tutti gli stadi dei progetti: dall'appalto alla messa in funzione fino al monitoraggio e alla valutazione

17

Le difficoltà nell'immettere l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nella rete hanno ostacolato lo sfruttamento delle FER. In tutta l'UE, lo sviluppo della rete è stato identificato come uno dei principali ostacoli all'integrazione su vasta scala dell'energia elettrica da fonti rinnovabili nella rete di distribuzione e trasmissione²¹. Di conseguenza, nell'ambito del processo di costruzione del mercato interno dell'energia, l'Unione e i suoi Stati membri devono investire

sia nelle reti nazionali che nei collegamenti transfrontalieri. I responsabili dei progetti controllati hanno sottolineato che la capacità di riserva nelle reti è stata insufficiente²², che le reti devono essere ampliate e modernizzate e che una maggiore trasparenza circa la ripartizione dei costi tra i gestori di rete, le amministrazioni pubbliche e i promotori dei progetti potrebbe migliorare l'efficienza dell'intero sistema. Sebbene solo pochi dei progetti sottoposti ad audit abbiano sperimentato problemi di connessione alla rete, l'installazione di impianti di produzione di elettricità da FER non viene comunque accompagnata da un miglioramento delle reti negli Stati membri. Problemi tecnici e di costo sono stati frequentemente citati dalle autorità nazionali e dagli operatori del campo delle FER come ostacoli ad una effettiva immissione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili nelle reti elettriche. Il riquadro 3 illustra i problemi in relazione all'energia da FER nelle reti.

21 COM(2013) 175 def..

22 Cfr. anche direttiva 2005/89/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 gennaio 2006, concernente misure per la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e per gli investimenti nelle infrastrutture (GU L 33 del 4.2.2006, pag. 22). L'articolo 3, paragrafo 2, lettera f), prevede che gli Stati membri, nell'attuazione di misure intese a salvaguardare la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica, debbano tener conto della necessità di garantire una sufficiente capacità di trasmissione e di generazione di riserva per un funzionamento stabile.

Figura 3

Parco eolico a Golice, Polonia



Fonte: Corte dei conti europea.

Accesso alla rete dell'energia elettrica prodotta da FER in Polonia; immissione dell'energia elettrica da fotovoltaico nella rete elettrica di Malta

Lo stato insoddisfacente e la mancanza di capacità di riserva delle reti di trasmissione e distribuzione sono stati i principali ostacoli a un'ulteriore integrazione dell'elettricità da energia eolica e fotovoltaica in Polonia. Oltre alla necessità di ampliare e ammodernare l'infrastruttura di rete, anche le difficoltà per ottenere le necessarie autorizzazioni per il collegamento alla rete (problemi tecnici e giuridici, nonché tasse di connessione alla rete) hanno ostacolato lo sviluppo delle FER²³. Per i progetti di energia eolica controllati, il tempo necessario per la costruzione degli impianti, compresi quelli per ottenere i necessari permessi per la connessione alla rete, è stato di 4-5 anni.

A Malta erano disponibili chiare linee-guida sui permessi e le autorizzazioni di pianificazione, ove necessarie, riguardanti gli impianti solari e fotovoltaici. Tuttavia, nel 2010 e nel 2011, quando sono entrati in funzione molteplici impianti previsti da progetti cofinanziati dall'UE, sono state di frequente incontrate difficoltà per il riacquisto dell'energia elettrica prodotta, in genere quella eccedente il quantitativo consumato degli stessi produttori. Poiché i contatori non erano stati installati dall'operatore della rete, i produttori non sono stati remunerati tramite la tariffa di riacquisto, per periodi fino a quattro mesi, per l'energia elettrica da essi prodotta.

²³ Eclareon, Oeko-Institut e AA.VV., *Integration of electricity from renewables to the electricity grid and to the electricity market — RES-Integration. National report: Poland*, 20.12.2011.

18

La Commissione, nell'analisi delle relazioni degli Stati membri del 2011 sui progressi nel campo delle energie da fonti rinnovabili, ha indicato che i passi in avanti compiuti per rimuovere le barriere amministrative erano ancora lenti, con procedure di autorizzazione e licenza complesse e scoraggianti²⁴. Vi sono margini di miglioramento negli Stati membri in cui l'audit ha avuto luogo. Nel corso dell'audit è stato riscontrato, ad esempio, che Malta aveva intrapreso lo sviluppo delle FER solo durante il periodo di

programmazione 2007-2013; pertanto, un mercato delle FER non è ancora divenuto maturo, né è ancora stato completato un efficace sistema amministrativo. Inoltre, in Polonia e nel Regno Unito mancavano in parte approcci armonizzati nazionali o regionali per coordinare il lavoro delle autorità. In particolare, la misurazione e la comunicazione dei risultati dei progetti in termini di energia prodotta erano carenti, e pertanto i dati non sono stati utilizzati per confrontare progetti e diversi settori FER come informazioni utili per elaborare future misure.

²⁴ SWD(2013) 102 def. del 27 marzo 2013, *Renewable energy progress report*.

19

Tuttavia, un esempio di buone pratiche è stato constatato in Austria. Uno strumento per la gestione della qualità per impianti di riscaldamento a biomassa ha assicurato adeguati meccanismi di monitoraggio in tale Stato membro («QM heizwerke», cfr. **riquadro 4**).

Riquadro 4

Monitoraggio dei progetti in Austria

Tutti gli impianti di teleriscaldamento a biomassa superiori a 400 kW e/o alimentanti una rete di riscaldamento maggiore di 1 km sono tenuti ad applicare un sistema di gestione della qualità. Il coordinamento del processo di finanziamento e la gestione dei necessari dati di pianificazione e funzionamento sono facilitati da una banca dati che fornisce una piattaforma comune per i beneficiari dei progetti, nonché dati tecnici ed economici utili ai responsabili della qualità, ed una piattaforma IT per il monitoraggio e l'ottimizzazione delle operazioni. Introdotto nel 2006, «QM heizwerke» contiene dati provenienti da oltre 100 impianti a biomassa.

Sito Internet: www.qm-heizwerke.at

Figura 4

Auditor in visita nella centrale a biomassa presso Weissenbach an der Triesting, Austria

Fonte: Corte dei conti europea.

20

Le procedure di appalto non hanno garantito la piena trasparenza, l'equità e l'efficienza della selezione dei contraenti.

- o Per due progetti maltesi per sistemi fotovoltaici sottoposti a audit, gli appalti avevano dovuto essere annullati, in quanto tutte le offerte ricevute erano non conformi sotto il profilo tecnico o amministrativo. Ciò è dipeso da requisiti tecnici inutilmente elevati o da procedure e obblighi eccessivamente complessi. In entrambi i casi, si è verificato un certo ritardo e la concorrenza tra gli offerenti è stata ostacolata.
- o In due progetti in Polonia, i modelli di turbina eolica erano stati specificati, senza necessità, in progetti di costruzione o permessi di costruzione. Ciò ha impedito di avere un capitolato d'oneri che potesse garantire appalti concorrenziali e migliori rapporti qualità/prezzo. In un altro progetto, analogamente, era stato predeterminato un tipo specifico di collettore solare. In ciascuno di tali appalti, solo un'offerta,

tra quelle ricevute, soddisfaceva le specifiche tecniche.

- o Gli organismi di attuazione ed i beneficiari dei progetti non possedevano sufficienti competenze in materia di tecnologie basate sulle FER, di mercati FER e dei quadri giuridici degli appalti. Diverse attrezzature e diversi lavori di installazione relativi alle FER erano di natura simile, talvolta identica, e di dimensioni piccole, soprattutto per le operazioni nell'ambito di regimi di sovvenzione. Pertanto, vi erano le condizioni per un appalto coordinato gestito da un'unità specializzata di esperti a livello nazionale/regionale, al fine di ottenere un migliore rapporto prezzo/qualità, economie di scala e anche gare d'appalto di più breve durata. Come esempio, possono essere citati impianti di riscaldamento dell'acqua installati sul tetto, pannelli fotovoltaici e piccole caldaie a biomassa a Malta e in Polonia. Vi sono state sospensioni temporanee di progetti a Malta, dovute in parte ad un'organizzazione degli appalti non efficiente.

Figura 5

Centrale a biomassa presso Flachau, Austria



Fonte: Corte dei conti europea.

Osservazioni

21

La preparazione dei progetti in materia di FER non ha consentito un monitoraggio e una valutazione efficaci. In tutti i programmi operativi controllati, gli obiettivi e gli indicatori di performance definiti erano imprecisi e non si basavano su dati di partenza attendibili. Pertanto, i progetti in uno stesso settore o in diversi settori FER non potevano essere confrontati; né le autorità competenti potevano verificare il contributo dei fondi UE al raggiungimento dei valori-obiettivo UE e nazionali in materia di FER (cfr. anche paragrafo 30).

... e, nella maggioranza dei casi, i risultati non sono misurati in modo appropriato o i progetti non raggiungono i valori-obiettivo fissati in termini di produzione di energia

La raccolta e la comunicazione dei dati in materia di FER possono essere migliorate

22

Gli Stati membri non dispongono di dati accurati e convalidati circa gli effettivi risultati dei progetti nel campo delle FER. Al momento dell'attuazione dei progetti, il settore delle FER era caratterizzato da enorme volatilità in termini di costi delle tecnologie (la maggior parte delle tecnologie ha registrato drastiche riduzioni di prezzo) e da prezzi dell'energia crescenti. È importante analizzare informazioni aggiornate circa i costi delle tecnologie FER se si vuole stabilire quali tecnologie offrano il rendimento più favorevole nelle specifiche circostanze locali e il livello appropriato di sostegno.

23

Invece, mentre sono disponibili dati sulle capacità di produzione di energia degli impianti installati nell'ambito dei progetti, per 11 dei 24 progetti controllati non

erano disponibili dati, o erano disponibili soltanto dati inattendibili, sull'energia effettivamente prodotta. Dato che la reale misurazione e la comunicazione non erano condizioni per ottenere il cofinanziamento pubblico, le relazioni finali dei progetti fornivano unicamente risultati stimati, non misurati, di solito in base a parametri tecnici delle tecnologie FER forniti dai costruttori e in base alle specifiche situazioni locali. Diversi produttori di energia da fonti rinnovabili non hanno misurato l'energia prodotta. Pertanto, in 11 dei 24 progetti sottoposti ad audit (cinque in Polonia: progetti per l'energia solare nella regione di Lublin, quattro a Malta e due nel Regno Unito) i risultati in termini di energia non erano basati su dati misurati/convalidati, bensì su valori presi dalla letteratura o su stime professionali fatte da ingegneri.

I risultati dei progetti non sempre sono stati raggiunti

24

Per 13 dei 24 progetti sottoposti ad audit, i risultati in termini di produzione di energia sono stati effettivamente misurati: solo cinque di questi 13 progetti hanno raggiunto i rispettivi valori-obiettivo, e altri tre li hanno quasi raggiunti. I restanti progetti non hanno raggiunto, o hanno solo parzialmente raggiunto, i rispettivi valori-obiettivo in termini di produzione di energia. In molti casi ciò è stato dovuto a previsioni insufficientemente precise, ma alcuni progetti hanno anche incontrato problemi tecnici nelle fasi iniziali. La **tabella 1** confronta la produzione di energia prevista per i progetti FER con quella effettiva.

25

In sintesi, la valutazione dell'efficienza, dell'attuazione e della realizzazione degli obiettivi dei 24 progetti controllati ha condotto a risultati eterogenei, con un misto di progetti buoni, soddisfacenti e insoddisfacenti, come indicato nell'**allegato IV**. Il **riquadro 5** indica alcuni motivi della debole performance di alcuni dei progetti FER.

Riquadro 5

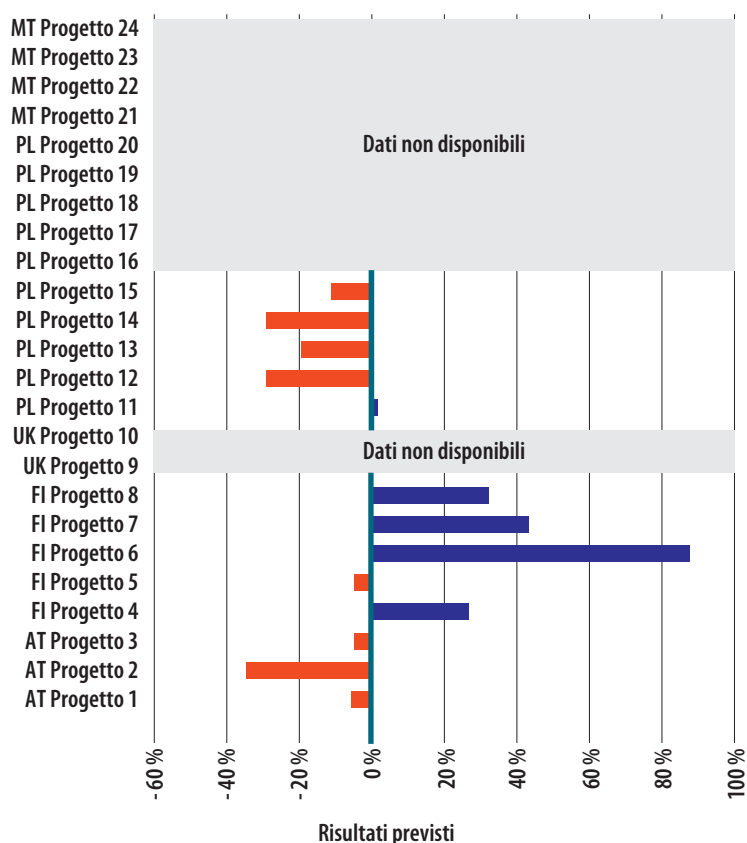
Motivi della debole performance dei progetti

In Austria, l'effettiva produzione di energia era in linea o superiore alle previsioni in quelle fasi di progetto che erano state direttamente finanziate dai fondi FESR. Invece, in due progetti che sono stati successivamente estesi, con capacità termica supplementare e ulteriori reti a servizio di clienti aggiuntivi, i valori-obiettivo previsti non sono stati raggiunti. Le cause principali sono state una sovrastima della domanda di riscaldamento o un mancato consumo di riscaldamento, in via temporanea, da parte dei principali clienti.

I motivi alla base di una performance inferiore alle attese per i progetti di energia eolica polacchi erano previsioni troppo ottimistiche riguardo al vento e problemi tecnici durante il primo anno di funzionamento.

Nel Regno Unito, inoltre, anche se non erano disponibili dati definitivi e i regimi di sovvenzione controllati non erano stati ultimati al momento dell'audit, i risultati dei sotto-progetti hanno comunque rivelato che alcuni di essi non hanno raggiunto i valori-obiettivo previsti in termini di produzione di energia, soprattutto a causa dell'elevata percentuale di acqua presente nei materiali della biomassa, oppure a causa di una domanda di energia inferiore a quella stimata.

Tabella 1

Raffronto tra produzione media di energia prevista e quella effettiva nei progetti FER controllati i cui risultati in termini di produzione di energia sono stati misurati, 2009-2012, in %

Fonte: Calcoli della Corte basati su: banca dati «QM heizwerke» (Austria); informazioni sui costi medi di investimento per progetti analoghi (Finlandia e Polonia), convenzioni di finanziamento dei progetti; informazioni sui risultati dei progetti calcolati dai beneficiari.

Nel pianificare i progetti relativi a FER non si tiene pienamente conto del principio dell'efficienza

L'efficienza: un obiettivo importante delle spese dell'UE

26

L'efficienza riguarda la capacità o potenzialità di un'entità, attività, programma o operazione controllati di conseguire determinati effetti ad un costo ragionevole. Le analisi dell'efficienza sono studi del rapporto tra costi del progetto e effetti dello stesso, espresso come costo per unità di effetti conseguiti²⁵.

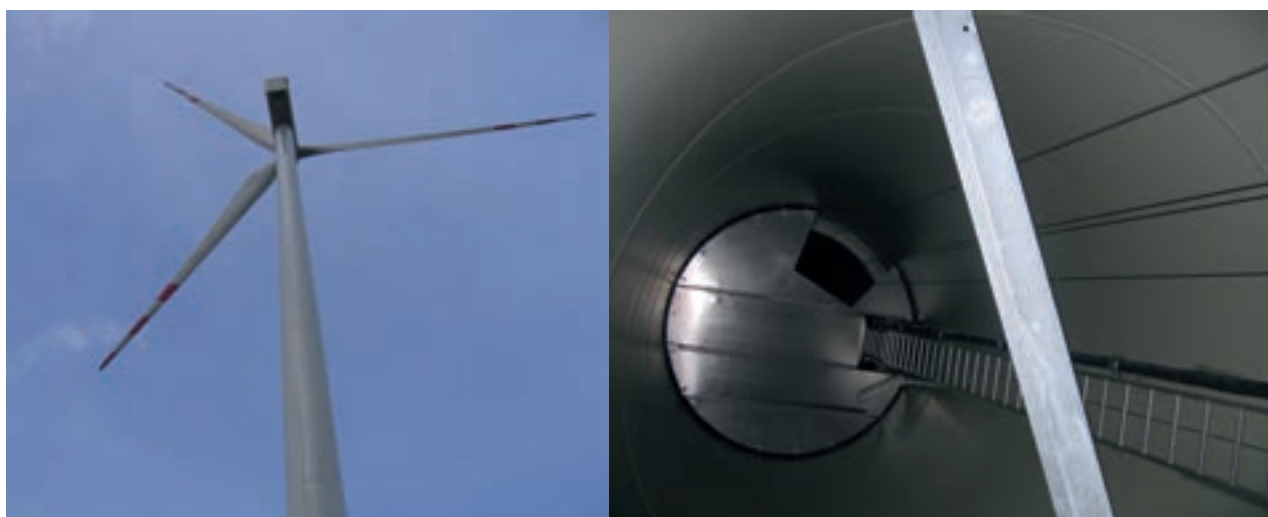
27

Una ottimale (o efficiente) produzione di energia da fonti rinnovabili è importante per la performance economica. I fondi della politica di coesione costituiscono una parte significativa del sostegno alle attività nel campo delle FER e potrebbero rappresentare un volano importante sia per la politica in materia di FER che per lo sviluppo economico regionale.

25 ISSAI 3000: Principi e linee direttrici per il controllo di gestione, basate sui principi di audit dell'Intosai e sull'esperienza pratica.

Figura 6

Pala eolica (vista dall'esterno e dall'interno di una turbina eolica in Polonia)



Fonte: Corte dei conti europea.

Vi sono margini per porre l'accento sull'efficienza sin dalla fase iniziale

28

In relazione alla preparazione dei programmi operativi, le autorità nazionali non hanno condotto appropriate valutazioni dei bisogni per individuare quali tecnologie potessero contribuire al raggiungimento dei valori-obiettivo in termini di FER nel modo più efficiente, né come i programmi stessi potessero essere affiancati da altri strumenti finanziari o da regimi di sostegno nazionali. Di conseguenza, i programmi operativi non contenevano spiegazioni su come i fondi dell'UE potessero contribuire in modo efficiente a raggiungere gli obiettivi in materia di FER.

29

Inoltre, la Commissione e le autorità nazionali non hanno considerato in fase di pianificazione il contributo che i fondi della politica di coesione (o dei fondi nazionali) avrebbero fornito al raggiungimento dei valori-obiettivo in materia di FER. Tra i programmi operativi controllati, quelli in Austria e in Finlandia non hanno indicato l'energia prevista e quella effettivamente prodotta da fonti rinnovabili tramite le misure sovvenzionate dal FESR e dal FC. Nei cinque paesi controllati, la capacità installata, in termini di produzione di energia da fonti rinnovabili, per raggiungere i valori-obiettivo in termini di FER nel 2020 corrisponde a 95 304 MW (cfr. **tabella 2**). Le relazioni di attuazione presentate dalle autorità di gestione alla Commissione mostrano che, al 2012, 4 464 MW, ovvero il 4,7 % della capacità richiesta in base al valore-obiettivo per il 2020 (ossia l'8,1 % in relazione alla traiettoria-obiettivo del 2013 negli Stati membri controllati), sono stati forniti tramite i progetti finanziati dalla politica di coesione in questi paesi. L'utilità dei fondi della politica di coesione per le FER è stata variabile nei diversi Stati membri.

Come si evince anche dalla **tabella 2**, per più Stati membri non si dispone di dati adeguati per confrontare quanto realizzato dai progetti della politica di coesione in relazione ai valori-obiettivo prefissati in termini di FER. Questa mancanza di dati non permette di definire i dati economici e sull'energia di partenza nei diversi settori FER e per le diverse tecnologie FER.

Tabella 2

Fondi della politica di coesione 2007-2013 per le FER e loro impatto sul conseguimento dei valori-obiettivo del 2020 in termini di FER negli Stati membri

PO	Fondi del FESR e del FC assegnati alle FER (euro) ¹	Capacità supplementare in termini di FER derivante dagli investimenti del FESR e del FC (MW)		Capacità aggiuntiva in termini di FER necessaria per raggiungere il valore-obiettivo del 2020 per le FER (MW)		Contributo FESR/FC alla capacità FER totale per raggiungere il valore-obiettivo del 2020 per le FER (in %)
		Prevista	Comunicata (fine 2012)	Entro il 2013	Entro il 2020	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7 = 3:6)
Austria	25 037 408	105	99	11 301	13 179	0,79
Belgio	11 851 495	Dati non disponibili		3 062	8 255	Dati non comunicati alla Commissione
Bulgaria	16 710 959	Dati non disponibili		4 232	5 189	
Cipro	9 520 000	Dati non disponibili		190	584	
Repubblica ceca	397 759 730	131	12	Dati non disponibili		
Germania	252 995 745	29	118	71 621	110 934	0,03
Danimarca		Dati non disponibili		6 017	6 754	Dati non comunicati alla Commissione
Estonia		0	6	Dati non disponibili		
Spagna	160 152 052	Dati non disponibili		49 722	69 844	
Finlandia	20 682 247	Dati non disponibili		24 690	33 420	Dati non comunicati alla Commissione
Francia	363 591 135	1 161 307	1 833 445	39 628	62 167	Dati non confermati
Grecia	283 795 789	156	106	6 872	13 271	1,18
Ungheria	349 310 777	0	0	1 109	1 537	Dati non comunicati alla Commissione
Irlanda		Dati non disponibili		3 496	8 339	
Italia	775 717 953	5 215	2 893	32 524	43 823	11,9
Lituania	58 485 290	0	173	1 289	1 635	Dati non comunicati alla Commissione
Lussemburgo	1 767 056	5 000	11 000	179	347	Dati non confermati
Lettonia	67 180 000	77	21	1 661	2 168	3,55
Malta	78 200 000	Dati non disponibili		36	160	Dati non comunicati alla Commissione
Paesi Bassi	19 182 600	Dati non disponibili		6 086	14 994	Dati non comunicati alla Commissione
Polonia	825 761 396	972	246	4 444	10 335	9,4
Portogallo	59 857 312	0	0	12 699	19 200	Dati non comunicati alla Commissione
Romania	331 542 611	200	275	9 635	12 589	1,58
Svezia	52 342 949	0	271	21 744	23 786	Dati non comunicati alla Commissione
Slovenia	54 186 553	355	120	1 258	1 693	21
Slovacchia	90 252 216	98	72	2 144	2 746	3,57
Regno Unito	159 590 365	12 000	4 120	14 660	38 210	31,4
Croazia		Dati non disponibili				Dati non comunicati alla Commissione
SM controllati	1 109 271 416	13 077	4 464	55 131	95 304	13,72
In totale	4 665 401 221	1 185 643	1 852 975	318 998	505 159	Dati non confermati

1 Il rapporto stanziamenti/realizzazioni (euro/MW) non può essere raffrontato tra uno Stato membro e l'altro, a causa della diversa natura degli investimenti (produzione di energia, promozione delle FER, creazione di reti, progetti pilota ecc.).

Fonte: Piani d'azione nazionali per le energie rinnovabili (2010), relazioni di attuazione dei programmi operativi per il 2012.

30

L'efficienza delle misure in diversi settori FER non è stato esaminato e non ha inciso sulla definizione delle dotazioni finanziarie stanziare per le FER nell'ambito dei programmi operativi oggetto di audit; al contempo, sono mancate una corretta valutazione delle esigenze e appropriate valutazioni intermedie.

- Nel 2007, all'atto della concezione dei programmi operativi, non era stata effettuata una dettagliata analisi della situazione (inclusa una valutazione dei bisogni in diversi settori FER nelle regioni); in particolare, le autorità nazionali non avevano stimato il costo per unità di capacità energetica installata o il costo di produzione di un'unità di energia, trascurando l'efficienza delle misure che intendevano finanziare attraverso risorse pubbliche.
- Inoltre, i programmi operativi non hanno beneficiato dei risultati o degli insegnamenti tratti dai precedenti programmi in materia di FER finanziati mediante risorse UE o nazionali.
- Non è stata fornita nessuna giustificazione adeguata per l'assegnazione di fondi pubblici ad interventi di produzione di energia da fonti rinnovabili. L'assegnazione dei fondi è stata in genere basata su una stima approssimativa del potenziale regionale e delle capacità di assorbimento dei fondi, anziché su un'analisi sistematica della situazione regionale e sul raffronto tra potenziali alternative in termini di tipologie di FER o di tecnologie FER.

- Sebbene in Finlandia e nel Regno Unito le autorità abbiano inserito *in itinere* alcuni adeguamenti nei loro programmi, senza valutazioni formali, in generale tuttavia non è stata condotta nessuna valutazione intermedia o di natura analoga sulle misure del periodo 2007-2013, il che avrebbe potuto contribuire a riorientare i programmi relativi alle FER.

31

Inoltre, i programmi operativi non hanno definito indicatori di performance per il corretto monitoraggio e la corretta valutazione dell'efficienza delle misure nel campo delle FER, indicatori che avrebbero anche facilitato la valutazione del contributo apportato dai fondi dell'UE al raggiungimento dei valori-obiettivo stabiliti in termini di FER (**tabella 2**). I programmi operativi di Austria, Polonia e Malta contenevano indicatori relativi ad una capacità aggiuntiva in materia di FER; invece l'insieme di indicatori di risultato in Finlandia non includeva indicatori per la creazione di capacità di produzione di energia, per l'energia prodotta o per la riduzione/eliminazione delle emissioni di CO₂; e anche nel Regno Unito mancava un indicatore di risultato relativo alla creazione di capacità in materia di FER. Ciò significa che, in questi casi, le autorità di gestione e la Commissione non erano in grado di effettuare un monitoraggio e una valutazione ex post adeguati degli investimenti dei fondi della politica di coesione in FER²⁶.

26 Nel caso della Finlandia e del Regno Unito, le relazioni annuali di attuazione non hanno fornito spiegazioni circa i risultati effettivi e la loro misurazione, e non è stata effettuata nessuna valutazione degli ostacoli, del potenziale e dei bisogni nei diversi settori FER nelle regioni coperte dal PO sottoposto a audit.

Figura 7

Stazione di trasformazione in un parco eolico a Golice, Polonia

Fonte: Corte dei conti europea.

... sono altresì possibili progetti di produzione di energia da fonti rinnovabili più efficienti**32**

Eliminare le inefficienze nella pianificazione e attuazione dei progetti in materia di FER contribuirà direttamente al raggiungimento dei valori-obiettivo UE e nazionali per il 2020 in tema di FER, ma potrà anche favorire i consumatori di energia e rilanciare l'economia più in generale.

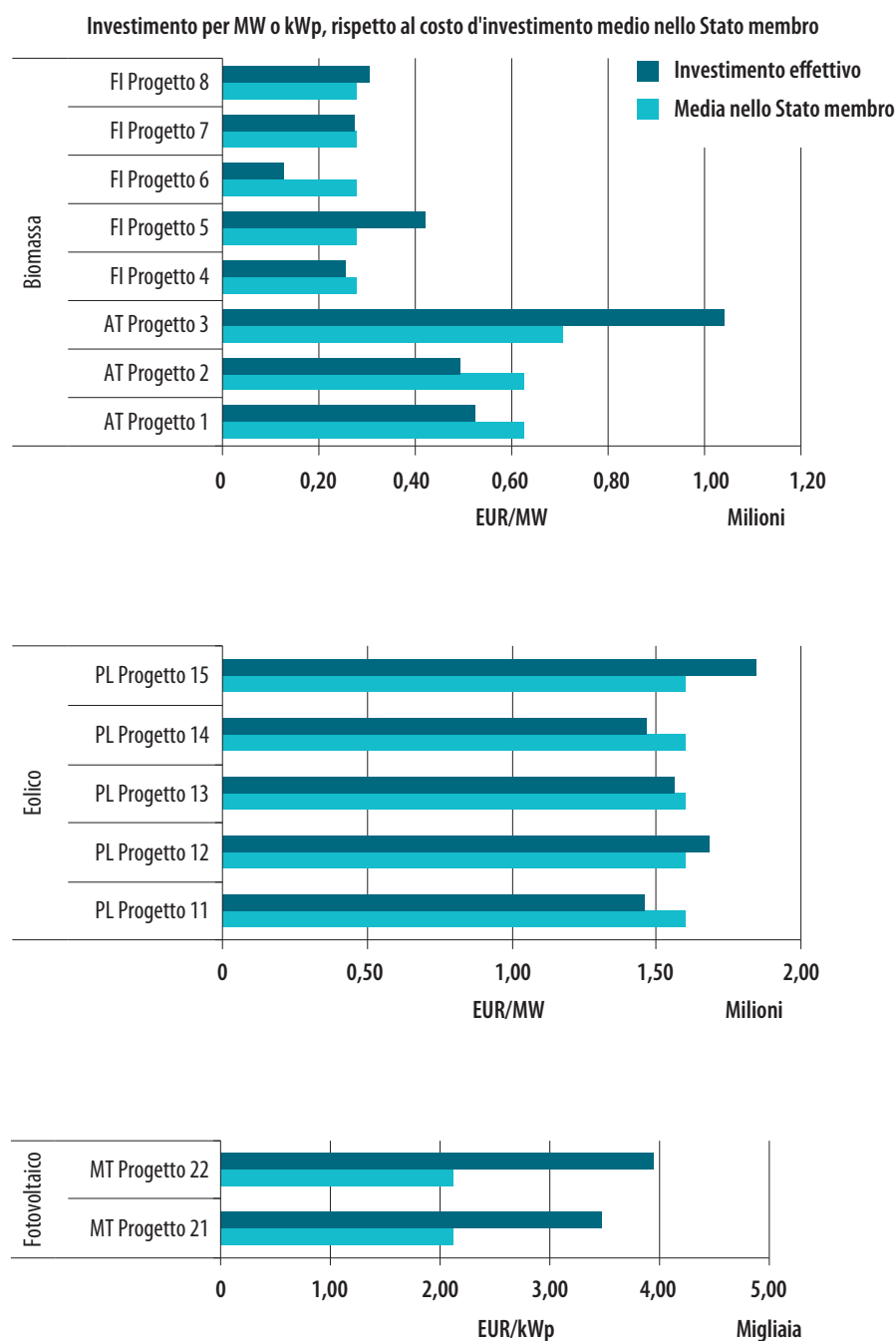
33

I risultati dei progetti finanziati dall'UE sono variabili in termini di rapporto costi/benefici. I costi di investimento in tecnologie FER variano molto e dipendono dal sito specifico. Nell'UE, non esiste un'unica tecnologia più efficiente in termini di produzione di energia elettrica da fonti

rinnovabili. Pertanto, ai fini dell'audit si è proceduto a comparare solo i costi nell'ambito di un particolare settore FER nello stesso Stato membro. Quattro progetti sottoposti ad audit sono risultati notevolmente più costosi rispetto a progetti analoghi nel medesimo Stato membro (progetti relativi a biomassa ed energia fotovoltaica, cfr. **tabella 3**). Nei progetti controllati, i costi medi calcolati per capacità installata variavano da 0,16 milioni di euro/MW a 1,8 milioni di euro/MW. Come calcolato dalle autorità nazionali di uno degli Stati membri in cui ha avuto luogo l'audit, i periodi di rimborso degli investimenti variavano da 2 a 537 anni per i progetti controllati. Investimenti ad alta intensità di capitale, con periodi di rimborso superiori ai 100 anni, non raggiungeranno un punto di equilibrio ragionevole dal punto di vista economico. Ciò indica che il sostegno pubblico non sempre è stato assegnato ai progetti più efficienti.

Tabella 3

Efficienza dei progetti FER controllati



Fonte: Calcoli effettuati dalla Corte, basati sulla documentazione dei progetti e sulle analisi condotte dalle autorità di gestione¹.

¹ Nota ai progetti in FI: Costi di investimento medi in macchinari e attrezzature dei progetti sottoposti ad audit. Il progetto n. 5 comprende i costi delle tubazioni sul sito, il progetto n. 6 solo quelli della caldaia ausiliaria. Non sono disponibili dati per i progetti MT 23 e 24 (fotovoltaico), PL da 16 a 20 (energia solare) nonché UK 9 e 10 (biomassa).

34

Per i progetti FER, sono stati definiti solo in parte obiettivi razionali in tema di energia. I progetti erano in linea con gli obiettivi strategici nazionali in termini di FER. Ove necessario, esistevano accordi o strategie per la fornitura di carburante agli impianti (progetti di impianti a biomassa in Austria, Finlandia e nel Regno Unito). Alcuni progetti sono stati preceduti da studi limitati, dimostranti la sostenibilità economica e redditività, ma non sono state effettuate analisi circa i migliori e più efficienti tipi di FER e le migliori soluzioni tecnologiche. Per preparare i progetti FER controllati, non si è fatto riferimento a valutazioni di precedenti interventi simili e quindi non si è tratto insegnamento dalle esperienze passate.

35

Solo per la metà circa dei progetti sottoposti ad audit (13 su 24) erano disponibili dati per verificare il raggiungimento degli obiettivi relativi all'energia effettivamente prodotta (**tabella 1 e allegato III**), cfr. anche il paragrafo 24. Inoltre, spesso i dati di riferimento sui costi di produzione dell'energia o sui quantitativi di combustibili convenzionali utilizzati dai consumatori non erano disponibili prima che fossero fissati gli obiettivi e concepiti i progetti (ad esempio, programma operativo della regione di Lublin in Polonia). Di conseguenza, in questi casi non è possibile valutare se i progetti finanziati abbiano effettivamente generato i risultati economici o finanziari attesi (ad esempio, per calcolare i periodi di rimborso degli investimenti).

36

Le procedure di selezione non garantivano l'efficienza dei progetti. In generale, i criteri di selezione dei progetti, approvati dai comitati di monitoraggio istituiti per ciascun programma operativo, non consentivano alle autorità incaricate dell'attuazione di individuare i progetti FER più efficienti. La creazione di capacità di produzione di energia, l'effettiva produzione di energia e i relativi investimenti necessari in molti casi non erano utilizzati come criteri di selezione o di aggiudicazione. In alcuni casi, non era stato definito alcun criterio di selezione specifico, e venivano invece usati criteri di selezione universalmente applicabili ai molteplici settori contemplati dal programma operativo²⁷.

37

In alcuni casi, vi è stata insufficiente concorrenza tra le proposte di progetti. Laddove i progetti venivano individuati attraverso inviti a presentare proposte, non si è tenuto conto del miglior rapporto costi/benefici delle proposte (periodo di rimborso, rapporto tra investimenti e produzione di energia). Considerando che di solito le candidature di progetti dovevano soddisfare criteri minimi, le procedure in essere non hanno impedito di sovvenzionare progetti di qualità relativamente bassa in termini di risultati relativi alla produzione di energia. La presenza di una determinata dimensione minima di investimento rischiava di far scartare le domande per i progetti di più piccole dimensioni, che potevano però forse vantare migliori parametri economici.

27 Ad esempio:

- la selezione dei progetti FER nell'ambito del programma operativo «Infrastrutture e ambiente» in Polonia si è basata sugli stessi criteri applicati in settori diversi, ad esempio per tipi di progetti FER non raffrontabili;
- in Finlandia, le proposte di progetto non sono state classificate in ordine di priorità e come criteri di efficienza e di ammissibilità sono stati usati solo i periodi di rimborso stimati;
- a Malta, i criteri di selezione si applicavano ai molteplici settori contemplati dal programma operativo, ma non in modo specifico al settore delle FER. Sebbene un criterio assegnasse punteggio in relazione al contributo dei progetti ad altri indicatori oltre il minimo richiesto, i criteri di selezione non prevedevano alcun criterio di efficienza o di rapporto costi-benefici per la produzione di energia da fonti rinnovabili;
- nei programmi operativi controllati in Austria, non si è tenuto conto del miglior rapporto costi/benefici delle proposte (periodo di rimborso, rapporto tra investimenti e produzione di energia).

38

D'altro canto, le norme di finanziamento in Austria, Regno Unito e, in qualche misura, in Finlandia contenevano criteri tecnici ed economici volti a evitare la selezione di progetti per impianti a biomassa troppo dispendiosi in relazione al numero di utenti. Il rischio di selezionare proposte di progetto prive di un buon rapporto costi/benefici è stato quindi minore. Inoltre, si è tenuto conto della redditività del progetto, e dunque i progetti più redditizi ricevevano meno sussidi (cfr. **riquadro 6**). Tale adeguamento del livello di cofinanziamento dei progetti non è stato assicurato dalle autorità competenti in altri Stati membri in cui ha avuto luogo l'audit.

39

I tassi di cofinanziamento UE variavano tra il 2 % e l'85 % nei programmi operativi, senza che ciò venisse giustificato nella relativa documentazione. In base al principio del cofinanziamento, una parte dei costi di investimento di un progetto è sostenuta dal destinatario finale dell'aiuto pubblico, per cui occorre considerare le entrate o la redditività del progetto. La finalità della sovvenzione, inoltre, dovrebbe essere quella di sostenere un'azione che non potrebbe altrimenti essere realizzata a causa di un deficit di finanziamento o dell'assenza di un incentivo economico. Esiste un costo-opportunità: elevati tassi di cofinanziamento hanno ridotto le dimensioni o il numero di altri progetti FER che avrebbero potuto essere finanziati mediante fondi pubblici. Nessun collegamento è stato fatto tra il tasso di sostegno e la redditività oppure la necessità di incentivare gli investitori a realizzare progetti FER. Tassi di cofinanziamento molto elevati e non giustificati (sostegno finanziario pubblico per un importo più elevato di quanto era necessario perché un progetto fosse economicamente o finanziariamente sostenibile) hanno aumentato il rischio di effetto inerziale — ad esempio sostituendo fondi privati, ma anche fondi nazionali — e hanno ridotto il numero di progetti di produzione di energia da FER sostenuti. Il **riquadro 7** illustra casi di cofinanziamento dai tassi elevati.

Selezione dei progetti: casi in Austria, Finlandia e Regno Unito

In Austria, al momento della presentazione della domanda di cofinanziamento, devono essere soddisfatti determinati criteri tecnici ed economici (densità del flusso termico per metro lineare della condotta di teleriscaldamento, efficienza del teleriscaldamento e efficienza della caldaia). Di conseguenza, il rischio di finanziare progetti inefficienti è molto minore.

In Finlandia, i criteri di ammissibilità e la possibilità di avere la consulenza di un consulente/consigliere in energia hanno il fine di scartare i progetti non commercialmente fattibili: chi presentava una proposta di progetto doveva fornire informazioni sul periodo di rimborso dell'investimento proposto, che non doveva essere inferiore a tre anni (reddizio sotto il profilo commerciale) né superiore a 12 anni (antieconomico), senza contare l'aiuto pubblico.

Nel Regno Unito, i costi dei progetti proposti venivano confrontati con costi di riferimento basati su precedenti analoghi progetti per impianti a biomassa.

Elevati tassi di cofinanziamento pubblico: casi in Polonia e Malta

In Polonia, ai regimi di aiuto per piccoli impianti fotovoltaici e solari sono stati assegnati fondi UE a copertura dell'85 % dei costi; pertanto, i singoli responsabili di progetto (famiglie) potevano ricevere una sovvenzione che copriva fino al 100 % dei costi. La maggior parte dei grandi parchi eolici ha ricevuto la quota massima di sostegno pubblico: quasi il 70 % del totale dei costi di investimento ammissibili, oppure 10 milioni di euro (4 dei 5 progetti sottoposti ad audit). Nella maggior parte dei casi sono stati applicati i tassi di cofinanziamento massimi, senza che fossero però modulati o giustificati sulla base di considerazioni di efficienza in nessun documento di programmazione. Quattro dei cinque beneficiari di progetti di centrali eoliche hanno riconosciuto che avrebbero potuto attuare i progetti anche senza sovvenzioni, o con sovvenzioni ridotte, e che intendevano utilizzare le sovvenzioni dell'UE per rimborsare anticipatamente i prestiti contratti.

Malta ha dedicato gran parte dei fondi UE disponibili a sostenere impianti FER di istituzioni pubbliche, e dunque non vi è stato un sufficiente effetto di leva su fonti di finanziamento private. L'UE ha generalmente finanziato fino all'85 % dei costi d'investimento in tali progetti. Inoltre, due grandi regimi di sovvenzione per famiglie e imprese hanno finanziato impianti FER a un tasso rispettivo del 50 % e del 60 %.

40

I calcoli della redditività non sono stati effettuati per diversi settori o diverse tecnologie FER. In fase di pianificazione dei programmi, per i tassi di cofinanziamento non si è fatta alcuna distinzione tra i settori FER, la dimensioni e tipologia degli investimenti, altre attività di promozione o altri regimi di sostegno esistenti negli Stati membri (tariffe di riacquisto, premi), la verosimile redditività degli investimenti ed il tipo di tecnologie FER utilizzate.

Collettori solari montati sul tetto di una casa privata in Polonia

Fonte: Corte dei conti europea.

I fondi della politica di coesione hanno fornito un limitato valore aggiunto UE; i progetti relativi alle FER non hanno contribuito pienamente agli obiettivi dell'UE in materia di energia

41

Solo in alcuni casi è stato dimostrato un significativo valore aggiunto UE. In questi progetti il cofinanziamento del FESR/FC ha facilitato il reperimento dei capitali necessari: il cofinanziamento ha rappresentato una gradita fonte aggiuntiva di investimenti e ha quindi contribuito all'attuazione dei progetti. Per i (più grandi) parchi eolici è stato anche considerato come un bollino di qualità per le istituzioni di finanziamento terze. Ovviamente, nei paesi con scarsa penetrazione delle FER, che avevano pochi programmi FER e meno esperienza amministrativa in questo settore, i fondi dell'UE hanno fornito maggiore valore aggiunto, dato che hanno contribuito ad un ulteriore sviluppo economico, ad aumentare la qualità dei progetti in questione ed anche, in certa misura, poiché hanno agito da catalizzatori e hanno fatto leva su altri fondi. Inoltre, vi è stato in una certa misura un «valore aggiunto operativo», poiché gli obblighi imposti agli organismi di attuazione per i progetti UE hanno comportato un «effetto apprendimento» sulle organizzazioni coinvolte. Tali effetti sono stati sottolineati in particolare dalle organizzazioni a Malta, in Polonia e nel Regno Unito.

42

La Corte ha altresì riscontrato che i fondi assegnati alle FER nell'ambito dei programmi operativi in Austria e in Finlandia rischiavano di sostituirsi ai fondi nazionali. Infatti, in entrambi questi paesi, il FESR ha semplicemente affiancato meccanismi di finanziamento nazionali/regionali esistenti; e in Austria il sostegno dell'UE è stato praticamente integrato, senza cambiare nient'altro, in un regime di sovvenzioni per impianti a biomassa già esistente. L'Austria e la Finlandia hanno una lunga tradizione in materia di FER (soprattutto nei settori dell'energia idraulica e della biomassa) ed è difficile valutare se i fondi dell'UE abbiano fornito un ulteriore valore aggiunto, in particolare per quanto riguarda l'innovazione.

43

Nel 2012, la Commissione ha sottolineato che gli Stati membri e le regioni devono far sì che i finanziamenti alle FER si vadano ad aggiungere agli investimenti privati, provocando un effetto di leva e non un effetto di spiazzamento²⁸. La Corte ha rilevato che alcuni progetti FER avrebbero potuto essere realizzati senza il sostegno pubblico. Era evidente che diversi soggetti che avevano presentato proposte di progetto avrebbero potuto realizzare gli impianti FER senza o con piccole sovvenzioni pubbliche, liberando quindi fondi per ulteriori misure nel campo delle FER. Tuttavia, le decisioni di sovvenzione sono state comunque importanti, poiché hanno consentito ai progetti di ottenere finanziamenti dalle banche:

- o i progetti austriaci in questione sono stati tutti approvati dopo il completamento dei lavori di costruzione, segno che la sovvenzione non era una condizione basilare per la realizzazione degli investimenti;
- o quattro dei cinque progetti controllati in Finlandia avrebbero potuto essere realizzati senza sovvenzioni (solo un progetto non sarebbe stato attuato senza il sostegno dei fondi pubblici);
- o diversi responsabili di progetti nel campo dell'energia eolica hanno affermato che avrebbero realizzato i loro progetti anche senza aiuti pubblici, dato che l'incentivo economico ottenuto tramite le rese del vento ed i «certificati verdi» sarebbe stato sufficiente. In effetti, molti parchi eolici simili già esistenti erano stati costruiti senza sovvenzioni.

44

Gli investimenti in FER hanno avuto soltanto un effetto limitato sullo sviluppo delle capacità gestionali. Uno degli effetti auspicati del valore aggiunto dell'UE è il miglioramento delle capacità amministrative o gestionali negli Stati membri. Anche se vari attori a Malta, in Polonia e in Regno Unito hanno sostenuto che i progetti dell'UE avevano avuto effetti-apprendimento estremamente preziosi, in generale non era possibile dimostrare alcun contributo di vasta portata al miglioramento della programmazione, dell'attuazione o del funzionamento dei progetti. I regimi di sovvenzionamento delle FER e i singoli progetti sono stati in genere gestiti facendo maggiore attenzione a questioni di regolarità, senza soddisfare il requisito dell'impiego ottimale delle risorse. In Austria e in Finlandia, il cofinanziamento dell'UE costituisce semplicemente parte dei meccanismi nazionali di sostegno, senza particolari aspetti d'innovazione (cfr. anche paragrafo 42). L'esperienza acquisita durante la fase di attuazione dei progetti non è stata propagata in questi due Stati membri o in regioni limitrofe.

45

I progetti FER venivano attuati spesso in contesti normativi fragili. Sebbene i fondi UE destinati alla produzione di energia da FER non mirassero in realtà a riformare i quadri normativi, essi avrebbero potuto nondimeno provocare alcuni miglioramenti a questo proposito. I quadri normativi disciplinanti le FER in molti Stati membri sono stati soggetti a molteplici revisioni, incluse modifiche retroattive ai regimi di sovvenzione e di promozione. Le procedure di autorizzazione sono spesso complesse e scoraggianti, oppure non vengono applicate in modo coerente; ciò, insieme con l'incertezza del mercato e la volatilità dei prezzi dell'energia, compromette la fiducia degli investitori nel settore.

28 COM(2012) 663 def. del 15 novembre 2012, «Rendere efficace il mercato interno dell'energia».

46

Negli Stati membri, vi è stato un utilizzo variabile, ma nel complesso basso, dei fondi della politica di coesione stanziati per le FER. Sebbene i fondi dell'UE assegnati alle FER siano aumentati da 0,6 miliardi di euro nel periodo di programmazione 2000-2006 a 4,7 miliardi di euro nel periodo di programmazione 2007-2013, questa cifra rappresenta soltanto l'1,7 % della spesa totale del FESR e dell'FC. In relazione alle enormi esigenze in termini d'investimento nel settore per raggiungere il valore-obiettivo che l'UE si era prefissa per il 2020, i fondi dell'UE assegnati dalle autorità nazionali e regionali sono stati modesti²⁹. Gli Stati membri hanno assegnato una quota compresa tra lo 0 % (valore più basso) ed il 10,7 % (valore più alto) del totale dei fondi del FESR e dell'FC. Anche il 10 % assegnato da Malta alle FER non è significativo ai fini del raggiungimento del valore-obiettivo nazionale del 10 % di energia prodotta da fonti rinnovabili entro il 2020, se si considera che il paese non disponeva praticamente di impianti a FER nel 2007, e che nel 2012 la quota di energia prodotta da FER ha raggiunto meno del 2 % del consumo energetico (cfr. *allegato I*). Tra gli Stati membri interessati dall'audit, Malta non era riuscita a raggiungere il primo obiettivo di medio termine e l'Austria, la

Finlandia e la Polonia, a fine ottobre 2013, non avevano ancora recepito nella normativa nazionale la direttiva FER (il termine ultimo era il 5 dicembre 2010).

47

L'utilizzo dei fondi stanziati per le FER è stata bassa. A fine 2012³⁰, il tasso di assorbimento dei fondi del FESR e dell'FC disponibili per l'energia da fonti rinnovabili per il 2007-2013 (solo il 58 %) è stato molto più basso della media di quelli relativi al totale dei fondi del FESR e dell'FC (88 %); ed è stato più basso anche di quello relativo alle misure per l'efficienza energetica (84 %). Sebbene le inefficienze del mercato e gli ostacoli siano di diversa natura in questo settore, i progetti cofinanziati dall'UE sono stati gestiti dalle medesime autorità di gestione in quasi tutti gli Stati membri (cfr. *tabella 4*). La relativamente elevata complessità dei progetti FER e la mancanza di capacità amministrativa nella gestione delle misure di investimento in questo settore hanno chiaramente avuto un'incidenza sui più bassi tassi di erogazione dei fondi del FESR e dell'FC. Pertanto, nel complesso, i fondi della politica di coesione hanno contribuito in misura modesta al conseguimento dei valori-obiettivo dell'UE in materia di energia da fonti rinnovabili.

29 SEC(2011) 131 def. del 31 gennaio 2011.

30 Gli importi assegnati dalle autorità di gestione ai progetti selezionati. I dati disponibili più recenti risalgono alla fine del 2012.

Tabella 4

Assorbimento dei fondi della politica di coesione per i progetti FER negli Stati membri controllati («progetti selezionati» a fine 2012)

Stato membro dell'UE	Totale fondi della politica di coesione progetti selezionati (%)	Fondi della politica di coesione progetti di efficienza energetica selezionati (%)	Fondi della politica di coesione progetti FER selezionati (%)
Austria	75,6	287,3	50,6
Finlandia	90,8	34,5	30,6
Malta	88,1	37,9	43,3
Polonia	85,4	112,2	57,8
Regno Unito	84,7	73,6	49,9
Media di tutti gli Stati membri	87,7	84,5	58,0

Fonte: DG Politica regionale, banca dati SFC 2007.

Conclusioni e raccomandazioni

48

Nel complesso, la Corte conclude che l'efficienza del sostegno dei fondi della politica di coesione ai progetti di produzione di energia da fonti rinnovabili è stata modesta sotto il profilo del contributo al raggiungimento del valore-obiettivo fissato dalla UE per il 2020 in tema di energie rinnovabili.

49

I progetti sottoposti ad audit hanno prodotto realizzazioni così come previsto: nella maggior parte dei casi, i progetti FER controllati erano sufficientemente maturi e pronti per essere attuati quando sono stati selezionati; non vi sono stati significativi sforamenti dei costi né ritardi nei progetti, e la capacità di produzione di energia da FER, in genere, è stata installata secondo i piani (cfr. paragrafi da 14 a 16).

50

La Corte ha però riscontrato che vi sono anche state carenze nell'attuazione: in particolare, per quanto riguarda gli indicatori di performance, la misurazione e rendicontazione dei risultati dei progetti, nonché le procedure di aggiudicazione e gli esiti degli appalti. In generale, le difficoltà incontrate nell'immettere l'energia elettrica prodotta da FER nelle reti sono state individuate come uno dei principali ostacoli allo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili nell'UE (cfr. paragrafi da 17 a 21).

51

Inoltre, i valori-obiettivo di produzione di energia non sono stati raggiunti, o i risultati non sono stati adeguatamente misurati, in circa due terzi dei progetti FER sottoposti ad audit. Nella maggior parte di questi casi, i dati disponibili sull'energia prodotta erano insufficienti o non convalidati da misurazioni. Il mancato raggiungimento dei risultati previsti è stato dovuto soprattutto a previsioni imprecise o problemi tecnici. Nel complesso, gli effetti dei progetti sono stati eterogenei (cfr. paragrafi da 22 a 25).

52

Inoltre, l'efficienza non è stato il principio-guida nella pianificazione dei progetti. I relativi programmi operativi sono stati concepiti senza attribuire priorità ai settori delle FER e senza valutare i contributi dei fondi al raggiungimento degli obiettivi in termini di FER. L'assegnazione dei fondi è stata in genere basata su una stima approssimativa del potenziale regionale e delle capacità di assorbimento dei fondi, anziché su un'analisi sistematica della situazione regionale e sul raffronto tra potenziali alternative in termini di tipologie di FER o di tecnologie FER. Nel momento in cui sono state assegnate le dotazioni finanziarie, l'efficienza delle misure è stata trascurata. Non sono stati definiti adeguatamente in tutti i progetti obiettivi razionali in termini di energia e indicatori di performance per la produzione di energia. I criteri e le procedure di selezione non hanno spesso condotto alla selezione dei progetti FER più efficienti. I risultati dei progetti sono stati eterogenei sotto il profilo dell'efficienza: in alcuni Stati membri gli elevati tassi di cofinanziamento non erano giustificati nella documentazione relativa alla redditività dei progetti (cfr. paragrafi da 26 a 40).

53

Dall'audit è altresì emerso che i fondi della politica di coesione per le FER hanno fornito un limitato valore aggiunto UE. In quegli Stati membri in cui i fondi dell'UE sono solo serviti ad integrare le sovvenzioni nazionali alle FER, si è corso il rischio che sostituiscono i finanziamenti pubblici, nonché il rischio di effetto inerziale. Il cofinanziamento dell'UE ha fornito un certo «valore aggiunto operativo», ma i progetti d'investimento non hanno però contribuito in modo significativo allo sviluppo di capacità gestionali. Nel complesso, l'utilizzo dei fondi del FESR e dell'FC per le fonti di energia rinnovabili è stato modesto rispetto a quanto sarebbe necessario per raggiungere gli obiettivi dell'UE (cfr. paragrafi da 41 a 47).

54

La Corte sottolinea che vi è necessità di introdurre miglioramenti se si vuole che i fondi della politica di coesione contribuiscano il più possibile al raggiungimento dei valori-obiettivo in materia di energia³¹. Inoltre, la spesa per la politica di coesione, in genere, apporta benefici per l'economia più in generale, compresa la crescita economica e la creazione di posti di lavoro, obiettivi primari della politica di coesione stessa. In vista di un verosimile maggior impiego di fondi UE per promuovere le FER nel periodo di programmazione 2014-2020, la Corte formula le seguenti raccomandazioni.

Raccomandazione 1

La Commissione, mediante la definizione di orientamenti per la preparazione e selezione di programmi e progetti, nonché attraverso condizioni per mettere a disposizione fondi per investimenti in produzione di energia da fonti rinnovabili, dovrebbe:

- o far sì che i futuri programmi in materia di FER cofinanziati dalla politica di coesione siano guidati dal principio dell'efficienza, e che il sostegno finanziario dell'UE sia diretto a programmi efficienti che non verrebbero altrimenti attuati, in modo da evitare l'effetto inerziale. I programmi devono essere basati su una corretta valutazione delle esigenze, un'attribuzione di priorità alle tecnologie più efficienti (pur non discriminando tra i settori delle FER) e un contributo ottimale al raggiungimento del valore-obiettivo che l'UE si è prefissa per il 2020. Devono essere stabiliti obiettivi adeguati in termini di produzione di energia da fonti rinnovabili, sia in relazione alla dotazione finanziaria che ai criteri di selezione dei progetti, con un'attenzione particolare all'efficienza dei risultati della produzione di energia (evitando una sovra-compensazione dei progetti);

- o promuovere l'istituzione, da parte degli Stati membri, di un quadro normativo stabile e prevedibile per le FER in generale, nonché rendere più snelle le procedure per l'immissione in rete dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili.

Raccomandazione 2

Gli Stati membri dovrebbero elaborare ed applicare, in base ad orientamenti della Commissione, criteri minimi di efficienza, adattati alle circostanze dei progetti. Gli Stati membri dovrebbero inoltre accrescere il valore aggiunto dei fondi della politica di coesione, migliorando l'attuazione dei progetti in materia di FER, nonché il monitoraggio e la valutazione, e costruendo un archivio dei dati misurati relativi ai costi di produzione di energia in tutti i settori delle FER.

31 Nell'ambito di questo settore d'intervento, la Corte ha pubblicato una relazione sulle misure di efficienza energetica cofinanziate dal FESR e dall'FC (relazione speciale n. 21/2012 «Efficacia in termini di costi/benefici degli investimenti della politica di coesione nel campo dell'efficienza energetica», <http://www.eca.europa.eu>). In detta relazione è stata analizzata l'efficacia in termini di costi/benefici degli investimenti della politica di coesione in efficienza energetica, con una particolare attenzione al ruolo gestionale della Commissione in relazione all'approvazione, da parte di quest'ultima, dei programmi operativi e al monitoraggio da essa condotto sull'esecuzione dei programmi nelle regioni.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Henri GRETHEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 9 aprile 2014.

Per la Corte dei conti europea



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Tabella riepilogativa dei progressi compiuti dagli Stati membri verso il raggiungimento del valore-obiettivo in termini di FER per il 2020

Stato membro	Quota di FER nel 2010 ¹	Primo valore-obiettivo intermedio ²	Quota di FER nel 2012 ³	Valore-obiettivo in termini di FER per il 2020 ⁴
Belgio	5,0 %	4,4 %	6,8 %	13 %
Bulgaria	14,4 %	10,7 %	16,3 %	16 %
Repubblica ceca	9,3 %	7,5 %	11,2 %	13 %
Danimarca	22,6 %	19,6 %	26,0 %	30 %
Germania	10,7 %	8,2 %	12,4 %	18 %
Estonia	24,7 %	19,4 %	25,2 %	25 %
Irlanda	5,6 %	5,7 %	7,2 %	16 %
Grecia	9,7 %	9,1 %	15,1 %	18 %
Spagna	13,8 %	10,9 %	14,3 %	20 %
Francia	12,7 %	12,8 %	13,4 %	23 %
Italia	10,6 %	7,6 %	13,5 %	17 %
Cipro	6,0 %	4,9 %	6,8 %	13 %
Lettonia	32,5 %	34,0 %	35,8 %	40 %
Lituania	19,8 %	16,6 %	21,7 %	23 %
Lussemburgo	2,9 %	2,9 %	3,1 %	11 %
Ungheria	8,6 %	6,0 %	9,6 %	13 %
Malta	0,4 %	2,0 %	1,4 %	10 %
Paesi Bassi	3,7 %	4,7 %	4,5 %	14 %
Austria	30,8 %	25,4 %	32,1 %	34 %
Polonia	9,3 %	8,8 %	11,0 %	15 %
Portogallo	24,2 %	22,6 %	24,6 %	31 %
Romania	23,2 %	19,0 %	22,9 %	24 %
Slovenia	19,2 %	17,8 %	20,2 %	25 %
Slovacchia	9,0 %	8,2 %	10,4 %	14 %
Finlandia	32,4 %	30,4 %	34,3 %	38 %
Svezia	47,2 %	41,6 %	51,0 %	49 %
Regno Unito	3,3 %	4,0 %	4,2 %	15 %
UE	12,5 %	10,7 %	14,1 %	20 %

Conseguimento del valore-obiettivo in termini di FER per il 2020, secondo le informazioni fornite dalla Commissione:

- ¹ Fonte: Eurostat, 10 marzo 2014. Quota effettiva di energia da fonti rinnovabili (in percentuale del consumo finale lordo di energia) nel 2012 (che fornisce anche dati per il 2010).
- ² Fonte: relazione sui progressi nel campo delle energie rinnovabili (Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2013) 175 def., del 27.3.2013. Primo valore-obiettivo intermedio calcolato come media delle quote 2011/2012.
- ³ Fonte: cfr. nota 1 sopra.
- ⁴ Fonte: direttiva 2009/28/CE.

Fondi della politica di coesione (FESR e FC 2007-2013) assegnati alle FER e a progetti selezionati 2007-2012

Stato membro	Ammontare dei fondi UE assegnati			Progetti selezionati	
	Importo totale FESR e FC (euro) (A)	Importo assegnato alle FER (euro) (B)	% del totale dei fondi per le FER (C)	Totale importo UE per i progetti selezionati (euro) (D)	% dei progetti selezionati (D)/(B) ¹
Belgio	990 283 172	11 851 495	1,2 %	7 242 095	61,1 %
Bulgaria	5 488 168 381	16 710 959	0,3 %	4 226 413	25,3 %
Repubblica ceca	22 751 854 293	397 759 730	1,7 %	131 059 678	32,9 %
Danimarca	254 788 620				
Germania	16 107 313 706	252 995 745	1,6 %	119 319 102	47,2 %
Estonia	3 011 942 552				
Irlanda	375 362 372				
Grecia	15 846 461 042	283 795 789	1,8 %	392 484 152	138,3 %
Spagna	26 595 884 632	160 152 052	0,6 %	71 145 156	44,4 %
Francia	8 054 673 061	363 591 135	4,5 %	245 249 934	67,5 %
Croazia	705 861 911				
Italia	21 025 331 585	775 717 953	3,7 %	397 058 482	51,2 %
Cipro	492 665 838	9 520 000	1,9 %	5 191 095	54,5 %
Lettonia	3 947 343 917	67 180 000	1,7 %		
Lituania	5 747 186 096	58 485 290	1,0 %	67 554 207	115,5 %
Lussemburgo	25 243 666	1 767 056	7,0 %	4 875 000	275,9 %
Ungheria	21 292 060 049	349 310 777	1,6 %	179 983 308	51,5 %
Malta	728 123 051	78 200 000	10,7 %	33 879 548	43,3 %
Paesi Bassi	830 000 000	19 182 600	2,3 %	22 345 138	116,5 %
Austria	680 066 021	25 037 408	3,7 %	12 676 799	50,6 %
Polonia	57 178 151 307	825 761 396	1,4 %	477 355 029	57,8 %
Portogallo	14 558 172 647	59 857 312	0,4 %	5 006 939	8,4 %
Romania	15 528 889 094	331 542 611	2,1 %	209 940 000	63,3 %
Slovenia	3 345 349 266	54 186 553	1,6 %	14 408 713	26,6 %
Slovacchia	9 998 728 328	90 252 216	0,9 %	66 524 170	73,7 %
Finlandia	977 401 980	20 682 247	2,1 %	6 329 763	30,6 %
Svezia	934 540 730	52 342 949	5,6 %	8 772 042	16,8 %
Regno Unito	5 392 019 735	159 590 365	3,0 %	74 770 872	46,9 %
Transfrontalieri	7 893 300 818	199 927 583	2,5 %	148 745 005	74,4 %
EU-27 + transfrontalieri	270 757 167 870	4 665 401 221	1,7 %	2 706 142 640	58,0 %

¹ Un tasso di selezione superiore al 100 % indica che i fondi sono stati riassegnati da altre priorità o misure all'interno dello stesso o di un altro programma operativo.

Fonte: DG Politica regionale, banca dati SFC 2007; relazioni annuali di attuazione 2012 per i progetti selezionati

Allegato III

Elenco dei progetti di produzione di energia da fonti rinnovabili sottoposti ad audit

N. del progetto	Stato membro	Programma operativo	Intervento	Modalità di attuazione	Dotazione finanziaria del progetto (milioni di euro)	Di cui cofinanziamento (milioni di euro)		Capacità supplementare in termini di FER installata (prevista/effettiva) in MW o kWp/a	Investimenti in progetti sottoposti ad audit (milioni di euro/MW o euro/kWp/a)	Energia prodotta in media (prevista/effettiva) MWh/a
						Nazionale	FESR/FC			
1	AT	Bassa Austria	Costruzione di una centrale a biomasse a Weissenbach an der Tristing	Progetto a sé stante	0,745	0,117	0,117	3/3 MW	0,517	2 440/ 2 319 MWh/a
2		Stiria	Costruzione di una centrale a biomassa e di una rete di teleriscaldamento a Bruck an der Mur	Progetto a sé stante	5,658	0,871	0,882	8/8 MW	0,488	18 659/ 12 263 MWh/a
3		Salisburgo	Costruzione di una centrale a biomassa e di una rete di teleriscaldamento a Flachau	Progetto a sé stante	5,667	0,886	0,885	6/4 MW	1,027	24 009 / 23 026 MWh/a
4	FI	Finlandia occidentale	Costruzione di una caldaia a biomassa/pellet in sostituzione di tre caldaie a combustibile fossile e conduttura principale a Lievestuore	Progetto a sé stante	0,405	0,017	0,011	1/1 MW	0,252	4 136/ 5 215 MWh/a
5		Finlandia occidentale	Costruzione di una caldaia a biomassa/trucoli di legno in sostituzione di una caldaia a combustibile fossile e modifica della rete di teleriscaldamento nel sito industriale Kyyjärvi	Progetto a sé stante	0,711	0,085	0,056	1/1 MW	0,415	2 500/ 2 394 MWh/a
6		Finlandia occidentale	Costruzione di una nuova caldaia a biomassa/pellet in sostituzione di una caldaia a combustibile fossile presso il sito Tikkakoski	Progetto a sé stante	0,388	0,022	0,009	2,5/2,5 MW	0,127	4 000/ 7 500 MWh/a
7	FI	Finlandia occidentale	Costruzione di una nuova caldaia a biomassa/pellet in sostituzione di una caldaia a combustibili fossili e rete di teleriscaldamento necessaria in un impianto di stoccaggio riconvertito a Kiukainen.	Progetto a sé stante	0,324	0,029	0,02	1/1 MW	0,270	2 800/ 4 000 MWh/a
8		Finlandia occidentale	Costruzione di una nuova caldaia a biomassa/pellet in sostituzione di una caldaia a combustibile fossile ad Eura	Progetto a sé stante	0,447	0,054	0,036	0,8/0,8 MW	0,3	1 140/ 1 500 MWh/a
9		Galles orientale (Competitività)	Wood Energy Business Scheme 2 (80085)	Regime di sovvenzioni	0,2	0	0,07	6 MW/ Non fornito	Non applicabile	2 700 MWh/Non ancora disponibile
10	UK	Galles occidentale e Vallate (Convergenza)	Wood Energy Business Scheme 2 (80028)	Regime di finanziamento	1,2	0	0,49	2,6 MW/ Non fornito	Non applicabile	5 300 MWh/Non ancora disponibile

Allegato III

N. del progetto	Stato membro	Programma operativo	Intervento	Modalità di attuazione	Dotazione finanziaria del progetto (milioni di euro)	Di cui cofinanziamento		Capacità supplementare in termini di FER installata (prevista/effettiva) in MW o kWp/a	Investimenti in progetti sottoposti ad audit (milioni di euro/MW o euro/kWp/a)	Energia prodotta in media (prevista/effettiva) MWh/a
						Nazionale (milioni di euro)	FESR/FC (milioni di euro)			
11	PL	Infrastrutture e ambiente	Costruzione di un parco eolico nel distretto Margonin orientale II	Progetto a sé stante	29,209	11,81	5,906	20/20 MW	1,460	46 735/ 47 288 MWh/a
12		Infrastrutture e ambiente	Costruzione di tre turbine eoliche a Stypolow, comune di Kozuchow	Progetto a sé stante	7,584	1,85	4,315	4,5/4,5 MW	1,685	14 153 / 10 074 MWh/a
13		Infrastrutture e ambiente	Costruzione di un parco eolico a Jarogniew-Motowo	Progetto a sé stante	30,179	15,35	10,0	20/20 MW	1,562	59 211/ 47 825 MWh/a
14		Infrastrutture e ambiente	Costruzione di un parco eolico nell'area di Golice	Progetto a sé stante	55,75	35,41	10,0	38/38 MW	1,467	80 332/ 57 393 MWh/a
15		Infrastrutture e ambiente	Costruzione di quattro centrali eoliche nel comune di Pluznica	Progetto a sé stante	5,914	1,51	3,365	3,2/3,2 MW	1,848	8 286/ 7 381 MWh/a
16		Lubelskie	Installazione di collettori solari su edifici pubblici e residenziali nel comune di Kloczew	Progetto a sé stante	1,659	0,24	1,41	2,82/2,82 MW	0,528	1 502 MWh/a/ Non fornito
17		Lubelskie	Installazione di collettori solari su edifici pubblici e residenziali nel comune di Krasnik	Progetto a sé stante	1,096	0,14	0,931	1,55/1,55 MW	0,588	972 MWh/a/ Non fornito
18		Lubelskie	Installazione di collettori solari su edifici pubblici e residenziali nel comune di Potok Górny	Progetto a sé stante	1,866	0,27	1,53	3,46/3,61 MW	0,415	1 974 MWh/a/ Non fornito
19		Lubelskie	Installazione di collettori solari su edifici pubblici e residenziali nel comune di Ruda-Huta	Progetto a sé stante	1,188	0,17	1,010	1,89/1,89 MW	0,519	990 MWh/a/ Non fornito
20		Lubelskie	Installazione di collettori solari, moduli fotovoltaici e illuminazione stradale nei comuni di Goraj e Turubin	Progetto a sé stante	1,371	0,2	1,165	0,12/0,12 MW	Non applicabile	Non definito / Non fornito

Allegato III

N. del progetto	Stato membro	Programma operativo	Intervento	Modalità di attuazione	Dotazione finanziaria del progetto (milioni di euro)	Di cui cofinanziamento		Capacità supplementare in termini di FER installata (prevista/effettiva) in MW o kWp/a	Investimenti in progetti sottoposti ad audit (milioni di euro/MW o euro/kWp/a)	Energia prodotta in media (prevista/effettiva) MWh/a
						Nazionale (milioni di euro)	FESR/FC (milioni di euro)			
21	MT	Investire in competitività per una migliore qualità della vita	Installazione di fonti di energia rinnovabile presso il Malta College of Arts, Science and Technology	Progetto a sé stante	0,464	0,07	0,395	134/134 KW p/a	3 464	235/ 213 MWh/a ¹
22		Investire in competitività per una migliore qualità della vita	Energy-Smart Authority (Housing Authority)	Progetto a sé stante	0,041	0,006	0,035	3,48/3,51 KW p/a	3 949	5,23/ 5,28 MWh/a ¹
23		Investire in competitività per una migliore qualità della vita	Promozione delle FER nel settore domestico	Regime di sovvenzioni	16,932	2,76	14,392	9 216 KW p/a	Non applicabile	9 015/ 13 824 MWh/a ¹
24		Investire in competitività per una migliore qualità della vita	FESR Energy Grant Scheme for Enterprises	Regime di sovvenzioni	18,404	2,76	15,643	6 023 KW p/a	Non applicabile	5 000 MWh/a/ Non fornito

1 Nota: i risultati effettivi non sono basati su dati misurati.

Allegato IV

Valutazione di sintesi dei risultati dei progetti in materia di FER

NB: Per motivi di comparabilità, nel presente allegato alcuni progetti sono suddivisi in sottoprogetti, in modo che il totale sia pari a 27.

		Numero di progetti/sotto-progetti valutati			
		Insoddisfacente	Soddisfacente	Buono	Non applicabile/ dati non disponibili
Attuazione dei progetti	Impianti installati funzionanti senza problemi significativi (la performance del progetto è buona se quanto installato funziona senza periodi di fermo non previsti; soddisfacente se i periodi di fermo hanno un impatto modesto sulla produzione di energia; insoddisfacente se i periodi di fermo hanno un impatto significativo sulla produzione di energia).	0	2	25	0
	Capacità di produzione di energia installata (la performance del progetto è buona se la capacità di produzione di energia installata corrisponde a quella programmata; soddisfacente nel caso di scostamenti non significativi dai piani e insoddisfacente se la capacità di produzione di energia non è stata installata/vi sono significativi scostamenti).	0	0	27	0
	La capacità di produzione totale sfruttata è in linea con quanto programmato (la performance del progetto è buona se la capacità di produzione di energia sfruttata corrisponde a quella programmata; soddisfacente nel caso di scostamenti non significativi dai piani e insoddisfacente se la capacità di produzione di energia non è sfruttata/vi sono significativi scostamenti dai piani).	2	6	19	0
	Rispetto del piano tecnico (PT) (la performance del progetto è insoddisfacente se vi sono significativi scostamenti dal PT; soddisfacente se vi sono alcuni scostamenti senza impatto effettivo sui risultati e buona se non vi sono scostamenti).	0	1	26	0
	Rispetto della dotazione finanziaria (la performance del progetto è buona se non vi sono variazioni dei prezzi, soddisfacente se l'aumento dei prezzi è compreso tra lo 0 ed il 20 %, insoddisfacente se l'aumento dei prezzi è superiore al 20 %).	1	0	26	0
	Rispetto del piano operativo (PO) (la performance del progetto è buona se non vi sono scostamenti dal PO; soddisfacente se vi sono pochi scostamenti senza impatto effettivo sui risultati e insoddisfacente se vi sono scostamenti significativi).	2	6	19	0
	Gestione dei rischi, complessità del progetto, ostacoli all'attuazione (la performance del progetto è buona se sono state adottate misure laddove erano stati individuati dei rischi, soddisfacente se i rischi sono stati in parte analizzati e ridotti, insoddisfacente se non è stata condotta alcuna analisi dei rischi appropriata).	0	10	17	0
	Indicatori di performance trasparenti, pertinenti e misurabili; selezione delle proposte meglio preparate/mature (la performance del progetto è buona se sono usati indicatori appropriati per selezionare le proposte meglio preparate e mature, se è stata valutata l'efficienza delle proposte e se viene assicurata la concorrenza tra proposte di progetto; soddisfacente se detti criteri sono stati applicati solo in parte; insoddisfacente se questi criteri non sono stati applicati).	0	27	0	0
	Licenze/autorizzazioni/accettazione pubblica (progetto maturo, pronto) La performance del progetto è buona se l'impianto è funzionante, non sono stati riscontrati problemi relativi all'ottenimento delle necessarie autorizzazioni; soddisfacente se sono state ottenute soltanto le autorizzazioni cruciali, insoddisfacente se sono stati rilevati gravi problemi concernenti le licenze/autorizzazioni/la pubblica accettazione.	0	2	25	0

		Numero di progetti/sotto-progetti valutati			
		Insoddisfacente	Soddisfacente	Buono	Non applicabile/ dati non disponibili
Efficienza	Efficienza operativa La performance del progetto è buona se l'efficienza operativa è maggiore del 95 %; soddisfacente se è compresa tra l'80 % ed il 95 %; insoddisfacente se è minore dell'80 %.	4	7	7	9
	Costi dell'investimento (di costruzione) (EUR/MW o EUR/kWp). La performance del progetto è buona se i costi d'investimento sono superiori a quelli medi per una percentuale inferiore al 10 %; soddisfacente se sono superiori a quelli medi per una percentuale compresa tra il 10 % ed il 30 %; insoddisfacente se sono superiori a quelli medi per una percentuale superiore al 30 %.	4	1	17	5
	Criteri di efficienza impiegati nella selezione dei progetti. La performance del progetto è buona se sono stati selezionati i progetti più efficienti, in termini di: — miglior rapporto tra costo e capacità di produzione di energia installata (EUR/MW); — miglior rapporto tra costo e produzione di energia (EUR/MWh); soddisfacente se i criteri di efficienza sono stati utilizzati solo in parte; insoddisfacente se non sono stati utilizzati.	12	10	5	0
	Finanziamento del progetto basato su una procedura di gara aperta e di selezione; concorrenza tra proposte di progetto. La performance del progetto è buona se è stata utilizzata una procedura di gara aperta e di selezione; soddisfacente se è stata utilizzata detta procedura ma sono state ricevute poche proposte di progetto; insoddisfacente se detta procedura non è stata utilizzata.	8	14	5	0
	Disponibilità di studi adeguati. La performance del progetto è buona se per la pianificazione sono stati usati studi di fattibilità/piani aziendali o altri tipi di studi; soddisfacente se non sempre sono stati seguiti detti studi; insoddisfacente se tali studi non sono stati usati.	6	10	10	1
	«Appropriazione» (impegno dei responsabili/delle parti interessate ad attuare il progetto). La performance del progetto è buona se dalla fase di sviluppo del progetto fino al funzionamento dell'impianto vi è stata una solida «appropriazione», ossia sono stati impegnati conoscenze e beni in modo adeguato; soddisfacente se l'«appropriazione» è stata continua, con qualche vulnerabilità relativa ai beni o alle conoscenze; insoddisfacente se l'appropriazione è stata discontinua, e non sono state impegnate conoscenze e beni in modo adeguato per la pianificazione ed attuazione del progetto.	0	10	17	0
	Coerenza con il quadro strategico in materia di FER. La performance del progetto è buona se gli obiettivi del progetto erano pertinenti e coerenti con il quadro strategico in materia di FER; soddisfacente se alcune componenti del progetto non erano direttamente collegate agli obiettivi in materia di FER; insoddisfacente se gli obiettivi non erano pertinenti o coerenti con il quadro strategico in materia di FER.	0	0	27	0

		Numero di progetti/sotto-progetti valutati			
Raggiungimento degli obiettivi		Insoddisfacente	Soddisfacente	Buono	Non applicabile/dati non disponibili
Energia prodotta. La performance del progetto è buona se l'energia prodotta è maggiore del 95 % rispetto a quanto programmato; soddisfacente se essa è compresa tra l'85 % ed il 95 % di quanto programmato; insoddisfacente se è minore dell'85 % rispetto a quanto programmato.		6	2	6	13

Sintesi

III

La Commissione accoglie con favore la constatazione che tutti i progetti di produzione di energia da FER sottoposti ad audit hanno ottenuto i risultati previsti. Alla luce dell'incremento degli investimenti della politica di coesione nel settore dell'energia sostenibile, compresa l'energia rinnovabile, prevedibile per il periodo 2014-2020, la relazione della Corte appare estremamente tempestiva; più in generale è apprezzabile l'invito, espresso nella relazione, a ottimizzare l'uso dei finanziamenti.

IV

Finché l'installazione non diviene pienamente operativa, non è possibile conoscere l'effettiva performance del sistema. Il livello reale di produzione di energia varia di anno in anno in funzione di diversi parametri (tra cui le condizioni meteorologiche, l'affidabilità degli impianti e l'occupazione degli edifici). I dati reali vengono segnalati allorché il progetto è completamente operativo.

IV — Primo punto

I criteri di selezione degli interventi specifici possono includere considerazioni relative al rapporto costo-efficacia. La politica di coesione, tuttavia, ha una finalità più ampia e tutti i programmi operativi che essa finanzia devono rispettarne gli obiettivi, ossia rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale e favorire un generale sviluppo armonioso riducendo le disparità tra i livelli di sviluppo delle regioni e promuovendo lo sviluppo delle regioni svantaggiate. La politica di coesione è una politica integrata e ancorata nei vari territori, e l'incremento della quota di FER è uno dei molteplici obiettivi dei suoi programmi: ciò significa che i progetti possono proporsi simultaneamente un ventaglio di obiettivi oltre alla produzione di FER. La Commissione riconosce i principi dell'efficienza e dell'efficacia, di cui al regolamento finanziario dell'Unione europea¹. Il regolamento stabilisce che, secondo il principio dell'efficienza, deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti e, secondo il principio dell'efficacia, gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi.

A giudizio della Commissione, perciò, l'efficienza e l'efficacia non si devono misurare unicamente in megawatt di FER per euro investito, ma anche in base al successo complessivo del programma e dei progetti rispetto al conseguimento dei risultati desiderati.

La Commissione ritiene che il concetto di rapporto costo-efficacia si possa definire in diversi modi: riduzione dei costi nel brevissimo termine, oppure riduzione dei costi ed efficienza dinamica nel medio-lungo termine grazie a un'innovazione tesa alla trasformazione globale del sistema energetico conformemente agli obiettivi del 2020 e in preparazione degli sviluppi successivi.

IV — Secondo punto

A parere della Commissione gli investimenti della politica di coesione in FER corrispondono agli obiettivi e ai requisiti del quadro legislativo pertinente. La Commissione ha esposto i propri punti di vista sul valore aggiunto europeo nella politica di coesione nel documento di lavoro dei servizi della Commissione del giugno 2011 «Il valore aggiunto del bilancio dell'UE»². Il grosso degli investimenti in FER deve provenire dal settore privato. Gli Stati membri e le regioni devono invece assicurare che i finanziamenti pubblici non sostituiscano ma integrino e stimolino gli investimenti privati conformemente alle norme sugli aiuti di Stato. I finanziamenti della politica di coesione devono essere utilizzati per affiancare i vigenti regimi di sostegno nazionali in modo da fornire valore aggiunto. Secondo la Commissione, nell'analisi del valore aggiunto recato in questo campo dai fondi UE occorre tener conto di una molteplicità di fattori.

¹ Articolo 30 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio.

² SEC(2011) 867 def. del 29.6.2011, documento di lavoro dei servizi della Commissione «The added value of the EU budget» (Il valore aggiunto del bilancio dell'UE) che accompagna la comunicazione della Commissione «Un bilancio per la strategia Europa 2020».

V

La Commissione ha costantemente ricordato agli Stati membri i punti deboli dei sistemi amministrativi nazionali.

La riforma della politica di coesione per il periodo 2014-2020 doterà i comitati di monitoraggio dei programmi operativi degli incentivi necessari per l'approvazione dei criteri di selezione, in modo da garantire il massimo impatto per questo tipo di investimenti. Gli Stati membri e le regioni dovranno decidere in anticipo quali obiettivi intendano perseguire con le risorse disponibili e indicare con precisione in che modo si apprestino a misurare i progressi compiuti verso tali obiettivi, per ogni asse prioritario. In tal modo sarà possibile controllare e discutere periodicamente le modalità di utilizzo delle risorse finanziarie.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 sono stati introdotti alcuni requisiti miranti a rafforzare la logica d'intervento per tutte le priorità, tra cui una serie di indicatori di risultato comuni il cui uso, ove opportuno, è obbligatorio. Nel settore delle FER, sia il regolamento del FESR che quello del Fondo di coesione per il periodo 2014-2020 comprendono un indicatore comune per la «Capacità aggiuntiva di produzione di energia rinnovabile».

Per quanto riguarda le osservazioni connesse al rapporto costo-efficacia, la Commissione rinvia alla propria risposta al paragrafo IV.

VIII — Raccomandazione 1

Nel quadro della coesione, la Commissione non partecipa alla selezione dei progetti, se non per l'approvazione dei progetti più importanti.

Il nuovo quadro normativo per il periodo 2014-2020, tuttavia, garantisce fin dall'inizio che, grazie al contenuto dei programmi adottati e alla logica d'intervento — che comprende indicatori di risultato per gli obiettivi e include le realizzazioni negli assi prioritari — la selezione dei progetti sia effettuata dagli Stati membri, per quanto possibile, secondo le raccomandazioni della Corte.

Inoltre, sulla base del quadro di performance stabilito per ogni programma operativo, la Commissione sarà in grado, stabilendo alcune tappe fondamentali relative ai soli indicatori, di incoraggiare e verificare la performance dei programmi.

Se dalla verifica della performance emerge che nell'ambito di una priorità non sono state raggiunte le tappe fondamentali relative soltanto agli indicatori finanziari e di risultato e alle principali fasi attuative, e lo Stato membro non ha adottato le misure necessarie per risolvere il problema, la Commissione può sospendere in tutto o in parte un pagamento intermedio o applicare, in casi estremi, rettifiche finanziarie. La riserva di performance non deve essere destinata a tale programma.

Con il quadro giuridico 2014-2020, la Commissione rafforza anche le condizionalità ex ante dei fondi per garantire il rispetto dei requisiti necessari alla loro efficace attuazione.

Inoltre, grazie a un'attiva e costante collaborazione con gli Stati membri, la Commissione suggerirà alle autorità di gestione di integrare le raccomandazioni della Corte dei conti europea nel processo di selezione e nei criteri di selezione dei progetti FER. Attualmente è obbligatorio inserire tra i criteri di selezione il contributo ai risultati previsti dell'asse prioritario.

La Commissione accetta in parte questa raccomandazione e conviene sull'importanza di evitare l'effetto inerziale. Per promuovere un approccio maggiormente basato sul mercato nel periodo 2014-2020, la Commissione incoraggia, ai sensi del regolamento (UE) n. 1303/2013, il ricorso a strumenti finanziari, anziché a sovvenzioni, per sostenere investimenti che si prevede siano finanziariamente sostenibili e non diano luogo a un finanziamento sufficiente da fonti di mercato.

La Commissione conviene altresì sul fatto che i programmi debbano basarsi su adeguate valutazioni delle necessità. A tale scopo, ai sensi del regolamento (UE) n. 1303/2013, l'accordo di partenariato per il 2014-2020 stabilisce un'analisi delle disparità, delle esigenze di sviluppo e del potenziale di crescita. Le scelte effettuate nell'ambito di ciascun programma operativo devono essere motivate su questa base. Grazie ai requisiti derivanti dalla direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (per esempio approccio strategico, valutazione delle necessità e piani di azione nazionali per le energie rinnovabili) sarà possibile anche ottimizzare la pianificazione degli investimenti in FER nell'ambito della politica di coesione.

Quella di coesione però è una politica integrata e ancorata nei vari territori, e l'incremento della quota di FER è soltanto uno dei suoi molteplici obiettivi. In particolare, altri obiettivi della politica di coesione, come la promozione dell'innovazione, possono giustificare la scelta di tecnologie che non siano le più efficienti in termini di costi. Il regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede che le procedure e i criteri di selezione garantiscano il contributo delle operazioni al conseguimento degli obiettivi e dei risultati specifici della pertinente priorità del programma operativo, che può prefiggersi anche altri obiettivi oltre alla produzione di FER.

Per quanto riguarda i progetti più importanti, nel periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione continuerà a esigere un'analisi costi-benefici, comprendente un'analisi economica e un'analisi finanziaria. Nell'ambito dell'analisi costi-benefici occorre effettuare un'analisi delle opzioni che tenga conto, tra l'altro, degli aspetti economici e finanziari come i costi di costruzione, per scegliere l'opzione migliore cercando contemporaneamente di massimizzare i vantaggi che il progetto può offrire alla società.

La Commissione accoglie la raccomandazione di cui al secondo trattino. La Commissione ha costantemente invitato gli Stati membri a garantire la stabilità del quadro normativo, criticando inoltre le frequenti modifiche retroattive apportate dagli Stati membri ai propri quadri normativi. Questi temi vengono affrontati dalla comunicazione emanata dalla Commissione nel novembre 2013 dal titolo «Realizzare il mercato interno dell'energia elettrica e sfruttare al meglio l'intervento pubblico», dalla Guida della Commissione per l'elaborazione di regimi di sostegno alle energie rinnovabili nonché dalla Guida all'uso dei meccanismi di cooperazione in materia di energia rinnovabile³.

3 C(2013) 7243 def. del 5.11.2013, comunicazione della Commissione «Realizzare il mercato interno dell'energia elettrica e sfruttare al meglio l'intervento pubblico» e documenti di lavoro dei servizi della Commissione che lo accompagnano SWD(2013) 439 final «European Commission guidance for the design of renewables support schemes» (Guida della Commissione europea per l'elaborazione di regimi di sostegno alle energie rinnovabili) e SWD(2013) 440 final «Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms» (Guida all'uso dei meccanismi di cooperazione in materia di energia rinnovabile).

VIII — Raccomandazione 2

La Commissione accoglie questa raccomandazione, che ritiene peraltro di aver applicato per quanto la riguarda. Gli Stati membri devono tener conto della Guida per l'elaborazione di regimi di sostegno alle energie pubblicata emanata dalla Commissione nel novembre 2013. I futuri orientamenti in materia di aiuti di Stato per l'ambiente e l'energia contribuiranno anche a migliorare il rapporto costo-efficacia dei regimi di sostegno all'energia rinnovabile degli Stati membri.

Introduzione

07

La Commissione osserva che la responsabilità per l'eliminazione delle barriere settoriali che ostacolano gli investimenti in FER incombe agli Stati membri.

La Commissione si è occupata di tali barriere nelle relazioni periodiche che contengono raccomandazioni agli Stati membri. I regimi di sostegno non erano sempre ben congegnati, il che ha determinato condizioni sfavorevoli o compensazioni eccessive. I principi da seguire per affrontare questa situazione sono delineati nella Guida della Commissione per l'elaborazione di regimi di sostegno alle energie rinnovabili, pubblicata nel novembre 2013, oltre che nella Guida all'uso dei meccanismi di cooperazione in materia di energia rinnovabile⁴.

4 C(2013) 7243 def. del 5.11.2013, comunicazione della Commissione «Realizzare il mercato interno dell'energia elettrica e sfruttare al meglio l'intervento pubblico» e documenti di lavoro dei servizi della Commissione che lo accompagnano SWD(2013) 439 final «European Commission guidance for the design of renewables support schemes» (Guida della Commissione europea per l'elaborazione di regimi di sostegno alle energie rinnovabili) e SWD(2013) 440 final «Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms» (Guida all'uso dei meccanismi di cooperazione in materia di energia rinnovabile).

Osservazioni

17

La Commissione riconosce che la difficile integrazione dell'elettricità da FER nella rete ha ostacolato lo sfruttamento delle FER, ma fa osservare che questa circostanza non dipende direttamente dalla gestione del progetto. L'obbligo di migliorare l'accesso dell'elettricità da FER alle reti è ora giuridicamente sancito dalla direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

18

La Commissione ritiene che gli Stati membri non abbiano operato con sufficiente rapidità per rimuovere le barriere amministrative in questo campo.

Quanto al riferimento al Regno Unito, la Commissione ritiene che la formulazione dovrebbe tener conto dell'assetto costituzionale e del processo di devoluzione propri di quello Stato membro. Nel Regno Unito, i vari documenti del programma operativo e i comitati di monitoraggio dei programmi sono autonomi e indipendenti; l'armonizzazione si ottiene grazie al ricorso a temi trasversali inseriti in tutti i programmi del paese.

20 — Primo trattino

L'amministrazione aggiudicatrice ha ammesso l'esistenza di questi problemi; appunto per garantire trasparenza e maggiore concorrenza sono state indette nuove gare d'appalto.

20 — Secondo trattino

Per quanto riguarda i progetti eolici in Polonia, nulla impediva al beneficiario (se in conseguenza della procedura di aggiudicazione fosse stata scelta l'offerta di un altro fornitore) di chiedere una modifica dei permessi di costruzione rilasciati e di indicare un altro modello di turbina.

Per quanto riguarda il progetto del collettore solare in Polonia, la portata dell'appalto era descritta correttamente, in conformità della legislazione pertinente.

La descrizione dell'appalto specificava che la procedura riguardava il tipo di collettore solare indicato, oppure un altro tipo con gli stessi parametri. Il progetto in questione è stato anche sottoposto a due controlli, svolti dalle autorità nazionali, che non hanno messo in dubbio la conformità del progetto alla legge sugli appalti pubblici.

21

Per il periodo di programmazione 2014-2020 sono stati introdotti alcuni requisiti miranti a rafforzare la logica d'intervento per tutte le priorità, comprendenti una serie di indicatori di risultato comuni, il cui uso, se del caso, è obbligatorio. Nel settore delle energie rinnovabili sia il regolamento del FESR che quello del Fondo di coesione per il periodo 2014-2020 prevedono un indicatore comune per la «Capacità aggiuntiva di produzione di energia rinnovabile». Sarà comunque sempre necessaria una valutazione che distingua il contributo delle operazioni cofinanziate dai fondi della politica di coesione ai modelli di produzione e di consumo in materia di energia rinnovabile, dall'influenza di altri fattori esterni.

23

Finché l'installazione non è completa e pienamente operativa, non è possibile conoscere l'effettiva performance del sistema. Il livello reale di produzione di energia varia di anno in anno in funzione di diversi parametri (tra cui le condizioni meteorologiche, l'affidabilità degli impianti e l'occupazione degli edifici). I dati reali vengono segnalati allorché il progetto è completamente operativo.

24

Per quanto riguarda i progetti eolici in Polonia, di cui quattro su cinque — secondo la tabella 1 — non hanno raggiunto i valori-obiettivo previsti, la Commissione ritiene che i risultati debbano essere valutati nell'intero periodo operativo del parco eolico, a differenza di quanto è avvenuto per uno dei progetti. È opportuno migliorare la pianificazione territoriale degli investimenti in FER, tenendo conto delle condizioni specifiche del tipo di FER nella località in questione. Il fatto che i progetti FER talvolta non raggiungano gli obiettivi di produzione fissati o li raggiungano soltanto in parte conferma il profilo ad alto rischio di tali investimenti e quindi la necessità di finanziamenti pubblici per realizzare progetti redditizi e raccogliere finanziamenti privati.

Riquadro 5 — Secondo paragrafo

La Commissione ha invitato le autorità polacche e il partenariato di «Assistenza congiunta a sostegno dei progetti nelle regioni europee (Jaspers)» a valutare i risultati e il tasso di rendimento finanziario (TRF) dei progetti relativi a parchi eolici sulla base di stime più realistiche. In questo modo gli indicatori di risultato rifletterebbero meglio il tempo di funzionamento dei parchi eolici.

Riquadro 5 — Terzo paragrafo

Nel Regno Unito due dei cinque siti sottoposti ad audit non hanno raggiunto i valori-obiettivo programmati a causa di una domanda inferiore a quella stimata. L'attività di raccolta dei dati programmata dalle autorità di gestione per la fine delle operazioni si propone di raccogliere dati specifici relativi ai siti per chiarire i motivi per cui la domanda è stata inferiore al previsto.

26

La Commissione riconosce i principi dell'efficienza e dell'efficacia di cui al regolamento finanziario dell'UE. Il regolamento stabilisce che, secondo il principio dell'efficienza, deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti e, secondo il principio dell'efficacia, gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi. A giudizio della Commissione, perciò, l'efficienza e l'efficacia non si devono misurare unicamente in megawatt di FER per euro investito, ma anche in base al successo complessivo del programma e dei progetti rispetto al conseguimento dei risultati desiderati.

27

I criteri di selezione degli interventi specifici possono includere considerazioni relative al rapporto costo-efficacia. La politica di coesione, tuttavia, ha una finalità più ampia e tutti i programmi operativi che essa finanzia devono rispettarne gli obiettivi, ossia rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale e favorire un generale sviluppo armonioso riducendo le disparità tra i livelli di sviluppo delle regioni e promuovendo lo sviluppo delle regioni svantaggiate.

La politica di coesione è una politica integrata e ancorata nei vari territori, e l'incremento della quota di FER è uno dei molteplici obiettivi dei suoi programmi: ciò significa che i progetti possono proporsi simultaneamente un ventaglio di obiettivi oltre alla produzione di FER. Inoltre, per quanto riguarda in particolare gli investimenti in FER, La Commissione ritiene che il concetto di rapporto costo-efficacia si possa definire in diversi modi: riduzione dei costi nel brevissimo termine, oppure riduzione dei costi ed efficienza dinamica nel medio-lungo termine grazie a un'innovazione tesa alla trasformazione globale del sistema energetico conformemente agli obiettivi del 2020 e in preparazione degli sviluppi successivi.

28

Benché il regolamento 1083/2006 non richieda una «valutazione delle necessità», la Commissione conviene sull'opportunità di tale valutazione. Come requisito generale per tutti i programmi operativi finanziati nell'ambito della politica di coesione nel periodo 2007-2013, i programmi contengono «un'analisi della situazione della zona o del settore ammissibili in termini di punti di forza e debolezza e la strategia scelta di conseguenza».

Nel periodo 2014-2020 gli assi prioritari selezioneranno una o più priorità di investimento secondo le esigenze specifiche e il contesto degli Stati membri. Gli obiettivi specifici e i corrispondenti indicatori di risultato determineranno quindi le finalità che ciascun asse prioritario si propone di realizzare alla luce dell'analisi della situazione e delle esigenze politiche individuate.

29

Nel periodo 2007-2013 le quote relative destinate agli investimenti in FER differivano da uno Stato membro all'altro, in relazione al volume complessivo di fondi disponibili, alle esigenze nazionali e alle priorità fissate da ciascuno Stato membro. I programmi operativi della politica di coesione per il periodo 2007-2013 sono stati definiti e approvati prima dell'adozione degli obiettivi in materia di clima ed energia per il 2020 e della relativa legislazione dell'UE. Successivamente si è tenuto conto del contributo agli obiettivi in materia di FER fissati per il 2020, se e quando gli Stati membri hanno notificato la revisione dei propri programmi operativi.

È comunque importante osservare che il grosso degli investimenti in FER deve provenire dal settore privato. Gli Stati membri e le regioni devono assicurare che i finanziamenti pubblici non sostituiscano, ma integrino e stimolino gli investimenti privati conformemente alle norme sugli aiuti di Stato. I finanziamenti della politica di coesione devono essere utilizzati per affiancare i vigenti regimi di sostegno nazionali in modo da fornire valore aggiunto.

30

A partire dall'adozione della direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che risale al 2009, e della prescrizione giuridica di adottare piani di azione nazionali per le energie rinnovabili (PANER), gli Stati membri hanno dovuto effettuare adeguate valutazioni delle necessità per gli investimenti in FER e i PANER sono stati elaborati sulla base di tale analisi. Essi rappresentano inoltre una base seria e ponderata per gli investimenti in FER negli Stati membri. Inoltre, il fatto che tali piani siano stati adottati in maniera trasparente e resi disponibili al pubblico ha contribuito a migliorare la pianificazione e la trasparenza, consentendo per la prima volta a tutti gli attori — tra cui gli investitori e gli Stati membri confinanti — di coordinare gli investimenti e quindi di accrescere il valore aggiunto e il rapporto costo-efficacia. Tutti i programmi operativi della politica di coesione per il periodo 2007-2013, tuttavia, erano stati negoziati e approvati prima della prevista adozione dei PANER (giugno 2010).

30 — Quarto trattato

La valutazione intermedia dei programmi operativi non era obbligatoria se non in casi debitamente giustificati, ai sensi dell'articolo 48 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

Comunque, tutti i progetti del Galles sono soggetti a valutazione dal 2014. Nel corso del 2014 le autorità di gestione gallesi richiederanno una sintesi di tutte le valutazioni operative per delineare i risultati a livello di programma, compresi quelli delle operazioni nel campo energetico.

32

La Commissione è d'accordo con il senso generale dell'osservazione, ma non riscontra inefficienze di rilievo né nella pianificazione né nell'attuazione dei progetti sottoposti ad audit.

36

Quanto ai progetti specifici, gli stessi Stati membri sono responsabili della selezione. Per ciò che riguarda le considerazioni relative al rapporto costo-efficacia e ai più ampi obiettivi della politica di coesione, la Commissione rinvia alle risposte fornite ai paragrafi 26 e 27.

37

La Commissione rinvia alle risposte fornite ai paragrafi 26 e 27.

39

La Commissione conviene sull'importanza di evitare l'effetto inerziale. Per quanto riguarda i tassi di cofinanziamento, le disposizioni sono contenute nell'articolo 53 del regolamento (CE) n. 1083/2006. Ciò non significa che una parte dei costi d'investimento di un progetto sia sostenuta dal destinatario finale di una sovvenzione pubblica. L'articolo 55 dello stesso regolamento reca anche disposizioni per i progetti generatori di entrate. Per rispettare gli obiettivi vincolanti in materia di FER, gli Stati membri devono incoraggiare gli investimenti nei progetti FER, che potrebbero non essere redditizi di per sé dato il più alto profilo di rischio di tali investimenti. I tassi di cofinanziamento dei progetti che prevedono la concessione di aiuti di Stato alle FER sono stabiliti con decisioni sugli aiuti di Stato, nel qual caso non si applica la metodologia relativa al deficit di finanziamento. Il calcolo del deficit di finanziamento viene comunque incoraggiato, poiché contribuisce a fissare l'importo (o l'intensità) degli aiuti e a limitare l'aiuto di Stato a un livello inferiore al livello massimo, ove opportuno.

Per promuovere un approccio maggiormente basato sul mercato nel periodo 2014-2020, la Commissione incoraggia, ai sensi del regolamento (UE) n. 1303/2013, il ricorso a strumenti finanziari, anziché a sovvenzioni, per sostenere investimenti che si prevede siano finanziariamente sostenibili ma non diano luogo a un finanziamento sufficiente da fonti di mercato. Ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 2, del regolamento, il sostegno di strumenti finanziari è basato su una dettagliata valutazione ex ante che abbia fornito, tra l'altro, evidenze sui fallimenti del mercato o condizioni di investimento subottimali, nonché sul livello e sugli ambiti stimati della necessità di investimenti pubblici, compresi i tipi di strumenti finanziari da sostenere.

Riquadro 7

I progetti relativi a parchi eolici in Polonia hanno ricevuto tra il 22 % e il 70 % del totale dei costi di investimento ammissibili, fino a un massimo di 10 milioni di euro. È opportuno osservare che il livello di cofinanziamento dei principali progetti UE relativi a grandi parchi eolici, ossia progetti sottoposti alla valutazione della Commissione, è pari al 22-25 %.

42

Per quanto riguarda i meccanismi di finanziamento pubblico nazionali, il finanziamento previsto dalla politica di coesione doveva intervenire a complemento di questi ultimi ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1083/2006. I vigenti meccanismi di finanziamento integrativi del FESR hanno un valore aggiunto finanziario, poiché si è riusciti a fare di più di quanto sarebbe stato possibile in assenza di fondi della politica di coesione. Per ottenere un valore aggiunto non è necessario modificare la natura della politica.

44

La Commissione fa notare che il valore aggiunto dell'UE nel miglioramento delle capacità amministrative richiede tempo. Gli investimenti in FER rappresentano un settore relativamente nuovo per la politica di coesione e ci vorrà del tempo perché tali effetti-apprendimento si realizzino.

45

La Commissione rinvia alla risposta fornita al paragrafo 7.

46

La Commissione rinvia alla risposta fornita al paragrafo 29.

Conclusioni e raccomandazioni

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 48 e 52

La riforma della politica di coesione per il periodo 2014-2020 doterà i comitati di monitoraggio dei programmi operativi degli incentivi necessari per l'approvazione dei criteri di selezione, in modo da garantire il massimo impatto per questo tipo di investimenti. Gli Stati membri e le regioni dovranno decidere in anticipo quali obiettivi intendano perseguire con le risorse disponibili e indicare con precisione in che modo si apprestino a misurare i progressi compiuti verso tali obiettivi, per ogni asse prioritario. Questo permetterà di controllare e discutere periodicamente le modalità di utilizzo delle risorse finanziarie.

Per il periodo 2014-2020 il regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede che le procedure e i criteri di selezione garantiscano il contributo delle operazioni al conseguimento degli obiettivi e dei risultati specifici della pertinente priorità del programma operativo, che può prefiggersi anche altri obiettivi oltre alla produzione di FER. Per quanto riguarda i progetti più importanti, la Commissione esige dagli Stati membri/dalle autorità di gestione un'analisi costi-benefici, comprendente un'analisi economica e un'analisi finanziaria, per ciascuno dei principali progetti, in modo da dimostrare che il progetto è auspicabile dal punto di vista economico (in quanto contribuirebbe al miglioramento generale della società) e che il contributo dei fondi della politica di coesione è necessario affinché il progetto sia finanziariamente sostenibile e, in certi casi, redditizio, tenendo conto del profilo di rischio. Nell'ambito dell'analisi costi-benefici occorre effettuare un'analisi delle opzioni che tenga conto, tra l'altro, degli aspetti economici e finanziari — come la necessità di ridurre al minimo i costi di costruzione — per scegliere l'opzione migliore cercando contemporaneamente di massimizzare i vantaggi che il progetto può offrire alla società.

La Commissione rinvia inoltre alle risposte fornite ai paragrafi da 25 a 26, da 28 a 32, da 36 a 37 e 39.

50

La Commissione ha costantemente ricordato agli Stati membri i punti deboli dei sistemi amministrativi nazionali, una prescrizione giuridica contenuta anche nell'articolo 13 della direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Questo punto è oggetto di monitoraggio e analisi nelle relazioni biennali della Commissione sui progressi nel campo delle energie rinnovabili.

La Commissione rinvia inoltre alle risposte fornite ai paragrafi da 17 a 21.

51

La Commissione rinvia alle risposte fornite ai paragrafi da 23 a 25.

53

A parere della Commissione gli investimenti della politica di coesione in FER corrispondono agli obiettivi e ai requisiti del quadro legislativo pertinente. La Commissione ha esposto i propri punti di vista sul valore aggiunto europeo nella politica di coesione nel documento di lavoro dei servizi della Commissione del giugno 2011 «Il valore aggiunto del bilancio dell'UE». Nell'analisi del valore aggiunto dei fondi UE in questo campo, la Commissione ritiene necessario tener conto dei seguenti fattori:

- il contributo delle tecnologie e dei progetti che godono di un sostegno alla realizzazione degli obiettivi FER dell'Unione europea, tra cui la promozione dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, nonché il contributo alla creazione di opportunità occupazionali e di sviluppo regionale, soprattutto nelle zone rurali e isolate;
- il contributo dei progetti che godono di un sostegno alla realizzazione degli obiettivi FER e l'avanzamento nell'attuazione dei piani di azione nazionali per le energie rinnovabili; in questo contesto occorre anche prendere in considerazione il contributo offerto alla promozione delle FER in diversi settori (elettricità da FER, riscaldamento e raffreddamento da FER nonché trasporti da FER);

- il contributo del sostegno allo sviluppo dei mercati di energia rinnovabile negli Stati membri e nell'UE;
- il contributo dei fondi UE alla realizzazione degli obiettivi FER secondo modalità di efficienza in termini di costi e di energia e con la contemporanea promozione dell'innovazione e dello sviluppo tecnologico (obiettivi della politica integrata dell'UE su energia e cambiamenti climatici).

La Commissione rinvia inoltre alle risposte fornite ai paragrafi 42, 46 e 47.

Raccomandazione 1

Nel quadro della coesione, la Commissione non partecipa alla selezione dei progetti, se non per l'approvazione dei progetti più importanti.

Il nuovo quadro normativo per il periodo 2014-2020, tuttavia, garantisce fin dall'inizio che, grazie al contenuto dei programmi adottati e alla logica d'intervento — che comprende indicatori di risultato per gli obiettivi e include le realizzazioni negli assi prioritari — la selezione dei progetti sia effettuata dagli Stati membri, per quanto possibile, secondo le raccomandazioni della Corte.

Inoltre, sulla base del quadro di performance stabilito per ogni programma operativo, la Commissione sarà in grado, stabilendo alcune tappe fondamentali relative ai soli indicatori, di incoraggiare e verificare la performance dei programmi. Se dalla verifica della performance emerge che nell'ambito di una priorità non sono state raggiunte le tappe fondamentali relative soltanto agli indicatori finanziari e di risultato e alle principali fasi attuative, e lo Stato membro non ha adottato le misure necessarie per risolvere il problema, la Commissione può sospendere in tutto o in parte un pagamento intermedio o applicare, in casi estremi, rettifiche finanziarie. La riserva di performance non dev'essere destinata a tale programma.

Con il quadro giuridico 2014-2020, la Commissione rafforza anche le condizionalità ex ante dei fondi per garantire il rispetto dei requisiti necessari alla loro efficace applicazione.

Inoltre, grazie a un'attiva e costante collaborazione con gli Stati membri, la Commissione suggerirà alle autorità di gestione di integrare le raccomandazioni della Corte dei conti europea nel processo di selezione e nei criteri di selezione dei progetti FER. Attualmente è obbligatorio inserire tra i criteri di selezione il contributo ai risultati previsti dell'asse prioritario.

Raccomandazione 1 — Primo punto

La Commissione accetta in parte questa raccomandazione e conviene sull'importanza di evitare l'effetto inerziale. Per promuovere un approccio maggiormente basato sul mercato nel periodo 2014-2020, la Commissione incoraggia, ai sensi del regolamento (UE) n. 1303/2013, il ricorso a strumenti finanziari, anziché a sovvenzioni, per sostenere investimenti che si prevede siano finanziariamente sostenibili e non diano luogo a un finanziamento sufficiente da fonti di mercato. Ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 2, del regolamento, il sostegno di strumenti finanziari è basato su una dettagliata valutazione ex ante che abbia fornito, tra l'altro, evidenze sui fallimenti del mercato o condizioni di investimento subottimali, nonché sul livello e sugli ambiti stimati della necessità di investimenti pubblici, compresi i tipi di strumenti finanziari da sostenere.

La Commissione conviene anche sul fatto che i programmi debbano basarsi su adeguate valutazioni delle necessità. A tale scopo, ai sensi del regolamento (UE) n. 1303/2013 l'accordo di partenariato per il 2014-2020 stabilisce un'analisi delle disparità, delle esigenze di sviluppo e del potenziale di crescita. Le scelte effettuate nell'ambito di ciascun programma operativo devono essere motivate su questa base. Grazie ai requisiti derivanti dalla direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (per esempio approccio strategico, valutazione delle necessità e piani di azione nazionali per le energie rinnovabili) sarà possibile anche ottimizzare la pianificazione degli investimenti in FER nell'ambito della politica di coesione.

Quella di coesione però è una politica integrata e ancorata nei vari territori, e l'incremento della quota di FER è soltanto uno dei suoi molteplici obiettivi. In particolare, altri obiettivi della politica di coesione, come la promozione dell'innovazione, possono giustificare la scelta di tecnologie che non siano le più efficienti in termini di costi. Il regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede che le procedure e i criteri di selezione garantiscano il contributo delle operazioni al conseguimento degli obiettivi e dei risultati specifici della pertinente priorità del programma operativo, che può prefiggersi anche altri obiettivi oltre alla produzione di FER.

Per quanto riguarda i progetti più importanti, nel periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione continuerà a esigere un'analisi costi-benefici, comprendente un'analisi economica e un'analisi finanziaria. Nell'ambito dell'analisi costi-benefici occorre effettuare un'analisi delle opzioni che tenga conto, tra l'altro, degli aspetti economici e finanziari come i costi di costruzione, per scegliere l'opzione migliore cercando contemporaneamente di massimizzare i vantaggi che il progetto può offrire alla società.

Raccomandazione 1 — Secondo punto

La Commissione accoglie questa raccomandazione. La Commissione ha costantemente invitato gli Stati membri a garantire la stabilità del quadro normativo, criticando inoltre le frequenti modifiche retroattive apportate dagli Stati membri ai propri quadri normativi. Questi temi vengono affrontati dalla comunicazione pubblicata dalla Commissione nel novembre 2013 dal titolo «Realizzare il mercato interno dell'energia elettrica e sfruttare al meglio l'intervento pubblico», dalla Guida della Commissione per l'elaborazione di regimi di sostegno alle energie rinnovabili nonché dalla Guida all'uso dei meccanismi di cooperazione in materia di energia rinnovabile⁵.

⁵ C(2013) 7243 def. del 5.11.2013, comunicazione della Commissione «Realizzare il mercato interno dell'energia elettrica e sfruttare al meglio l'intervento pubblico» e documenti di lavoro dei servizi della Commissione che lo accompagnano SWD(2013) 439 final «European Commission guidance for the design of renewables support schemes» (Guida della Commissione europea per l'elaborazione di regimi di sostegno alle energie rinnovabili) e SWD(2013) 440 final «Guidance on the use of renewable energy cooperation mechanisms» (Guida all'uso dei meccanismi di cooperazione in materia di energia rinnovabile).

Raccomandazione 2

La Commissione accoglie questa raccomandazione, che ritiene peraltro di aver applicato per quanto la riguarda. Gli Stati membri devono tener conto della Guida per l'elaborazione di regimi di sostegno alle energie rinnovabili pubblicata dalla Commissione nel novembre 2013. I futuri orientamenti in materia di aiuti di Stato per l'ambiente e l'energia contribuiranno anche a migliorare il rapporto costo-efficacia dei regimi di sostegno all'energia rinnovabile degli Stati membri.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm), chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

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

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

La Corte dei conti europea ha esaminato i risultati dei progetti di produzione di energia da fonti rinnovabili cofinanziati dai fondi della politica di coesione, anche in relazione al loro contributo al conseguimento del valore-obiettivo a livello dell'UE per il 2020. La Corte è pervenuta alla seguente conclusione: diversi progetti d'investimento hanno prodotto le realizzazioni previste, ma non sono stati guidati dal principio dell'efficienza e non hanno apportato un reale valore aggiunto UE. La Corte raccomanda alla Commissione di promuovere il principio dell'efficienza nei programmi di sostegno cofinanziati dall'UE ed invita gli Stati membri ad istituire un quadro normativo stabile e prevedibile per l'energia da fonti rinnovabili. Inoltre, raccomanda agli Stati membri di applicare criteri minimi di efficienza, adattandoli alle circostanze dei progetti, e di accrescere il valore aggiunto UE migliorando l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei progetti.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

