



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**INTERVENTI PER LE ENERGIE RINNOVABILI: LE VERIFICHE DEL  
MISE SUL SISTEMA GESTITO DAL GESTORE DEI SERVIZI  
ENERGETICI (GSE) IN TEMA DI INCENTIVI E CONTRIBUTI E LA  
GESTIONE DEI CONTRIBUTI PER L'EFFICIENTAMENTO  
ENERGETICO IN FAVORE DEI COMUNI (C.D. DECRETO CRESCITA,  
D.L. 34/2019, CONV. DALLA L. N. 58/2019)**

Deliberazione 2 agosto 2021, n. 13/2021/G



CORTE DEI CONTI





# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**INTERVENTI PER LE ENERGIE RINNOVABILI: LE VERIFICHE DEL  
MISE SUL SISTEMA GESTITO DAL GESTORE DEI SERVIZI  
ENERGETICI (GSE) IN TEMA DI INCENTIVI E CONTRIBUTI E LA  
GESTIONE DEI CONTRIBUTI PER L'EFFICIENTAMENTO  
ENERGETICO IN FAVORE DEI COMUNI (C.D. DECRETO CRESCITA,  
D.L. 34/2019, CONV. DALLA L. N. 58/2019)**

**Relatore**

**Consigliere Natale Maria Alfonso D'AMICO**

Hanno collaborato: Claudia Tagliaferro, Fabio Piccato, Domenico Tondini

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	5
* * *	
Relazione.....	11
Sintesi .....	13
CAPITOLO I - Il contesto .....	17
CAPITOLO II - Interventi per le energie rinnovabili: le verifiche del Mise sul sistema gestito dal gestore dei servizi energetici (GSE) in tema di incentivi e contributi	21
1. Finalità dell'indagine .....	21
2. Riferimenti normativi e assetto organizzativo .....	22
3. Il GSE .....	23
3.1. Certificati bianchi.....	24
3.2. Il conto termico. ....	25
3.3. Sostegno alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili .....	27
4. L'attività di controllo svolta dalla Dir.ne Gen.le per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica del Min.ro della Transizione Ecologica (MTE), già del MISE. ....	28
4.1. Efficienza Energetica (Certificati Bianchi e Conto Termico).....	28
4.2. Sostegno della produzione di energia elettrica degli impianti a fonti rinnovabili .....	29
5. Verifiche ed ispezioni svolte dal GSE. ....	40
CAPITOLO III - La gestione dei contributi per l'efficientamento energetico in favore dei Comuni (c.d. decreto crescita, d.l. 34/2019, conv. dalla legge n. 58/2019).....	49
1. Riferimenti normativi e assetto organizzativo .....	49
2. Domande ed erogazioni .....	51
3. I controlli svolti dalla Direzione generale per gli incentivi alle imprese del MISE	53
4. Risorse umane impiegate .....	55
CAPITOLO IV - Considerazioni conclusive dell'istruttoria, esiti del contraddittorio e raccomandazioni proposte .....	57
1. Considerazioni conclusive dell'istruttoria.....	57
1.1. Verifiche del MISE sul sistema gestito dal Gestore dei Servizi Elettrici S.p.A. (GSE) in tema di incentivi e contributi.....	58
1.2. Contributi per l'efficientamento energetico in favore dei comuni.....	60

2. Esiti del contraddittorio. ....	61
3. Raccomandazioni proposte.....	62

\* \* \*

#### INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Oneri generali di sistema di competenza nell'anno 2019 .....	20
Tabella 2 - Richieste presentate nel periodo 2013-2019.....	26
Tabella 3 - Richieste ammesse nel periodo 2013-2019.....	26
Tabella 4 - Numero di verifiche effettuate dal GSE dal 2001 al 2020 .....	41
Tabella 5 - Cap. 7351 Min. Sviluppo Economico - Pg.1 - 2019/2021 - Suddivisione Op esercizio 2020 per aree geografiche .....	51
Tabella 6 - Erogazioni totali .....	52
Tabella 7 - Ripartizione dei progetti per macro aree geografiche .....	53

#### INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Monitoraggio della quota dei consumi interni lordi di energia elettrica coperta da fonti rinnovabili (%) - Confronto tra dato rilevato e traiettoria indicativa prevista dal Piano d'Azione Nazionale per le energie rinnovabili (PAN) .....	30
Grafico 2 - Attività di verifica svolte dal 2001 al 2020: numero di impianti .....	43
Grafico 3 - Attività di verifica svolte dal 2010 al 2020: potenza degli impianti [MW]..	43
Grafico 4 -Esito procedimenti conclusi nel 2020: suddivisione per tipo di incentivazione	46

## **DELIBERAZIONE**







## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Il Collegio  
Adunanza del 27 luglio 2021  
e Camera di consiglio del 27 luglio 2021

Presieduta dal Presidente Carlo Chiappinelli

Composta dai magistrati:

**Presidente della Sezione:** Carlo CHIAPPINELLI

**Presidente aggiunto della Sezione:** Paolo Luigi REBECCHI

**Consiglieri:** Eugenio MUSUMECI, Paola COSA, Giancarlo Antonio DI LECCE, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Giuseppe TETI, Mario GUARANY.

**Referendario:** Khelena NIKIFARAVA.

\* \* \*

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 15 maggio 2020, n. 4/2020/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2020;

vista la relazione, presentata dal cons. Natale Maria Alfonso D'Amico che illustra gli esiti dell'indagine avente a oggetto *"Interventi per le energie rinnovabili: le verifiche del MISE sul sistema gestito dal gestore dei servizi energetici (GSE) in tema di incentivi e contributi e la gestione dei contributi per l'efficientamento energetico in favore dei comuni (c.d. decreto crescita, d.l. n. 34/2019, conv. Dalla l. n. 58/2019)"*;

visto l'art. 85, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18/2020 e, in particolare, il comma 8-bis (convertito dalla legge n. 27/2020), così come modificato dall'art. 26-ter del d.l. 104/2020 (convertito dalla legge n. 126/2020) recante *"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*;

visto il decreto presidenziale 18 maggio 2020, n. 153, recante *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti"*;

visto il decreto presidenziale 27 ottobre 2020 n. 287 *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudici innanzi alla Corte dei conti, delle"*

*Camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero”;*

viste le “*Indicazioni operative per lo svolgimento di adunanze, camere di consiglio e riunioni – Ottobre 2020*” adottate, in data 1° ottobre 2020 con prot. 2597/2020, dal Presidente della Sezione;

visti i decreti n. 2/2020 e n. 3/2020 del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

vista l’ordinanza n. 11/2021 del 19 luglio 2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per l’adunanza del 27 luglio 2021 al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota di convocazione n. 1876 del 19 luglio 2021, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 11/2021, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha dato avviso che la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, è stata convocata in adunanza per il giorno 27 luglio 2021, trasmettendo la suddetta nota ai seguenti uffici:

-Ministero della Transizione Ecologica:

Capo di Gabinetto del Ministro;

Direzione Generale per l’approvvigionamento, l’efficienza e competitività energetica;

Organismo indipendente della valutazione della *performance*;

-Ministero dello Sviluppo Economico:

Capo di Gabinetto del Ministro;

Segretario generale;

Direzione Generale per gli incentivi alle imprese;

Organismo indipendente della valutazione della *performance*;

-Ministero dell’economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della Transizione Ecologica;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dello Sviluppo Economico;

udito il relatore, cons. Natale Maria Alfonso D’Amico;

uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:

- per il Ministero della Transizione Ecologica:

dott.ssa Barbara Clementi – dirigente;

Ing. Mauro Mellone – dirigente;

dott.ssa Gelsomina Cavagnoli – funzionario amministrativo;

- per il Ministero dello Sviluppo Economico:

dott. Giuseppe Bronzino – Direttore generale;

dott. Claudio Padua – dirigente;

- per il Ministero dell’economia e delle finanze - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dello sviluppo economico:

dott.ssa Paola Della Valle.

## DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate a seguito della Camera di consiglio, la relazione avente a oggetto “*Interventi per le energie rinnovabili: le verifiche del MISE sul sistema gestito dal gestore dei servizi energetici (GSE) in tema di incentivi e contributi e la gestione dei contributi per l’efficientamento energetico in favore dei comuni (c.d. decreto crescita, d.l. n. 34/2019, conv. Dalla l. n.*

58/2019)”;

La presente deliberazione e l’unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri:  
Segretario generale;
- Ministero della Transizione Ecologica:  
Gabinetto del Ministro;  
Direzione Generale per l’approvvigionamento, l’efficienza e competitività energetica;  
Organismo indipendente della valutazione della *performance*;
- Ministero dello sviluppo economico:  
Gabinetto del Ministro;  
Segretario generale;  
Direzione Generale per gli incentivi alle imprese;  
Organismo indipendente della valutazione della *performance*;
- Ministero dell’economia e delle finanze:  
Gabinetto del Ministro;  
Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dello sviluppo economico;  
Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della transizione ecologica.

Le amministrazioni interessate:  
comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell’art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall’art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);  
ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l’eventuale provvedimento motivato previsto dall’art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell’art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

La presente relazione è inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il consigliere relatore  
Natale Maria Alfonso D’Amico  
f.to digitalmente

Il presidente  
Carlo Chiappinelli  
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 2 agosto 2021

Per il dirigente  
Maria Letizia Ciniglio  
f.to digitalmente



## **RELAZIONE**



## Sintesi

La presente indagine riguarda due distinti oggetti. Da un lato gli interventi per le energie rinnovabili, e in particolare le verifiche del MISE sul sistema affidato al Gestore dei Servizi Elettrici S.p.A (GSE) in tema di incentivi alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, meccanismo dei certificati bianchi e conto termico.

Dall'altro i contributi per l'efficientamento energetico in favore dei comuni (c.d. Decreto Crescita, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58).

Le due indagini sono tenute insieme dall'essere entrambe in collegamento con gli obiettivi di trasformazione energetica volti a contrastare il cambiamento climatico.

Quanto al primo argomento di indagine, riguardo ai Certificati Bianchi - titoli negoziabili che certificano il conseguimento di risparmi negli usi finali di energia attraverso interventi e progetti di incremento dell'efficienza energetica - il GSE sottopone annualmente ad approvazione del Ministero dello sviluppo economico ( a seguito del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22<sup>1</sup>, convertito con modificazioni dalla legge 22 aprile 2021, n.55, al Ministero della Transizione Ecologica) il piano delle verifiche corredato dei relativi costi e trasmette con la stessa periodicità il riepilogo dei dati relativi alle verifiche eseguite e all'esito delle stesse. Il piano viene sottoposto dalla Amministrazione ad esame istruttorio, volto ad assicurare che l'attività sia ottimizzata sulla base dell'esperienza acquisita nell'attuazione dei piani precedenti e delle risultanze dei controlli svolti negli anni precedenti.

Anche riguardo al Conto Termico - strumento volto a incentivare interventi per l'incremento dell'efficienza energetica e la produzione di energia termica da fonti rinnovabili per impianti di piccole dimensioni - il GSE trasmette annualmente al Ministro competente il proprio programma annuale per le verifiche, che in questo caso però non è soggetto ad esplicita approvazione.

L'Amministrazione riferisce che, oltre alla valutazione dei piani annuali di verifica, essa è impegnata in una valutazione periodica della normativa sulla base

---

<sup>1</sup> Decreto Legge 1° marzo 2021, n. 22 recante "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri" - Capo II "Disposizioni concernenti il ministero della transizione ecologica, il ministero dello sviluppo economico e il ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili".

della quale sono svolte le attività di verifica, al fine di proporre l'eventuale modifica del quadro regolatorio in relazione alle esigenze che l'attività stessa mette in evidenza.

All'esito di questa attività di valutazione, in materia di Certificati bianchi è stato emanato il decreto 22 dicembre 2015 "Revoca e aggiornamento delle schede tecniche del meccanismo di incentivazione dei certificati bianchi", finalizzato a risolvere specifiche criticità rilevate su alcune tipologie di progetti. Successivamente, con l'emanazione del decreto 11 gennaio 2017, è stata aggiornata la disciplina della verifica e controllo posta in capo al Gestore, precedentemente regolata dall'articolo 14 del decreto 28 dicembre 2012, operando una definizione più dettagliata dei compiti e delle attività previsti.

Allo stesso modo, relativamente al Conto termico, con il decreto ministeriale 16 febbraio 2016 è stata aggiornata la disciplina che sovrintende all'attività di verifica e controllo svolta dal GSE (precedentemente il Conto termico era regolato dal decreto ministeriale 28 dicembre 2012).

Più complessa l'attività affidata al GSE in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, e più complessa quindi l'attività di indirizzo, verifica e controllo svolta dalla competente struttura ministeriale. Nella materia spetta al GSE, oltre che valutare i progetti ed erogare gli incentivi, anche effettuare le verifiche sulle attività finanziate mediante controlli documentali e sopralluoghi, al fine di accertare la sussistenza e/o la permanenza dei presupposti e dei requisiti, oggettivi e soggettivi, per il riconoscimento e/o il mantenimento degli incentivi.

Si delinea così una sorta di circuito: il Ministero fornisce indirizzi sull'attività di controllo, il GSE elabora il programma, riferisce sugli esiti, e il Ministero ha le informazioni necessarie per modificare e aggiornare i propri indirizzi.

All'interno del circuito si svolge l'attività del GSE che, al fine di accertare la sussistenza o la permanenza dei presupposti e dei requisiti, oggettivi e soggettivi, per il riconoscimento o il mantenimento degli incentivi, effettua verifiche mediante controlli documentali e sopralluoghi sugli impianti di produzione di energia elettrica e termica alimentati da fonti rinnovabili, sugli impianti che operano in regime di



Cogenerazione ad Alto Rendimento (CAR), sugli impianti di cogenerazione abbinati al teleriscaldamento (CHP/TLR) e sugli interventi di efficienza energetica.

E' emerso che a decorrere dall'anno 2011 (anno di emanazione del d.lgs. 28/11), il GSE ha intrapreso un percorso finalizzato alla progressiva verifica degli asset finanziati dal sistema energetico, nonché alla valutazione dei requisiti previsti dalla normativa e, in tal senso, al consolidamento del relativo valore in termini di funzionalità al perseguimento degli obiettivi di transizione energetica. Tuttavia, prima ancora della pandemia, nel 2019 si era registrata una drastica diminuzione nel numero degli impianti soggetti a verifica.

L'attività di controllo ha messo in luce diffuse irregolarità e comportamenti gravi, anche di rilevanza penale. Lo stesso quadro normativo primario in materia (in particolare la disposizione cardine di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011) è stato oggetto nel tempo di significativi e ripetuti interventi del legislatore primario.

Come riconosciuto nel corso dell'attività istruttoria dalla stessa Amministrazione, alla luce delle esperienze compiute si rende necessaria l'emanazione di un nuovo "decreto controlli", al fine di mettere a sistema le complesse novità intervenute nella disciplina primaria e per rendere palesi agli operatori le interpretazioni che ne dà l'amministrazione. L'emanazione di tale nuovo decreto è ora affidata al nuovo Ministero della Transizione Ecologica. Si raccomanda di procedere celermente.

Quanto al secondo oggetto di indagine, i Contributi per l'efficientamento energetico in favore dei comuni, dal novembre 2020 sono iniziate le prime erogazioni. Le disposizioni totali di pagamento effettuate alla data del 07.12.2020 ammontano a complessivi euro 270.780.245,71, di cui euro 214.031.794,27 relativi alle richieste di anticipo del 50 per cento da parte dei Comuni; quanto ad euro 56.748.451,44, essi riguardano richieste di saldo a seguito della conclusione dei progetti e caricamento da parte degli stessi Comuni interessati dei dati sulla piattaforma *Simonweb* del MEF-IGRUE.

Dall'esame dei CUP relativi alle iniziative presentate risulta una ripartizione percentuale pari al 30,88 per cento per opere di sviluppo territoriale sostenibile, il restante 69,12 per cento invece per opere di efficientamento energetico.

La distribuzione territoriale degli interventi ha visto prevalere in termini finanziari il Nord-Ovest (36% del totale) e Sud-Isole (34%).

Dall'istruttoria è emerso che fin qui i controlli istruttori svolti dalla Direzione generale per gli incentivi alle imprese del MISE si sono limitati all'analisi dei dati inseriti nel sistema di monitoraggio gestito dalla piattaforma *Simonweb del MEF-IGRUE*, in ordine al collaudo e alla regolare esecuzione dei lavori, in coerenza con quanto già indicato in fase di anticipazione attraverso l'invio dell'attestazione sull'avvio dei lavori. La medesima Direzione ha comunicato l'intenzione di procedere, anche avvalendosi di *società in house* e in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a controlli a campione sui progetti realizzati con i contributi, secondo modalità definite con apposito decreto ministeriale in fase di predisposizione. Anche in questa materia, si segnala la necessità di implementare tempestivamente il previsto sistema di verifica.

# CAPITOLO I

## IL CONTESTO

Il punto di riferimento essenziale è costituito dagli “Accordi di Parigi” con i quali gli Stati aderenti nel 2015 si sono impegnati a implementare politiche che contengano l’incremento della temperatura globale sotto i 2 gradi centigradi rispetto al livello pre-industrializzazione.

In adesione agli accordi di Parigi, l’Unione Europea si è impegnata alla “graduale transizione dai combustibili fossili verso un’economia neutra in termini di emissioni di carbonio” entro il 2050. Per raggiungere questo obiettivo, la Commissione UE e gli Stati membri hanno convenuto di fissare al 2030 un traguardo intermedio vincolante: le emissioni di gas serra (*greenhouse gases* - GHG) saranno ridotte di almeno il 40 per cento al di sotto del livello del 1990, le energie rinnovabili dovranno coprire almeno il 32 per cento della domanda finale di energia, l’efficienza energetica sarà migliorata di almeno il 32,5 per cento rispetto agli andamenti a politiche invariate. Questi obiettivi saranno resi più ambiziosi; il 17 settembre del 2020 la Commissione UE ha presentato un piano volto a ridurre le emissioni GHG di almeno il 55 per cento entro il 2030; il 17 dicembre 2020 il Consiglio europeo “Ambiente” ha concordato un “orientamento generale” in merito alla legge europea sul clima, che comprende il nuovo obiettivo di riduzione del 55 per cento. Il 21 aprile 2021 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo provvisorio che introduce nella legislazione l’obiettivo della neutralità climatica dell’UE per il 2050 e un obiettivo collettivo di riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) pari ad almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990<sup>2</sup>. A conclusione della sua riunione del 24 e 25 maggio scorso, il Consiglio ha “invita(to) la Commissione a presentare rapidamente il suo pacchetto legislativo unitamente a un esame approfondito dell’impatto ambientale, economico e sociale a livello degli Stati membri”<sup>3</sup>.

In adesione a questo invito il 14 luglio scorso la Commissione europea ha adottato

---

<sup>2</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/04/21/european-climate-law-council-and-parliament-reach-provisional-agreement/>

<sup>3</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5-2021-INIT/it/pdf>

una serie di proposte per trasformare le politiche dell'UE in materia di clima, energia, trasporti e fiscalità in modo da **ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030** rispetto ai livelli del 1990. Quelle proposte saranno ora all'esame del Consiglio.

Il volume complessivo degli impegni finanziari già necessari per raggiungere l'obiettivo precedentemente fissato - riduzione del 40 per cento delle emissioni - è gigantesco. Ciascuno Stato membro è stato chiamato a redigere un proprio *National Energy and Climate Plans*, articolato su cinque dimensioni: decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno dell'energia, e infine ricerca, innovazione e competitività.

Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima dell'Italia (d'ora in poi PNIEC) è stato redatto dal Ministero dello Sviluppo Economico, dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e dal Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti<sup>4</sup> nel Dicembre 2019, e inviato alla Commissione europea il 21 gennaio 2020, in attuazione del Regolamento UE 2018/1999.

E' uno tra i più ambiziosi presentati dagli Stati membri. La Direttiva 2012/27/UE fissa da qui al 2030 un obiettivo di risparmio energetico pari allo 0,8% annuo del consumo energetico annuo finale medio realizzato nel triennio 2016-2018. Il che, partendo dai 115,9 Mtep degli anni di riferimento, condurrebbe a un obiettivo cumulato di risparmio nell'intero periodo di 51 Mtep. Il PNIEC invece stima un risparmio totale di 57,44 Mtep.

Il tutto è inserito in un quadro nel quale l'impegno finanziario assunto dall'Italia è già molto rilevante; come si osserva nel PNIEC (p. 4) "è da rimarcare come, nell'ultimo decennio, gli oneri per il sostegno alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica siano sensibilmente cresciuti: considerando i soli incentivi dell'energia elettrica coperti dalle tariffe, si è passati dai circa 3,5 mld€ del 2009 ai 14,1 mld€ del 2017, poi scesi a 13,3 mld€ nel 2018".

Con riferimento all'intero sistema energetico nazionale, il volume di investimenti ipotizzati nel PNIEC è molto ingente<sup>5</sup> (). Nel totale del periodo 2017-2030 si tratterebbe

---

<sup>4</sup> [PNIEC\\_finale\\_17012020.pdf \(mise.gov.it\)](#)

<sup>5</sup> Ibidem, icfr. In particolare p. 287

di ben 1.008 mld di euro a politiche invariate, ai quali si aggiungerebbero i 186 mld necessari per raggiungere gli obiettivi programmati.

Merita qui solo ricordare che il programma Next Generation EU prevede espressamente tra le priorità la “Rivoluzione verde e Transizione ecologica”.

Dopo l’approvazione di specifiche risoluzioni nelle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile scorsi, il Governo italiano il 30 aprile scorso ha trasmesso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) alla Commissione UE. La Commissione il successivo 22 giugno “ha adottato una valutazione positiva del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, tappa importante verso l'erogazione di 68,9 miliardi di euro di sovvenzioni e 122,6 miliardi di euro di prestiti nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza”<sup>6</sup>.

Nel PNRR alla missione Rivoluzione verde e Transizione ecologica sono destinati da qui al 2026 68,6 mld di euro (su un totale di risorse di 222,1 mld di euro, finanziati per 191,5 mld attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, lo strumento chiave del NGEU, e per 30,6 mld attraverso un Fondo complementare a valere su risorse nazionali<sup>7</sup>).

Tutto ciò parte da un livello complessivo della spesa per sussidi energetici, della natura più varia, che già nel 2018 ha raggiunto nel totale dell’Unione europea<sup>8</sup> un volume di 159 mld di euro (di cui 108 miliardi indirizzati verso la produzione di energia elettrica), con un incremento rispetto a dieci anni prima, in moneta a valore costante, del 67%. Essi sono pari all’1,2% del Pil dell’Unione, e la loro incidenza tende ad aumentare. L’Italia registra una dinamica simile, ma partendo da un livello più alto; nel 2018 i sussidi hanno raggiunto l’1,5 % del PIL.

Nel totale europeo, 15 dei citati 159 mld di euro totali sono spesi per sostenere il miglioramento dell’efficienza energetica<sup>9</sup>, con una spesa pro-capite media di 29 euro. L’Italia sostiene anche in questo specifico settore una spesa decisamente maggiore, 52

---

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_21\\_3126](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_21_3126)

<sup>7</sup> [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf)

<sup>8</sup> European Commission, “Final Report - Energy Subsidies. Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments”, October 2020, p. 9. <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/92ae71b0-173a-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>

<sup>9</sup> Ibidem, p. 10.

euro pro-capite.

La spesa media europea a sostegno delle energie rinnovabili è pari a 163 euro pro-capite<sup>10</sup>; l'Italia assicura un sostegno maggiore, pari a 222 euro (preceduta solo dalla Germania, con 350 euro).

I sussidi alle energie rinnovabili sono la parte più consistente degli “oneri generali di sistema” che vengono caricati sulle bollette elettriche dei consumatori, e che nel loro insieme assommano a 15 miliardi di euro (cfr. la tabella seguente).

**Tab. 1 - Oneri generali di sistema di competenza nell'anno 2019 (in milioni di euro)**

Voce	Descrizione	Gettito annuale
Asos	Oneri relativi al sostegno delle energie da fonti rinnovabili e alla cogenerazione CIP6	11.962,37
A3*sos(a)	Sostegno delle fonti rinnovabili e della cogenerazione CIP6	10.492,46
Aesos	Oneri derivanti per le agevolazioni delle imprese a forte consumo dell'energia elettrica	1.916,03
A91/14sos (b)	Sconti previsti dal decreto legge n.91/2014	-446,11
Arim	Rimanenti oneri generali	3.019,34
A2rim	Oneri per il finanziamento di attività nucleari residue	475,60
A3rim	Oneri relativi alla produzione da rifiuti non biodegradabili	10,95
A4 rim	Regimi tariffari speciali ferrovie	507,54
A5 rim	Finanziamento della ricerca	102,37
Asrim	Bonus sociale	234,73
Auc4rim	Imprese elettriche minori	104,54
Auc7rim	Efficienza energetica negli usi finali	1.422,74
Asvrim	Sviluppo tecnologico	82,62
Amctrim	Misure di compensazione territoriale	78,25
TOTALE		14.981,71

(A) Compresi gli sconti alle Imprese a forte consumo di energia elettrica

(B) L'elemento A91/14sos è negativo in quanto si tratta di sconti riconosciuti a utenti in bassa e media tensione non inclusi tra le imprese a forte consumo di energia elettrica

Fonte: ARERA, Sintesi rapporto annuale 2020, p. 22

[https://www.arera.it/allegati/relaz\\_ann/20/ra20\\_sintesi.pdf](https://www.arera.it/allegati/relaz_ann/20/ra20_sintesi.pdf)

<sup>10</sup> Ibidem, p. 23.

## CAPITOLO II

### INTERVENTI PER LE ENERGIE RINNOVABILI: LE VERIFICHE DEL MISE SUL SISTEMA GESTITO DAL GESTORE DEI SERVIZI ENERGETICI (GSE) IN TEMA DI INCENTIVI E CONTRIBUTI

*Sommario:* -1. Finalità dell'indagine. -2. Riferimenti normativi e assetto organizzativo. -3. Il GSE. -3.1. Certificati bianchi. -3.2. Il conto termico. -3.3. Sostegno alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. -4. L'attività di controllo svolta dalla Direzione Generale per l'Approvvigionamento, l'Efficienza e la Competitività Energetica del Ministero della Transizione Ecologica (MTE), già del MISE. -4.1. Efficienza Energetica (Certificati Bianchi e Conto Termico). -4.2. Sostegno della produzione di energia elettrica degli impianti a fonti rinnovabili. -5. Verifiche ed ispezioni svolte dal GSE.

#### 1. Finalità dell'indagine

La Deliberazione n. 4 del 15 maggio 2020 ha rimodulato l'indagine programmata con del. n. 4/2019 "Incentivi per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica", al fine di approfondire le modalità di esercizio del potere di indirizzo attribuito al Ministero nei confronti del Gse, accendendo un *focus* particolare sulle verifiche da questo poste in essere nei confronti dei beneficiari degli incentivi, e sull'analisi della gestione dei contributi destinata all'efficientamento energetico, anche mediante il controllo delle modalità di concessione e dei risultati conseguiti.

La presente indagine si propone pertanto di conoscere:

- a. quali siano precisamente le funzioni svolte dalla Direzione generale per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica con riferimento al sistema gestito dal GSE;
- b. quante siano le risorse – umane e finanziarie – impegnate in tali funzioni;
- c. anche alla luce del succedersi delle norme primarie e sub-primarie intervenute nella materia, quali siano state le verifiche compiute sul sistema di interventi gestiti dal GSE, quali esiti abbiano prodotto tali verifiche e quali interventi correttivi siano stati eventualmente adottati.

In via preliminare deve essere ricordato che l'Italia, come la gran parte dei paesi

europei<sup>11</sup>, ha adottato un modello di sostegno alle energie rinnovabili che non transita attraverso la fiscalità generale, ma è invece basato su un prelievo pagato dai consumatori nella bolletta elettrica. In particolare, solo Malta adotta uno schema basato esclusivamente sulla fiscalità generale, Danimarca e Lussemburgo uno schema misto; dal 2016 la Francia ha costituito un apposito fondo nel bilancio statale, finanziato attraverso un'imposta sui combustibili fossili; tutti gli altri Paesi adottano un modello simile a quello italiano. Anche dal rapporto appena citato emerge come il supporto italiano alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia molto consistente: in rapporto a ogni MWh di produzione elettrica totale, la spesa italiana è pari a 36,43 euro, a fronte di una media europea di 17,60 (l'unico paese che sopravanza l'Italia è la Germania, con un valore di 37,67 euro).

## **2. Riferimenti normativi e assetto organizzativo**

Occorre anzitutto premettere che le competenze in materia di energia già affidate al MiSE e le corrispondenti strutture operative sono state attribuite, dal decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22<sup>12</sup>, convertito con modificazioni dalla legge 22 aprile 2021, n.55, al Ministero della Transizione Ecologica. Dunque nella presente indagine si farà riferimento ora al MISE ora al nuovo Ministero della Transizione Ecologica, a seconda dello stato di perfezionamento della disciplina secondaria di applicazione del d.l. 22/2021.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2019, n. 93, recante *“Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 4-bis del decreto legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97”*, attribuisce al Segretario Generale del MiSE poteri di controllo e coordinamento nei confronti degli Enti e delle Società vigilate dal

---

<sup>11</sup> Council of European Energy Regulators, “Status Review of Renewable Support Schemes in Europe for 2016 and 2017”.

<sup>12</sup> Decreto Legge 1° marzo 2021, n. 22 recante *“Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri”* - Capo II *“Disposizioni concernenti il ministero della transizione ecologica, il ministero dello sviluppo economico e il ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili”*.



Ministero, tra le quali rientra il Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (nel seguito, anche GSE).

Più precisamente, l'articolo 3, comma 3, lettera c), rimette al Segretario Generale il compito di vigilare sull'efficienza, sull'efficacia e sul buon andamento complessivo degli Enti vigilati, partecipati o controllati; alla lettera q), si specifica che il Segretario generale *“promuove e assicura il monitoraggio e la verifica dei risultati degli enti e società vigilati e partecipati dal Ministero con modalità che consentano la piena conoscenza delle attività svolte dagli enti e dalle società stesse;”*; ed, in ultimo, la lettera r), prevede che il Segretario Generale *“promuove e assicura, coordinando le Direzioni generali competenti per materia, le attività di vigilanza, nei confronti (...) del Gestore servizi energetici - GSE S.p.a.”*.

Alla Direzione Generale per l'Approvvigionamento, l'Efficienza e la Competitività Energetica del MiSE il predetto regolamento attribuisce, all'articolo 8, comma 1, lettera i), il compito di *“elaborazione di indirizzi, direttive e rapporti, nelle materie di competenza della Direzione, con le società: (...) Gestore dei servizi elettrici - GSE S.p.a. (...)”*.

### **3. Il GSE**

Il Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (nel seguito, anche GSE) esercita funzioni di natura pubblicistica nel settore energetico, con particolare riferimento alla gestione degli incentivi per l'energia prodotta da fonti rinnovabili, i biocarburanti e l'efficienza energetica, operando secondo gli indirizzi strategici delineati dal Ministero dello sviluppo economico (ora Transizione ecologica) nonché in coerenza con i provvedimenti dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) secondo criteri di neutralità, trasparenza e obiettività.

Il GSE è una società per azioni interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze. Ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. 6 marzo 1999, n. 79, i diritti dell'azionista sono esercitati d'intesa tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dello sviluppo economico e gli indirizzi strategici ed operativi del Gestore sono definiti dal Ministero dello sviluppo economico<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> La Sezione del Controllo sugli Enti di questa Corte redige annualmente una Relazione sulla gestione

Con particolare riferimento all'**efficienza energetica**, la normativa pone in capo al GSE la gestione del meccanismo dei Certificati Bianchi e lo strumento del Conto termico.

### 3.1. Certificati bianchi

Lo strumento dei Certificati Bianchi è regolato dal decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 gennaio 2017, poi modificato dal decreto 10 maggio 2018.

Da ultimo sulla materia è intervenuto il Decreto del ministero della Transizione ecologica del 21 maggio 2021 (in Gazz. Uff. n. 128 del 31 maggio 2021) recante "Determinazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e il gas per gli anni dal 2021 al 2024 (c.d. certificati bianchi)".

I Certificati Bianchi sono titoli negoziabili che certificano il conseguimento di risparmi negli usi finali di energia attraverso interventi e progetti di incremento dell'efficienza energetica. Un certificato, detto Titolo di Efficienza Energetica - TEE, equivale al risparmio di una Tonnellata Equivalente di Petrolio (TEP). Il GSE riconosce un certificato per ogni TEP di risparmio conseguito grazie alla realizzazione dell'intervento di efficienza energetica. Su indicazione del GSE, i certificati vengono poi emessi dal Gestore dei Mercati Energetici (GME) su appositi conti. I Certificati Bianchi possono essere scambiati e valorizzati sulla piattaforma di mercato gestita dal GME o attraverso contrattazioni bilaterali. Il sistema prevede obblighi di risparmio di energia primaria per i distributori di energia elettrica e gas naturale con più di 50.000 clienti finali (i "Soggetti obbligati") e attribuisce, per ogni anno, obiettivi da raggiungere. I soggetti obbligati possono adempiere alla quota d'obbligo di risparmio in due modi:

---

Finanziaria del GSE. L'ultima Relazione, relativa all'esercizio 2019, è stata approvata con la Deliberazione n. 97 dell'8 ottobre 2020. <https://www.corteconti.it/Download?id=485e273a-f6a1-48b5-9f6c-3eda2d3a79a8>

- realizzando direttamente i progetti di efficienza energetica ammessi al meccanismo
- acquistando i titoli dagli altri soggetti ammessi al meccanismo

Il valore di mercato dei Certificati Bianchi è quindi il prezzo che risulta nello scambio di mercato.

Nell'ultimo anno, il 2020, il GSE ha concluso positivamente 1.811 istruttorie tecniche, per le quali ha riconosciuto 1.720.903 Titoli di Efficienza Energetica (TEE). Complessivamente, dall'avvio del meccanismo (2006) al 31 dicembre 2020, il GSE ha riconosciuto 55.992.879 TEE<sup>14</sup>.

La citata normativa prevede (art. 12) che il GSE svolga il controllo sugli interventi di efficienza energetica mediante verifiche documentali ovvero ispezioni e sopralluoghi *in situ*, al fine di accertare la corretta esecuzione tecnica ed amministrativa dei progetti per i quali è stato richiesto o concesso l'accesso agli incentivi. A tali fini, il GSE sottopone annualmente ad approvazione del Ministero dello sviluppo economico il piano delle verifiche corredato dei relativi costi e trasmette con la stessa periodicità il riepilogo dei dati relativi alle verifiche eseguite e all'esito delle stesse.

### 3.2. Il Conto termico

Il Conto termico è regolato dal decreto 16 febbraio 2016 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali. È uno strumento volto a incentivare interventi per l'incremento dell'efficienza energetica e la produzione di energia termica da fonti rinnovabili per impianti di piccole dimensioni. Viene finanziato attraverso le tariffe sul gas naturale. I beneficiari sono principalmente le Pubbliche amministrazioni, ma anche imprese e privati. La dotazione finanziaria è pari a 900 milioni di euro annui, di cui 200 destinati alla Pubblica Amministrazione. Grazie al Conto Termico è possibile riqualificare gli edifici

---

<sup>14</sup> GSE, News certificati bianchi 2020, p. 1.

[https://www.gse.it/documenti\\_site/Documenti%20GSE/Rapporti%20Certificati%20Bianchi/Comunicazione%20situazione%20CB\\_2020\\_dicembre%202020.pdf](https://www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Rapporti%20Certificati%20Bianchi/Comunicazione%20situazione%20CB_2020_dicembre%202020.pdf)

per migliorarne le prestazioni energetiche, riducendo in tal modo i costi dei consumi e recuperando in tempi brevi parte della spesa sostenuta.

Nel corso degli anni le richieste di accesso agli incentivi previsti dal conto termico si sono accresciute velocemente (cfr. Tabella che segue).

**Tabella 2 - Richieste presentate nel periodo 2013-2019**

PERIODO	ACCESSO DIRETTO		PRENOTAZIONE		REGISTRI		TOTALE	
	numero richieste	incentivo richiesto (Mln €)	numero richieste	incentivo richiesto (Mln €)	numero richieste	incentivo richiesto (Mln €)	numero richieste	incentivo richiesto (Mln €)
2013-2014	9.613	32,4	131	4,6	33	5,1	9.777	42,1
2015	8.241	34,7	5	0,2	17	3,2	8.263	38,1
2016	14.814	49,5	141	18,8			14.955	68,3
2017	42.894	121,5	333	61,7			43.227	183,2
2018	92.461	247,8	489	87,9			92.950	335,7
2019	113.856	320,9	474	112,3			114.330	433,2
<b>2013-2019</b>	<b>281.879</b>	<b>807,0</b>	<b>1.573</b>	<b>286,0</b>	<b>50</b>	<b>8,0</b>	<b>283.502</b>	<b>1101,0</b>

Fonte: GSE, Rapporto delle attività 2019, p. 143.

[https://www.gse.it/documenti\\_site/Documenti%20GSE/Rapporti%20delle%20attivita%20C3%A0/RA2019.pdf](https://www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Rapporti%20delle%20attivita%20C3%A0/RA2019.pdf)

Tali richieste risultano accolte per ben l'89 per cento. Quelle rigettate appena il 4 per cento. La parte residua è coperta da richieste accettate in corso di definizione o da richieste in lavorazione.

**Tabella 3 - Richieste ammesse nel periodo 2013-2019**

PERIODO	ACCESSO DIRETTO		PRENOTAZIONE	
	n. richieste contrattualizzate	incentivo riconosciuto (Mln €)	n. richieste ammesse	Incentivo prenotato (Mln €)
2013-2014	7.720	23,8	15	0,2
2015	7.842	31,6	4	0,2
2016	9.861	35,0	53	8,0
2017	38.775	100,2	244	34,9
2018	75.827	190,2	384	75,3
2019	111.534	285,1	425	97,7
2013-2019	251.559	666,0	1.125	216,0

Fonte: GSE, Rapporto delle attività 2019, p. 144.

[https://www.gse.it/documenti\\_site/Documenti%20GSE/Rapporti%20delle%20attivita%20C3%A0/RA2019.pdf](https://www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Rapporti%20delle%20attivita%20C3%A0/RA2019.pdf)

Il citato decreto interministeriale (all'articolo 14) prevede che il GSE curi l'effettuazione delle verifiche sugli interventi incentivati per il tramite sia di controlli documentali sia di controlli *in situ*, o sopralluoghi, al fine di accertarne la regolarità di realizzazione, il funzionamento e la sussistenza o la permanenza dei presupposti e dei requisiti, oggettivi e soggettivi, per il riconoscimento o il mantenimento degli incentivi rilasciati ai sensi della normativa vigente, sulla base di un programma annuale, di cui fornisce comunicazione al Ministero dello sviluppo economico.

Le statistiche sulle attività di verifica ed i relativi esiti sono annualmente pubblicate dal GSE nei propri "Rapporti di attività".

### **3.3. Sostegno alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili**

Per quanto attiene invece il **sostegno della produzione di energia elettrica degli impianti a fonti rinnovabili**, competono al GSE le attività di carattere attuativo, di verifica e certificazione relativa al settore dell'energia elettrica di cui all'articolo 3, commi 12 e 13 e di cui all'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e s.m.i., nonché le attività correlate di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 e s.m.i..

Analogamente alle tematiche di efficienza energetica, il GSE predispone e pubblica regolarmente rapporti statistici e documenti tecnici che, nel caso di specie, hanno ad oggetto lo sviluppo e la diffusione delle FER in Italia. L'attività di produzione statistica, da un lato, assicura alla collettività dati e informazioni sullo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia in Italia nei settori elettrico, termico e dei trasporti; dall'altro, fornisce alle Istituzioni i dati ufficiali di monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi nazionali e regionali di impiego delle fonti rinnovabili, delineati rispettivamente a livello europeo e nazionale.

In particolare, nell'ambito dell'attività di supporto al Ministero, il GSE organizza e gestisce dal 2011 il Sistema Italiano per il Monitoraggio delle Energie Rinnovabili (SIMERI) che consiste in un complesso di metodi e strumenti finalizzati a rilevare ed elaborare dati statistici sulla diffusione delle FER in Italia.

Il GSE, inoltre, rende disponibili, annualmente, dati e analisi sulle attività e sui volumi energetici ed economici gestiti dalla Società nell'attività di incentivazione delle fonti rinnovabili e della cogenerazione. Oltre ai rapporti delle attività sono disponibili anche i rapporti annuali sui singoli meccanismi incentivanti e i bollettini semestrali sugli impianti a fonti rinnovabili che hanno richiesto gli incentivi per la produzione di energia elettrica, ai sensi dell'art. 26, comma 5, del D.M. 23 giugno 2016<sup>15</sup>.

#### **4. L'attività di controllo svolta dalla Direzione Generale per l'Approvvigionamento, l'Efficienza e la Competitività Energetica del Ministero della Transizione Ecologica (MiTE), già del MISE**

##### **4.1. Efficienza Energetica (Certificati Bianchi e Conto Termico)**

Come si è ricordato, per quanto riguarda il meccanismo dei Certificati Bianchi, il GSE sottopone annualmente ad approvazione del Ministero dello sviluppo economico (d'ora in poi del MTE) il piano delle verifiche corredato dei relativi costi e trasmette con la stessa periodicità il riepilogo dei dati relativi alle verifiche eseguite e all'esito delle stesse. Il piano viene sottoposto dalla Direzione generale ad esame istruttorio, volto ad assicurare che l'attività sia ottimizzata sulla base dell'esperienza acquisita nell'attuazione dei piani precedenti e delle risultanze dei controlli svolti negli anni precedenti.

Anche riguardo al Conto Termico il decreto ministeriale citato prevede che il GSE predisponga un programma annuale per le verifiche. Programma che deve anch'esso essere trasmesso al Ministro competente, ma in questo caso, a differenza di quanto previsto per il Certificati Bianchi, non ne è prevista una esplicita approvazione da parte del Ministero.

La Direzione generale in discorso riferisce che, oltre alla valutazione dei piani annuali di verifica, essa è impegnata in una valutazione periodica della normativa sulla base della quale sono svolte le attività di verifica, al fine di proporre l'eventuale

---

<sup>15</sup> DM 23 giugno 2016, recante "Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico".

modifica del quadro regolatorio in relazione alle esigenze che l'attività stessa mette in evidenza.

All'esito di questa attività di valutazione, in materia di Certificati bianchi è stato emanato il decreto 22 dicembre 2015 *“Revoca e aggiornamento delle schede tecniche del meccanismo di incentivazione dei certificati bianchi”*, finalizzato a risolvere specifiche criticità rilevate su alcune tipologie di progetti. Successivamente, con l'emanazione del decreto 11 gennaio 2017, è stata aggiornata la disciplina della verifica e controllo posta in capo al Gestore, precedentemente regolata dall'articolo 14 del decreto 28 dicembre 2012, operando una definizione più dettagliata dei compiti e delle attività previsti.

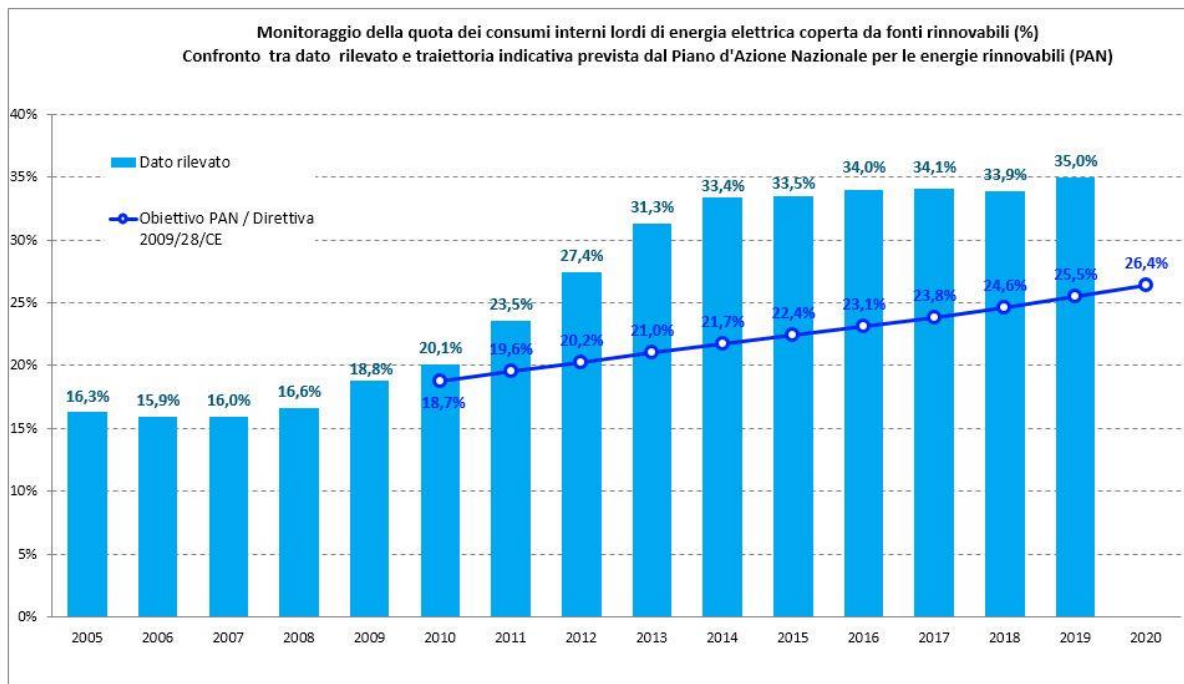
Allo stesso modo, relativamente al Conto termico, con il decreto ministeriale 16 febbraio 2016 è stata aggiornata la disciplina che sovrintende all'attività di verifica e controllo svolta dal GSE (precedentemente il Conto termico era regolato dal decreto ministeriale 28 dicembre 2012).

La Direzione generale in discorso ha comunicato che le proprie attività relative alla interlocuzione di varia natura con il GSE con riferimento alle misure a sostegno dell'efficienza energetica - Certificati Bianchi e Conto termico - sono svolte dalla Direzione IV- efficienza energetica, con un impiego che può essere stimato in 1 anno/uomo (oltre al Dirigente e al Direttore).

#### **4.2. Sostegno della produzione di energia elettrica degli impianti a fonti rinnovabili**

Come è noto, in Italia la produzione elettrica da fonti rinnovabili ha ormai superato un terzo del totale (cfr. grafico seguente).

Grafico 1



Fonte: GSE

<https://www.gse.it/dati-e-scenari/monitoraggio-fer/monitoraggio-nazionale/settore-elettrico>

Nella materia, spetta al GSE, oltre che valutare i progetti ed erogare gli incentivi, anche effettuare le verifiche sulle attività finanziate mediante controlli documentali e sopralluoghi, al fine di accertare la sussistenza e/o la permanenza dei presupposti e dei requisiti, oggettivi e soggettivi, per il riconoscimento e/o il mantenimento degli incentivi.

A monte del processo di controllo svolto dal GSE, il Ministero competente ha il compito di dettare gli indirizzi che investono la programmazione dell'attività medesima, nonché il suo svolgimento operativo.

Tale funzione di indirizzo si è tradotta, in particolare, nell'elaborazione dei contenuti del Decreto del Ministro dello sviluppo economico 31 gennaio 2014 - c.d. Decreto Controlli, recante "Attuazione dell'articolo 42 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 sulla disciplina dei controlli e delle sanzioni in materia di incentivi nel settore elettrico di competenza del Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.A."



Il citato Decreto ha definito una disciplina organica e uniforme dei controlli per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili per i quali è presentata istanza di accesso o richiesta di incentivo ovvero che percepiscono incentivi da parte del GSE.

L'attuazione del DM del 2014 ha comportato un impatto significativo sull'attività del GSE e un potenziamento, a decorrere dall'anno 2015, dell'attività di controllo, che ha avuto una dimensione decisamente più ampia e strutturata. L'efficace attuazione delle funzioni affidate dal DM è stata posta in quegli anni anche come specifico obiettivo di risultato per il management della Società.

Con l'adozione del citato Decreto, il Ministero dello sviluppo economico ha definito per la prima volta un sistema organico e procedimentalizzato per l'esercizio dei controlli da parte del GSE, disciplinando in particolare:

- le modalità di programmazione e gli obiettivi delle attività di controllo;
- le modalità con le quali i gestori di rete forniscono supporto operativo al GSE per la verifica degli impianti di produzione di energia elettrica e per la certificazione delle misure elettriche necessarie al rilascio degli incentivi;
- le procedure per lo svolgimento dei controlli sugli impianti;
- le violazioni rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi in relazione a ciascuna fonte, tipologia di impianto e potenza nominale, in seguito al cui accertamento il GSE può disporre il rigetto dell'istanza, ovvero la decadenza dagli incentivi con l'integrale recupero delle somme già erogate;
- le modalità con cui sono messe a disposizione delle autorità pubbliche competenti all'erogazione di incentivi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili;

- le modalità con cui il GSE trasmette all'ARERA gli esiti delle istruttorie ai fini dell'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 2, comma 20, lettera c) della legge 14 novembre 1995, n. 481.

L'art. 6 del Decreto in discorso prevede che il GSE predisponga una programmazione delle attività di controllo, impiegando una metodologia basata su indicatori oggettivi di criticità che identificano gli impianti per i quali sussiste il rischio di erogare indebitamente gli incentivi e/o di erogarli in misura superiore a quanto legittimamente spettante. In particolare, la disposizione stabilisce che la programmazione dei controlli documentali sia effettuata su base annuale e triennale. In tale contesto, il GSE assicura lo svolgimento annuale di controlli su non meno del 50% delle nuove istanze di incentivo e lo svolgimento triennale di controlli su non meno del 15% delle istanze relative a impianti già incentivati e che non siano stati oggetto di precedenti controlli.

La programmazione dei controlli con sopralluogo è invece svolta su base triennale. In tale ambito, il GSE deve garantire - anche tenendo conto dei fattori di rischio quali la rilevanza economica degli incentivi, la data di entrata in esercizio e la potenza degli impianti in relazione all'incentivo riconosciuto - lo svolgimento di controlli triennali su non meno del 10% della potenza di tutti gli impianti incentivati.

La norma prevede che il controllo sia sempre svolto nei casi in cui il GSE sia reso edotto, ai sensi dell'articolo 42, comma 3 del decreto legislativo n. 28 del 2011, di irregolarità significative ai fini dell'erogazione degli incentivi, rilevate da altri soggetti pubblici.

È inoltre prevista la sottoscrizione di protocolli di intesa con i soggetti pubblici per eventuali controlli incrociati.

Ai sensi dell'art. 6 comma 7 del Decreto controlli, il GSE comunica semestralmente alla competente Direzione generale la programmazione dell'attività di controllo, gli esiti di tale attività e, sulla base dell'esperienza maturata, formula eventuali proposte per sviluppare più efficaci tipologie e modalità di controllo sugli impianti.

In particolare il GSE relaziona in ordine alla programmazione delle verifiche e ai rispettivi consuntivi, alle risorse impiegate, al numero dei controlli effettuati e alla potenza oggetto di verifica, alle violazioni riscontrate in relazione alle varie tipologie di impianti, ai recuperi amministrativi, ai recuperi crediti, al sistema informativo ed infine, tenendo conto dell'esperienza acquisita e dell'esito dei procedimenti già conclusi, formula proposte al fine di concentrare il controllo sui settori rivelatisi maggiormente critici.

Da qui la sfera d'influenza riconosciuta in capo al Ministero, che si sostanzia in attività di monitoraggio, di confronto e supporto tecnico e di eventuale intervento correttivo o di indirizzo a vari livelli, dal singolo caso particolarmente complesso a casistiche generali che richiedono uno specifico inquadramento.

Così il circuito si chiude: il Ministero fornisce indirizzi sull'attività di controllo, il GSE elabora il programma, riferisce sugli esiti, e il Ministero ha le informazioni necessarie per modificare e aggiornare i propri indirizzi.

Ciò premesso, occorre evidenziare che l'attività di controllo così avviata ha messo in luce diffuse irregolarità e comportamenti gravi, anche di rilevanza penale. Nel 2019, su 5.616 procedimenti di controllo conclusi negativamente, il GSE si è costituito quale parte offesa in circa 20 procedimenti penali. Si tratta di dato parziale in quanto relativo ai soli procedimenti penali pervenuti alla fase processuale. La competente Direzione generale ha precisato che il GSE riceve centinaia di richieste di dati e informazioni, provenienti da Autorità Giudiziarie e Forze dell'Ordine che riguardano impianti e interventi di efficienza energetica incentivati, dalle quali emerge non solo un'attività di indagine ma anche l'esistenza di numerosi procedimenti che tuttavia vivono una fase ancora preliminare o cautelare.

Lo stesso quadro normativo primario in materia (in particolare la disposizione cardine di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011) è stato oggetto nel tempo di significativi interventi del legislatore primario.

In tal senso, la Direzione generale ha fornito una casistica di violazioni concretamente riscontrate nella prassi, che hanno a loro volta condizionato

l'evoluzione della disciplina legislativa dei controlli e delle sanzioni in materia di incentivi nel settore delle energie rinnovabili.

Una delle principali violazioni riscontrate riguarda l'utilizzo di moduli contraffatti: il riferimento è alla fattispecie degli impianti fotovoltaici assoggettabili a decadenza dagli incentivi legati alla produzione di energia da fonti rinnovabili a causa della mancanza delle necessarie certificazioni di conformità e/o di provenienza dei moduli fotovoltaici. La vicenda più nota che ha condotto all'intervento del legislatore riguarda gli impianti fotovoltaici oggetto di incentivi sulla base della disciplina del c.d. quarto conto energia (dm 5 maggio 2011). Sulla base di tale disciplina, i produttori di energia elettrica da fotovoltaico hanno diritto alla corresponsione della tariffa incentivante da parte del GSE in presenza di impianti rispondenti a determinati requisiti tecnici tra cui la conformità ad alcune norme CEI sulle caratteristiche dei componenti degli impianti. È previsto poi il riconoscimento di un'ulteriore maggiorazione premiale della tariffa in caso di impianti riconducibili ad una produzione interna all'UE. Tanto la rispondenza alle norme tecniche, quanto la provenienza dei pannelli viene comprovata tramite certificazioni e attestazioni specifiche. Proprio tali certificazioni, nell'ambito delle procedure di controllo intraprese dal GSE, si sono spesso rilevate mancanti o incomplete o ancora non corrispondenti alle regole prescritte.

In tali ipotesi, il GSE, in ragione della falsità o dell'assenza delle certificazioni di conformità o provenienza ha dichiarato la decadenza da tutti gli incentivi (inclusa la maggiorazione legata alla provenienza europea) disponendo anche la restituzione totale di quanto in precedenza erogato.

Ma, anche in considerazione dell'evoluzione giurisprudenziale nel merito, e nel riconoscimento della presumibile buona fede di alcuni operatori coinvolti (non sempre, ad esempio, la provenienza intra-UE dei pannelli solari era facilmente accertabile), il legislatore si è indotto a modificare ripetutamente il sistema dei rimedi applicabili a fronte delle descritte violazioni, intervenendo sul testo dell'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011, in momenti diversi e con discipline differenziate sulla base della potenza dell'impianto.

- Dapprima è stato previsto l’inserimento (art. 1, comma 89, della legge 4 agosto 2017, n. 124) nell'art. 42 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 del comma 3-*quater*: *“Al fine di salvaguardare le iniziative di realizzazione di impianti fotovoltaici di piccola taglia, salvaguardando la buona fede di coloro che hanno realizzato l'investimento, agli impianti di potenza compresa tra 1 e 3 kW nei quali, a seguito di verifica, risultino installati moduli non certificati o con certificazioni non rispondenti alla normativa di riferimento, si applica una decurtazione del 30 per cento della tariffa incentivante sin dalla data di decorrenza della convenzione”*, fermo restando, ove ne ricorra il caso, l'annullamento della maggiorazione di cui al d.m. 5 maggio 2011 (art. 14, comma 1, lettera d)) e di cui al d.m. 5 luglio 2012 (art. 5, comma 2, lettera a) e fermo restando il diritto di rivalsa del beneficiario nei confronti dei soggetti responsabili della non conformità dei moduli installati;
- successivamente la decurtazione della tariffa è stata ridotta dal 30 al 10 per cento (art. 13-*bis* comma 1, lett. b) del d.l. 3 settembre 2019, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 novembre 2019, n. 128);
- l'art. 57-*quater*, comma 1, d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 giugno 2017, n. 96, ha previsto l’inserimento nel citato art. 42 del d.l.vo 28/2011 del comma 4-*bis*: *“Al fine di salvaguardare la produzione di energia elettrica derivante da impianti fotovoltaici, agli impianti di potenza superiore a 3 kW nei quali, a seguito di verifiche o controlli, risultano installati moduli non certificati o con certificazioni non rispondenti alla normativa di riferimento e per i quali il soggetto beneficiario della tariffa incentivante abbia intrapreso le azioni consentite dalla legge nei confronti dei soggetti responsabili della non conformità dei moduli, si applica, su istanza del medesimo soggetto beneficiario, una decurtazione del 20 per cento della tariffa incentivante base per l'energia prodotta dalla data di decorrenza della convenzione con il GSE (...)”*;
- successivamente la decurtazione della tariffa è stata ridotta dal 20 al 10 per cento (art. 13-*bis* comma 1, lett. c) del d.l. n. 101 del 2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 128 del 2019);

- lo stesso d.l. n. 50/2017 ha previsto l'inserimento dell'ulteriore comma 4-ter: *“La misura della decurtazione di cui al comma 4-bis è dimezzata qualora la mancanza di certificazione o la mancata rispondenza della certificazione alla normativa di riferimento sia dichiarata dal soggetto beneficiario, al di fuori di un procedimento di verifica o controllo”*.

Ulteriore casistica degna di nota concerne la questione del cumulo tra la corresponsione delle somme riconosciute a titolo di tariffa incentivante dai c.d. Conti energia (in particolare III, IV e V)<sup>16</sup> e il beneficio fiscale della detassazione ambientale di cui all'art. 6, commi da 13 a 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001).

In particolare, il citato art. 6, commi da 13 a 19, della legge n. 388/2000 ha introdotto per gli investimenti ambientali un'agevolazione fiscale (c.d. Tremonti Ambiente) al fine di incentivarne e favorirne lo sviluppo, che consentiva di detrarre dalla base imponibile del reddito di impresa gli oneri per interventi eco-compatibili<sup>17</sup>.

La norma in questione non recava alcuna specifica previsione finalizzata a disciplinare il profilo della cumulabilità di tale beneficio fiscale con altre misure agevolative, ed in particolare con gli incentivi pubblici alla produzione di energia elettrica da fonte solare riconosciuti dai c.d. Conti energia. Tanto che l'Agenzia delle Entrate, con Risoluzione n. 58/E del 20 luglio 2016, affermava che il beneficio di cui alla c.d. Tremonti ambiente *“deve ritenersi fruibile anche in presenza di altre misure di favore, salvo che le norme disciplinanti le altre misure non dispongano diversamente”*.

Di conseguenza, l'esame del tema concernente la compatibilità tra l'agevolazione fiscale e gli incentivi al fotovoltaico era rinviato all'analisi della disciplina settoriale dettata in tema di sostegno allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili <sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Di cui, rispettivamente ai decreti interministeriali 6 agosto 2010 (c.d. Terzo Conto Energia), 5 maggio 2011 (c.d. Quarto Conto Energia) e 5 luglio 2012 (c.d. Quinto Conto Energia).

<sup>17</sup> Tali disposizioni sono state abrogate a decorrere dal 26 giugno 2012 (decreto legge del 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134) con salvezza degli investimenti ambientali realizzati entro il 25 giugno 2012.

<sup>18</sup> I predetti sistemi incentivanti per il fotovoltaico sono stati previsti dal d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili). In particolare, l'art. 7 (rubricato *“Disposizioni specifiche per il solare”*) ha

Sin dal dicembre del 2012, il Ministero dello sviluppo economico nel riscontrare specifiche richieste di chiarimento afferenti al tema della cumulabilità in esame, aveva espresso il proprio avviso in ordine alla interpretazione ascrivibile alle norme di settore. In particolare, sulla base della ricostruzione del quadro normativo di riferimento, il Ministero aveva sostenuto la regola del divieto di cumulo sancita, in specie, dal III, IV e V Conto energia; considerazioni solo in parte differenti venivano svolte per la cumulabilità delle tariffe previste dal DM 19 febbraio 2007 (II Conto Energia), per il quale era intervenuta una previsione di interpretazione autentica, contenuta nel V Conto Energia, che consentiva la cumulabilità nei limiti del 20% del costo dell'investimento.

In relazione ai numerosi casi rilevati di cumulo tra tariffa incentivante e i benefici di cui alla c.d. Tremonti Ambiente, il GSE, con la comunicazione del 22 novembre 2017 (pubblicata sul relativo sito web) aveva ribadito che la detassazione ambientale di cui alla c.d. Tremonti ambiente non è cumulabile in alcuna misura con le tariffe incentivanti spettanti ai sensi del III, IV e V conto energia. In tale sede, pertanto, il GSE aveva evidenziato la necessità di rinunciare al beneficio fiscale goduto al fine di continuare a godere delle più vantaggiose tariffe incentivanti.

Ma la questione della cumulabilità ha originato un nutrito contenzioso, anche di natura tributaria, generando una situazione di completa incertezza per le istituzioni (Ministero e GSE) e gli operatori del settore riguardo al regime di cumulabilità da applicare in concreto.

In tale contesto si è inserito l'intervento del legislatore del 2019, che, con l'intento di sgombrare il campo da qualsiasi incertezza interpretativa, ha definitivamente chiarito il divieto di cumulo, sancendo a livello di normazione primaria la regola della non cumulabilità dei benefici.

Nella specie, l'art. 36 del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 recante "*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili*", convertito con modificazioni dalla legge 19

---

demandato ad appositi decreti interministeriali la definizione dei criteri di incentivazione, ivi compresi quelli volti a stabilire "*le condizioni per la cumulabilità dell'incentivazione con altri incentivi*", al fine, tra l'altro, di "*garantire una equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio*". In attuazione di tale norma, è stato quindi introdotto un sistema di finanziamento in conto esercizio della produzione elettrica da fonte solare fotovoltaica, denominato "Conto Energia", in sostituzione dei precedenti contributi statali a fondo perduto, ed il cui onere è a carico della bolletta elettrica.

dicembre 2019, n. 157, posta la regola del divieto di cumulo degli incentivi alla produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici di cui al III, IV e V Conto energia con la detassazione per investimenti ambientali prevista dall'articolo 6, commi da 13 a 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha riconosciuto ai produttori incorsi nel predetto divieto la facoltà di continuare a godere delle più vantaggiose tariffe incentivanti. La norma in esame subordina tale facoltà alla condizione che, entro il termine del 30 giugno 2020, i produttori rinuncino espressamente, con comunicazione all'Agenzia delle Entrate, al beneficio della c.d. Tremonti Ambiente, contestualmente rimettendo all'Agenzia medesima il compito di definire le modalità di presentazione e il contenuto di siffatta comunicazione.

Con tale disposizione il legislatore ha dato fondamento legislativo a quei criteri di non cumulabilità già affermati dal Ministero e dal GSE, riconoscendo al contempo la facoltà di continuare a beneficiare delle più vantaggiose tariffe incentivanti subordinatamente alla restituzione del beneficio fiscale; ha inoltre consentito di sanare le situazioni in cui la detassazione era stata illegittimamente cumulata con le tariffe del III, IV e V Conto Energia, consentendo ai produttori di continuare a percepire le tariffe fotovoltaiche e di restituire soltanto quanto indebitamente percepito in cumulo, con esenzione dal pagamento degli interessi maturati sull'indebito e senza incorrere in sanzioni.

Il susseguirsi delle modifiche nella normativa di rango primario, aveva indotto la Direzione competente a predisporre nel corso del 2018, e aggiornare nel corso del 2019, la bozza di un nuovo "decreto controlli" che mettesse a sistema la complessa disciplina che regola la materia.

Ma di nuovo è intervenuto il legislatore primario. Il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto Semplificazioni) convertito dalla legge dell'11 settembre 2020, n. 120, novellando il testo dell'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011, ha modificato portata e presupposti per l'esercizio dei poteri riconosciuti al GSE nell'ambito dei procedimenti di verifica e controllo su impianti incentivati.

Il comma 3 dell'art. 42 del d.lgs. n. 28/2011 è stato, infatti, modificato con l'introduzione dell'inciso secondo il quale, prima di poter disporre la decadenza, il



GSE dovrà verificare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'autotutela previsti dall' art. 21- *nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Da ciò ne consegue, quanto meno sulla base di una valutazione facente leva sulla portata formale della novella, che il GSE, prima di poter dichiarare la decadenza e richiedere la restituzione delle somme indebitamente percepite, dovrà non soltanto accertare la violazione della normativa prevista per l'accesso e il mantenimento degli incentivi, ma anche verificare la ricorrenza dei presupposti cui il citato art. 21-*nonies* subordina il legittimo esercizio del potere di annullamento in autotutela:

1. il decorso di un termine non superiore a diciotto mesi dal momento in cui i produttori sono stati ammessi agli incentivi;
2. la sussistenza di un interesse prevalente rispetto alla lesione del diritto del produttore di cui deve essere fornita motivazione.

L'interpretazione condivisa fra la competente Direzione generale e il GSE porta a ritenere applicabile la nuova disposizione ai casi di annullamento degli atti di ammissione agli incentivi dovuti ad illegittimità degli atti stessi, in cui sarebbero applicabili pertanto i criteri di valutazione e le limitazioni sul potere di autotutela di cui al citato 21-*nonies*. Agli altri casi (la larga maggioranza), in cui l'annullamento deriva non da un'illegittimità dell'atto ma da un comportamento del beneficiario o da una violazione emersa solo in fase di controllo, non sono invece ritenute applicabili le limitazioni, anche di tipo temporale, dell'art. 21-*nonies*.

Allo stato delle cose dunque, l'emanazione del nuovo "decreto controlli", necessario per mettere a sistema le complesse novità intervenute nella disciplina primaria e per rendere palesi agli operatori le interpretazioni che ne dà l'amministrazione, è affidato al nuovo Ministero della Transizione Ecologica.

La Sezione raccomanda che si provveda alla sua emanazione al più presto.

A quel che riferisce la competente Direzione Generale, queste funzioni di interlocuzione con il GSE in materia di controlli e di predisposizione della relativa normativa secondaria impegnano n. 2 risorse umane (oltre il direttore e il dirigente), e si avvalgono del supporto della Segreteria Tecnica della Direzione.

## 5. Verifiche ed Ispezioni svolte dal GSE

Si è fin qui descritto il complesso circuito all'interno del quale il Ministero fornisce indirizzi sull'attività di controllo, il GSE elabora il programma, riferisce sugli esiti, e il Ministero ha le informazioni necessarie per modificare e aggiornare i propri indirizzi.

All'interno del circuito si svolge dunque l'attività del GSE che, al fine di accertare la sussistenza o la permanenza dei presupposti e dei requisiti, oggettivi e soggettivi, per il riconoscimento o il mantenimento degli incentivi, effettua verifiche mediante controlli documentali e sopralluoghi sugli impianti di produzione di energia elettrica e termica alimentati da fonti rinnovabili, sugli impianti che operano in regime di Cogenerazione ad Alto Rendimento (CAR), sugli impianti di cogenerazione abbinati al teleriscaldamento (CHP/TLR) e sugli interventi di efficienza energetica.

Il volume complessivo di queste verifiche è descritto nelle tabelle che seguono.

**Tabella n. 4 - Numero di verifiche effettuate dal GSE dal 2001 al 2020**

		2001 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FTV: Fotovoltaici	Sopralluoghi	1.764	2.525	1.546	2.440	2.798	2.086	2.220	1.572	1.105	1.237	328
	Documentali	-	-	-	68	390	833	1333	102	31	4	86
	<b>Totale</b>	<b>1.764</b>	<b>2.525</b>	<b>1.546</b>	<b>2.508</b>	<b>3.188</b>	<b>2.919</b>	<b>3.553</b>	<b>1.674</b>	<b>1.136</b>	<b>1.241</b>	<b>414</b>
IAFR/FER: Impianti alimentati da fonti rinnovabili/fonti energetiche rinnovabili	Sopralluoghi	421	72	135	99	97	86	87	218	68	81	34
	Documentali	-	-	-	-	335	164	93	188	3	0	34
	<b>Totale</b>	<b>421</b>	<b>72</b>	<b>135</b>	<b>99</b>	<b>432</b>	<b>250</b>	<b>180</b>	<b>406</b>	<b>71</b>	<b>81</b>	<b>68</b>
CB/CT: Certificati bianchi /Conto termico	Sopralluoghi	-	-	-	-	54	53	103	92	116	392	23
	Documentali	-	-	-	-	57	172	290	2952	6957	101	1760
	<b>Totale</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>111</b>	<b>225</b>	<b>393</b>	<b>3044</b>	<b>7073</b>	<b>493</b>	<b>1783</b>
Avvalimento AEEGSI: Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico dal 2018 ARERA (Autorità regolazione Energia Reti e Ambiente)	Sopralluoghi	14	31	35	27	22	14	7	2	3	0	0
CHP+TLR/CAR: Cogenerazione abbinata al teleriscaldamento / Cogenerazione alto rendimento	Sopralluoghi	43	2	2	20	37	51	84	83	79	93	11
	Documentali	-	-	-	-	2	5	23	51	80	31	100
	<b>Totale</b>	<b>43</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>39</b>	<b>56</b>	<b>107</b>	<b>134</b>	<b>159</b>	<b>124</b>	<b>111</b>
<b>TOTALI generali</b>	Sopralluoghi	2.242	2.630	1.718	2.586	3.008	2.290	2.501	1.967	1.371	1.803	396
	Documentali	-	-	-	68	784	1174	1739	3293	7071	136	1980
	<b>Totale</b>	<b>2.242</b>	<b>2.630</b>	<b>1.718</b>	<b>2.654</b>	<b>3.792</b>	<b>3.464</b>	<b>4.240</b>	<b>5.260</b>	<b>8.442</b>	<b>1.939</b>	<b>2.376</b>

Fonte: Mise

**Verifiche svolte dal 2010 al 2019: potenza [MW] degli impianti verificati**

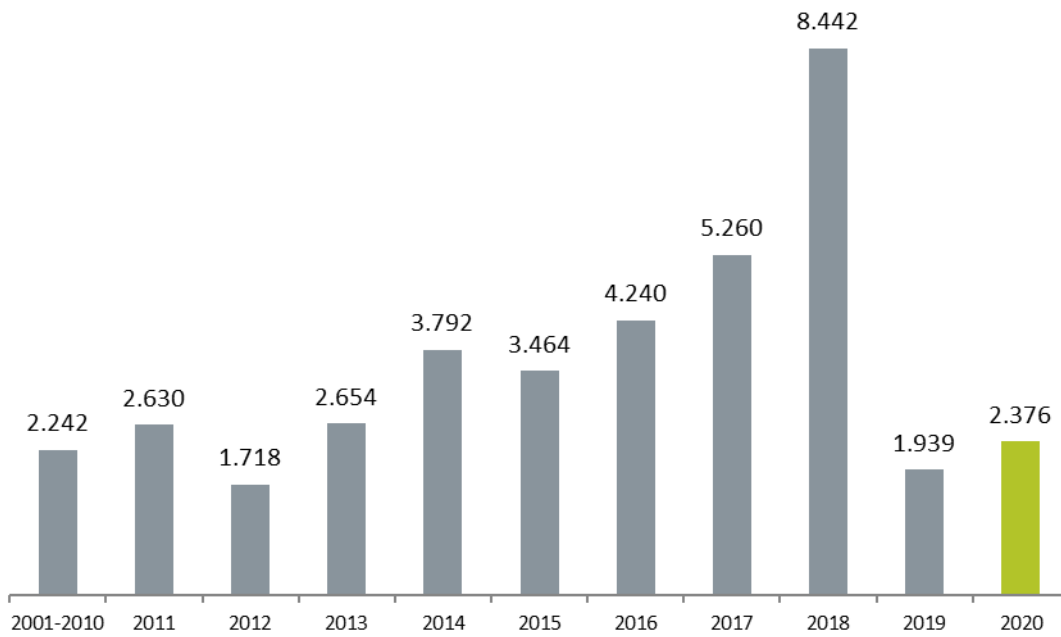
Tipologia di impianto/ meccanismo incentivante	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impianti fotovoltaici	69	1033	884	402	568	675	818	1505	340	621	300
Impianti IAFR/FER	1.573	1.408	3.767	783	1.086	1.812	1.481	1.098	803	826	572
Impianti Cip 6/92 e di cogenerazione in avvalimento ARERA	1.017	3.135	1.793	2.149	1.916	956	32	259	78	-	-
Impianti di cogenerazione abbinata al teleriscaldamento	421	26	31	426	12	76	443	204	56	16	0
Impianti CAR (D.M. 5 settembre 2011)	-	-	-	-	1275	1801	225	1278	843	301	131
Certificati Bianchi (D.M. 28 dicembre 2012) <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Conto Termico (D.M. 28 dicembre 2012 e 16 febbraio 2016) <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Impianti verificati (potenza totale MW) <sup>2</sup>	2.547	5.602	6.475	3.760	4.857	5.320	2.999	4.344	2.120	1.764	1.002

Fonte: Mise

Riferisce il Ministero, ed è evidente dalle tabelle, che nel 2020 l'emergenza epidemica legata al virus Covid-19 ha provocato di fatto la sospensione totale dell'attività di controllo, sia mediante sopralluogo che documentale, dal mese di febbraio fino al mese di luglio, per poi riprendere in forma documentale per tutti i meccanismi incentivanti a partire dal mese di agosto. In effetti nel totale dell'anno in particolare il numero complessivo dei sopralluoghi è crollato dai poco meno di 2.000 medi dei 9 anni precedenti ad appena 396.

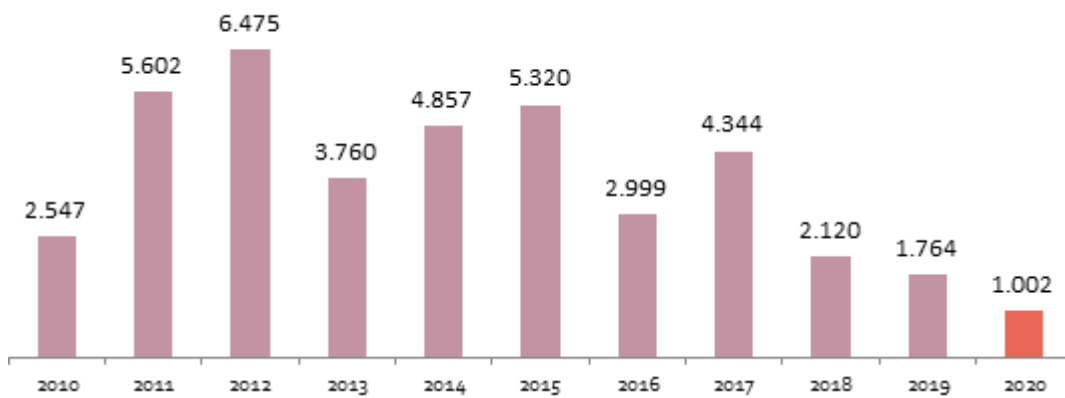
E' da segnalare che a decorrere dall'anno 2011 (anno di emanazione del D.Lgs. 28/11), il GSE ha intrapreso un percorso finalizzato alla progressiva verifica degli asset finanziati dal sistema energetico, nonché alla valutazione dei requisiti previsti dalla normativa e, in tal senso, al consolidamento del relativo valore in termini di funzionalità al perseguimento degli obiettivi di transizione energetica. Tuttavia, prima ancora della pandemia, nel 2019 si era registrata una drastica diminuzione nel numero degli impianti soggetti a verifica.

**Grafico 2 - Attività di verifica svolte dal 2001 al 2020: numero di impianti**



Fonte: MISE

**Grafico 3 - Attività di verifica svolte dal 2010 al 2020: potenza degli impianti [MW]**



Fonte: MISE

Secondo quanto reso noto dal GSE, nell'ambito delle attività svolte nel 2020:

- sono state effettuate verifiche sugli impianti FTV e FER che in termini di potenza sono coerenti con i target triennali di verifica del 10% della potenza incentivata;
- le verifiche svolte su interventi incentivati con il Conto Termico sono state superiori al valore minimo (1% delle richieste approvate nell'anno 2019) previsto dai DD.MM. 28 dicembre 2012 e 16 febbraio 2016;
- le verifiche svolte su interventi di efficienza energetica hanno interessato progetti presentati con metodologia standardizzata (RVC-S, RVC-C);
- è stata finalizzata la gara d'appalto per esternalizzare le verifiche nell'ambito del Conto Termico, con la sottoscrizione dei relativi accordi quadro;
- il GSE ha costantemente informato il Nucleo Speciale per l'Energia e il Sistema Idrico della Guardia di Finanza, trasmettendo i provvedimenti recanti la decadenza dal diritto agli incentivi, per gli esiti di propria competenza. Dette attività si inseriscono nell'ambito del Protocollo di intesa, stipulato in data 2 ottobre 2014 (e rinnovato in data 24 marzo 2018), ai sensi del quale il GSE e la Guardia di Finanza, presente con un presidio fisso presso la sede della società, collaborano al fine di assicurare un'attività di controllo finalizzata al riconoscimento di incentivi pubblici ai soggetti realmente meritevoli e la possibilità di ampliare la platea dei soggetti aventi diritto ad accedere al contingente residuo. Quanto sopra si aggiunge alla già proficua collaborazione in corso da tempo con gli organi inquirenti, le forze dell'ordine e l'autorità giudiziaria in materia di controlli.

Per quanto concerne gli impianti di produzione di energia da FER i risultati complessivi dei 921 procedimenti conclusi nel 2020 (847 FTV e 74 IAFR/FER) hanno comportato il mantenimento del diritto di accesso agli incentivi per l'87% per gli impianti fotovoltaici e il 78% degli altri impianti FER (considerando complessivamente gli esiti positivi, per i quali non sono state riscontrate difformità, e

quelli parzialmente negativi ai quali è seguita una rimodulazione dell'incentivo spettante). I procedimenti conclusi con esito negativo (decadenza dal diritto all'incentivazione o revoca dell'incentivazione) sono riconducibili, prevalentemente, a problematiche di natura autorizzativa, a elusioni delle procedure di registro o di asta, a difformità nella configurazione impiantistica e alla presentazione di dati non veritieri rispetto a quanto comunicato in fase di qualifica, rilevanti ai fini del riconoscimento degli incentivi.

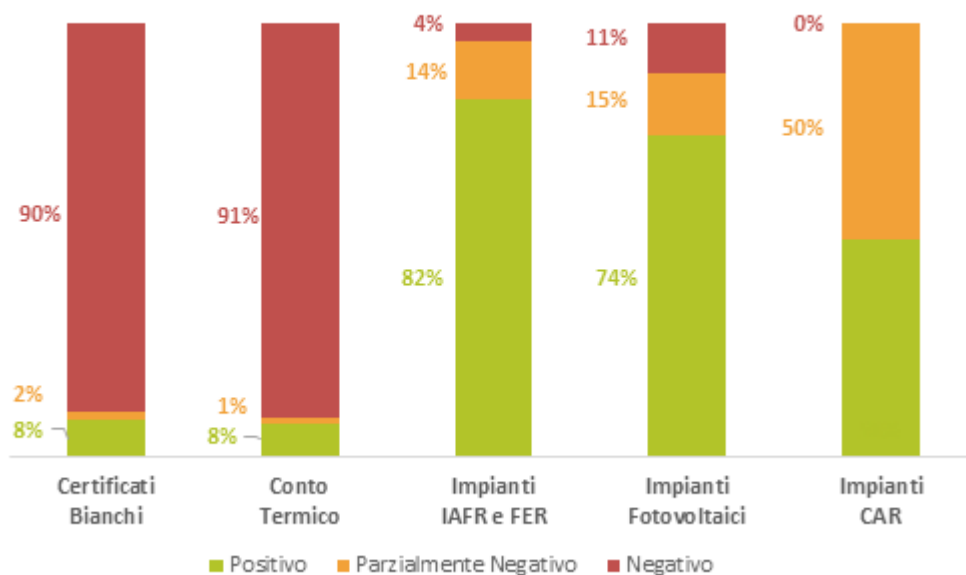
Nel settore della cogenerazione (110 verifiche concluse, di cui 55 con esito positivo e 55 con esito parzialmente negativo) nessuna delle verifiche si è conclusa con la decadenza dagli incentivi, ma si caratterizza per una quota più significativa di casi parzialmente negativi pari al 50%, riconducibile alla complessità degli impianti cogenerativi nonché alla numerosità delle misure e dei parametri da prendere in considerazione ai fini della determinazione dell'incentivo.

In sostanza, in ambito FER e CAR la struttura normativa esistente già consente di gestire le difformità più frequenti attraverso una rimodulazione dell'incentivazione piuttosto che con un provvedimento di decadenza.

L'attività di controllo riguardo ai Certificati Bianchi viene avviata prevalentemente sulla base di segnalazioni interne ed esterne; questa pre-selezione concorre a determinare esiti del controllo particolarmente severi, tanto che hanno comportato la revoca dell'incentivo nel 90% dei casi.

Anche le conclusioni delle attività di verifica relative agli interventi del Conto Termico (91% di revoca degli incentivi) sono condizionate dall'esito dei procedimenti avviati sulla base di segnalazioni, mentre gli esiti relativi alle attività di controllo previste dalla pianificazione annuale ha comportato principalmente la rideterminazione dell'incentivo a seguito della revisione dei parametri che concorrono nel calcolo dell'incentivo.

**Grafico 4 - Esito procedimenti conclusi nel 2020: suddivisione per tipo di incentivazione**



Fonte: MISE

In conclusione, una quota rilevante dei controlli, soprattutto quelli relativi ai Certificati Bianchi e al Conto Termico avviati sulla base di specifiche segnalazioni interne ed esterne, si conclude con esito negativo. E anche nel campo del sostegno alle energie rinnovabili, la quota dei controlli con esito non positivo si mantiene elevata. A ciò probabilmente concorre un quadro normativo complesso, in continua evoluzione, che riduce il grado di certezza sul quale gli operatori possono contare nella fase di progettazione e di realizzazione delle loro iniziative. Ma influisce anche il sostegno economico pubblico che la disciplina attribuisce alle iniziative, in particolare nel campo delle energie rinnovabili, elevato anche – come si è osservato – nel confronto con gli altri Paesi europei, e che può indurre a comportamenti opportunistici da parte degli operatori.



Ciò induce questa Corte a raccomandare alla Amministrazione competente di esercitare la propria funzione di indirizzo e controllo al fine di indurre il GSE a mantenere elevata, e possibilmente ad accrescere, il volume delle proprie verifiche.



# CAPITOLO III

## LA GESTIONE DEI CONTRIBUTI PER L'EFFICIENTAMENTO ENERGETICO IN FAVORE DEI COMUNI (C.D. DECRETO CRESCITA, D.L. 34/2019, CONV. DALLA L. N. 58/2019)

*Sommario:* -1. Riferimenti normativi e assetto organizzativo. -2. Domande ed erogazioni. -3. I controlli svolti dalla Direzione generale per gli incentivi alle imprese del MISE -4. Risorse umane impiegate.

### **1. Riferimenti normativi e assetto organizzativo**

Ai sensi dell'art. 30 del decreto-legge "Crescita" del 30 aprile 2019, n. 34, con decreto direttoriale del Direttore Generale per gli incentivi alle imprese del MISE del 14 maggio 2019, prot. 15336, sono stati assegnati contributi in favore dei Comuni, nel limite massimo di 500 milioni di euro per il 2019, a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), per la realizzazione di progetti relativi ad investimenti nel campo dell'efficientamento energetico e dello sviluppo territoriale sostenibile.

Il suddetto contributo è attribuito a ciascun Comune sulla base della popolazione residente alla data del 1° gennaio 2018 secondo i dati pubblicati dall'Istituto nazionale di statistica (n. 7915 Comuni), sulla base del criterio di seguito indicato:

- a) ai Comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti è assegnato un contributo pari ad euro 50.000,00;
- b) ai Comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti è assegnato un contributo pari ad euro 70.000,00;
- c) ai Comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 20.000 abitanti è assegnato un contributo pari ad euro 90.000,00;
- d) ai Comuni con popolazione compresa tra 20.001 e 50.000 abitanti è assegnato un contributo pari ad euro 130.000,00;
- e) ai Comuni con popolazione compresa tra 50.001 e 100.000 abitanti è assegnato un contributo pari ad euro 170.000,00;
- f) ai Comuni con popolazione superiore compresa tra 100.001 e 250.000 abitanti è assegnato un contributo pari ad euro 210.000,00;
- g) ai Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti è assegnato un contributo

pari ad euro 250.000,00.

Nell'ambito dello stanziamento massimo previsto, ciascun Comune può presentare più progetti.

L'erogazione avviene, per il 50 per cento, su autorizzazione del Mise, sulla base dell'attestazione prevista dal decreto 10 luglio 2019 del Direttore Generale per gli incentivi alle imprese, inviata dall'ente beneficiario, riguardante l'avvenuto inizio dei lavori entro il termine definito.

Il saldo, determinato come differenza tra la spesa effettivamente sostenuta per la realizzazione del progetto e la quota già erogata, nel limite dell'importo del contributo, è corrisposto, su autorizzazione del Ministero, sulla base dei dati inseriti nel sistema di monitoraggio gestito dalla piattaforma *Simonweb del MEF-IGRUE*, in ordine al collaudo e alla regolare esecuzione dei lavori.

Per agevolare il monitoraggio dei progetti da parte delle Amministrazioni comunali, è stata istituita un'apposita procedura guidata di rilascio cosiddetto da "template" in modo da facilitare il Comune nella generazione del CUP con tutte le caratteristiche proprie della normativa in oggetto.

In particolare, per i Comuni delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i contributi sono erogati per il tramite delle Autonomie speciali.

Inoltre, il c. 14-bis del medesimo art. 30 del d.l. n. 34/2019, ha previsto, a decorrere dall'anno 2020, l'assegnazione ai comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti di contributi per la realizzazione di progetti relativi ad interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile.

A ciascuno dei 1.940 comuni interessati è assegnato un contributo dell'importo di euro 19.329,89. La formula agevolativa, attuata con il D.D. 2.7.2020 - c. 14-bis, art. 30 del d.l. n. 34/2019 - e conseguentemente quella gestionale - dal punto di vista operativo ricalca quanto previsto dalle già descritte misure dell'art. 30, cc. 1 e ss. (anticipazione 50 per cento, sulla base dell'attestazione e saldo a conclusione progetto) mentre, relativamente ai fondi stanziati, per un totale di euro 37.499.986,60, essi sono allocati sul capitolo 7351 p.g. 1, del bilancio dello Stato.

**Tabella n. 5 - Cap.7351 Ministero Sviluppo Economico - PG. 1 Contributi a favore dei comuni per investimenti di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile**

anno	Cdr	Stanz. Iniz. di comp. (Cdc)	Stanz. def.vo comp. (Cdc)	Variaz stanz. Comp. (Cdc)	Resid. def. Iniz. (Cdc)	Impegni comp. (RGS)	Imp. conto resid. RGS	Imp. Tot. (RGS)	Pagam. Comp. (Cdc)	Pagam. Resid. (Cdc)	Pagam. Tot.
2019	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2020	11	37.500.000	37.500.000	0	0	2.288.821	0	2.288.821	2.288.821	0	2.288.821
2021	11	0	0	0	35.211.179	0	5.606.183	5.606.183	0	5.337.918	5.337.918

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati sistema conoscitivo Conos.Co

### Cap.7351 Ministero Sviluppo Economico - PG. 1 per aree geografiche

	Esercizio	Art/Pg	N. Comuni beneficiari	Pagato competenza dell'OP (BKI)	Pagato conto residui dell'OP (BKI)	Pagato dell'OP (BKI)
TOTALE AREA NORD	2020	1	172	1.627.947,83	0,00	1.627.947,83
TOTALE AREA CENTRO	2020	1	21	202.797,68	0,00	202.797,68
TOTALE AREA SUD	2020	1	37	347.700,94	0,00	347.700,94
TOTALE AREA ISOLE	2020	1	12	110.374,33	0,00	110.374,33
TOTALE GENERALE	2020	1	242	2.288.820,78	0,00	2.288.820,78

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati sistema conoscitivo Conos.Co

## 2. Domande ed erogazioni

Dal mese di novembre 2020 sono iniziate le prime erogazioni (assegnati euro 1.865.791,82 per n. 200 Comuni).

A seguito del decreto direttoriale 10 luglio 2019 del Direttore Generale competente, che ha individuato le modalità attuative dell'intervento agevolativo, sono state presentate n. 8.328 attestazioni utili ai fini del pagamento

Le disposizioni totali di pagamento effettuate alla data del 07.12.2020 ammontano a complessivi euro 270.780.245,71, di cui euro 214.031.794,27 relativi alle richieste di anticipo del 50 per cento da parte dei Comuni; quanto ad euro 56.748.451,44, essi riguardano richieste di saldo a seguito della conclusione dei progetti e caricamento da parte degli stessi Comuni interessati dei dati sulla piattaforma *Simonweb* del MEF-IGRUE.

Più dettagliatamente, per euro 214.031.794,27 erogati in sede di anticipazione, sono

state inserite disposizioni di pagamento nel sistema *SAP IGRUE* del MEF per complessivi n. 8.328 progetti d'investimento di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile, effettuati da n. 7.141 Comuni (di queste disposizioni di pagamento, n. 509, per euro 12.550.528,31, hanno riguardato Comuni per i quali le erogazioni avvengono per il tramite delle Autonomie Speciali).

Per quanto concerne invece euro 56.748.451,44, erogati in sede di saldo, a seguito dell'inserimento da parte dei Comuni nella sopracitata piattaforma *Simonweb* della documentazione attestante la chiusura e collaudo dei primi progetti così come previsto dalla normativa, sono state inserite disposizioni di pagamento nel sistema *SAP-IGRUE* per complessivi 2.505 progetti d'investimento afferenti a n. 2.180 Comuni.

**Tabella n. 6 - Erogazioni totali**

€ 270.780.245,71			
di cui:	tipologia pagamento	n. progetti	n. comuni
€ 214.031.794,27	anticipo del 50%	8.328	7.141
€ 56.748.451,44	saldo	2.505	2.180

Fonte: MISE - Dir. Gen.le incentivi alle imprese.

Pertanto, sulla base delle anticipazioni erogate, residuavano a marzo scorso 5.823 progetti ancora da saldare, una volta che il Comune abbia monitorato la conclusione del progetto caricando la rendicontazione sul portale *Simonweb*.

Come previsto dalla normativa, l'iniziativa può riguardare interventi di efficientamento energetico o sviluppo territoriale sostenibile. Dall'esame dei CUP relativi alle iniziative presentate risulta una ripartizione percentuale pari al 30,88 per cento per opere di sviluppo territoriale sostenibile, il restante 69,12 per cento invece per opere di efficientamento energetico.

Per quanto concerne i progetti di sviluppo territoriale sostenibile, essi hanno riguardato opere prevalentemente per:

- Messa in sicurezza della viabilità (n. progetti 1.751 - 21,03%);

- Abbattimento delle barriere architettoniche, con messa in sicurezza dei marciapiedi (n. progetti 369 - 4,43%);

- Messa in sicurezza degli edifici scolastici (n. progetti 451- 5,42%).

I progetti di efficientamento energetico hanno riguardato opere prevalentemente per:

- Rifacimento dell'illuminazione pubblica, con tecnologia LED (n. progetti 3.927- 47,15%);

- Coibentazione ed impermeabilizzazione delle coperture degli edifici pubblica (n. progetti 153- 1,84%);

- Sostituzione centrale termica (n. progetti 434 - 5,21%);

- Sostituzione infissi e serramenti (n. progetti 296 - 3,55%);

- Rifacimento impianti elettrici (n. progetti 370 - 4,44%);

- Altre tipologie miste (n. progetti 577 - 6,93%)

Si riporta qui di seguito la ripartizione geografica per macro aree delle iniziative:

**Tabella n. 7 - Ripartizione dei progetti per macro aree geografiche**

di cui:	Macro area	%
45.726.954,49	Nord-Est	16,89
98.669.596,35	Nord-Ovest	36,43
35.409.185,52	Centro	13,08
90.974.509,38	Sud e Isole	33,60
	<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Fonte: MISE - Dir. Gen.le incentivi alle imprese

### **3. I controlli svolti dalla Direzione generale per gli incentivi alle imprese del MISE**

Fin qui, a quanto dichiarato dalla competente Direzione, i controlli istruttori si sono limitati all'analisi dei dati inseriti nel sistema di monitoraggio gestito dalla piattaforma *Simonweb del MEF-IGRUE*, in ordine al collaudo e alla regolare esecuzione dei lavori, in coerenza con quanto già indicato in fase di anticipazione attraverso l'invio dell'attestazione sull'avvio dei lavori.

In sede istruttoria, la medesima Direzione ha comunicato l'intenzione di procedere, anche avvalendosi di *società in house* e in collaborazione con il Ministero delle

infrastrutture e dei trasporti, a controlli a campione sui progetti realizzati con i contributi, secondo modalità definite con apposito decreto ministeriale in fase di predisposizione. Sulla base dei primi confronti che il Mise ha avviato nei mesi scorsi con il MEF e con il MIT si è giunti ad una prima condivisione sulle procedure e metodologie a campione, da attuare nelle attività di controllo sulle attività realizzate dai Comuni beneficiari dei contributi.

Secondo le intenzioni qui rappresentate, si intende procedere ai controlli sulla base di un campione casuale rappresentativo. Le estrazioni campionarie saranno documentate in un apposito verbale che indichi il metodo utilizzato e gli esiti del campionamento. Le estrazioni campionarie potranno essere effettuate sui dati relativi ai progetti in corso di realizzazione e conclusi messi a disposizione dal Sistema Nazionale di Monitoraggio e/o da altre Banche Dati Pubbliche. Qualora il Ministero dello sviluppo economico disponesse di elementi informativi circostanziati in ordine a presunte irregolarità relative alle opere finanziate dall'art. 30 del decreto-legge "Crescita" e/o ai requisiti previsti dalla normativa vigente per le opere stesse, effettuerà le attività di controllo prescindendo dalle metodologie di campionamento definite.

Il MIT, Dipartimento delle infrastrutture, ha confermato la disponibilità a collaborare all'attività di controllo attraverso i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, quali strutture competenti radicate sul territorio. I Provveditorati potranno fornire il necessario supporto sotto l'aspetto tecnico per le verifiche in loco sulla base degli esiti delle analisi amministrative svolte dal Mise.

Sulla base delle interlocuzioni descritte, sarà definito lo schema di un decreto per disciplinare: l'esatto perimetro del controllo che si intende effettuare; le modalità di raccordo tra strutture Mise e Provveditorato competente; il coinvolgimento della società in house; la metodologia di campionamento; le modalità di rimborso di eventuali spese di missione sostenute per lo svolgimento dei controlli trattandosi di risorse a valere su Fondo sviluppo e coesione presso IGRUE.

In proposito, si sottolinea la necessità che la programmata attività di verifica e controllo venga implementata al più presto.



#### **4. Risorse umane impiegate**

La competente Direzione generale per gli incentivi alle imprese del MISE riferisce che nello svolgimento delle sue funzioni relative alla gestione della misura in discorso sono state coinvolte 37 unità di personale. Il numero del personale impegnato nelle varie funzioni (protocollazione, archiviazione, catalogazione, istruttoria e pagamento) è andato progressivamente diminuendo, grazie all'entrata in operatività della piattaforma Simonweb di cui si è detto. Allo stato il personale impegnato è limitato a 8 unità, principalmente impegnata negli adempimenti relativi ai pagamenti a saldo degli interventi già realizzati.



## CAPITOLO IV

### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE DELL'ISTRUTTORIA, ESITI DEL CONTRADDITTORIO E RACCOMANDAZIONI PROPOSTE

*Sommario:* -1. Considerazioni conclusive dell'istruttoria. -1.1. Verifiche del MISE sul sistema gestito dal Gestore dei Servizi Elettrici S.p.A (GSE) in tema di incentivi e contributi. -1.2. Contributi per l'efficientamento energetico in favore dei comuni -2. Esiti del contraddittorio. -3. Raccomandazioni proposte.

#### 1. Considerazioni conclusive dell'istruttoria

La presente indagine riguarda due distinti oggetti. Da un lato gli interventi per le energie rinnovabili, e in particolare le verifiche del MISE sul sistema gestito dal Gestore dei Servizi Elettrici S.p.A (GSE) in tema di incentivi e contributi.

Dall'altro i contributi per l'efficientamento energetico in favore dei comuni (c.d. Decreto Crescita, d.l 34/2019, convertito dalla l. 58/2019).

I due oggetti di indagine sono tenuti insieme dall'essere entrambi in collegamento con gli obiettivi di trasformazione energetica volti a contrastare il cambiamento climatico, obiettivi ai quali l'Italia si è vincolata in relazione a impegni internazionali e alla sua appartenenza all'Unione Europea.

In questo contesto, il programma Next Generation EU prevede espressamente tra le priorità la missione "Rivoluzione verde e Transizione ecologica".

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano destina a questa missione da qui al 2026 68,6 mld di euro (su un totale di risorse di 222,1 mld di euro, finanziati per 191,5 mld attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, lo strumento chiave del NGEU, e per 30,6 mld attraverso un Fondo complementare a valere su risorse nazionali).

Tutto ciò parte da un livello complessivo della spesa per sussidi energetici, della natura più varia, che già nel 2018 ha raggiunto nel totale dell'Unione europea<sup>19</sup> un

---

<sup>19</sup> European Commission, "Final Report - Energy Subsidies. Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments", October 2020, p. 9. <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/92ae71b0-173a-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>

volume di 159 mld di euro (di cui 108 miliardi indirizzati verso la produzione di energia elettrica), con un incremento rispetto a dieci anni prima, in moneta a valore costante, del 67%. Essi sono pari all'1,2% del Pil dell'Unione, e la loro incidenza tende ad aumentare. L'Italia registra una dinamica simile, ma partendo da un livello più alto; nel 2018 i sussidi hanno raggiunto l'1,5 % del PIL.

Nel totale europeo, 15 dei citati 159 mld di euro totali sono spesi per sostenere il miglioramento dell'efficienza energetica<sup>20</sup>, con una spesa pro-capite media di 29 euro. L'Italia sostiene anche in questo specifico settore una spesa decisamente maggiore, 52 euro pro-capite.

La spesa media europea a sostegno delle energie rinnovabili è pari a 163 euro pro-capite<sup>21</sup>; l'Italia assicura un sostegno maggiore, pari a 222 euro (preceduta solo dalla Germania, con 350 euro).

I sussidi alle energie rinnovabili sono la parte più consistente degli "oneri generali di sistema" che vengono caricati sulle bollette elettriche dei consumatori, e che nel loro assieme assommano a 15 miliardi di euro (cfr. la tabella seguente).

### **1.1 Verifiche del MISE sul sistema gestito dal Gestore dei Servizi Elettrici S.p.A (GSE) in tema di incentivi e contributi**

E' stato ricordato come le competenze in materia di energia già affidate al MISE e le corrispondenti strutture operative sono state attribuite, dal decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, conv. dalla l. n.55/2021, al Ministero della Transizione Ecologica

Sul piano delle verifiche e del controllo, l'ordinamento ha disegnato un sistema in base al quale il GSE relaziona in ordine alla programmazione delle verifiche e ai rispettivi consuntivi, alle risorse impiegate, al numero dei controlli effettuati e alla potenza oggetto di verifica, alle violazioni riscontrate in relazione alle varie tipologie di impianti, ai recuperi amministrativi, ai recuperi crediti, al sistema informativo ed infine, tenendo conto dell'esperienza acquisita e dell'esito dei procedimenti già

---

<sup>20</sup> Ibidem, p. 10.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 23.

conclusi, formula proposte al fine di concentrare il controllo sui settori rivelatisi maggiormente critici.

Da qui la sfera d'influenza riconosciuta in capo al Ministero, che si sostanzia in attività di monitoraggio, di confronto e supporto tecnico e di eventuale intervento correttivo o di indirizzo a vari livelli, dal singolo caso particolarmente complesso a casistiche generali che richiedono uno specifico inquadramento.

Così il circuito si chiude: il Ministero fornisce indirizzi sull'attività di controllo, il GSE elabora il programma, riferisce sugli esiti, e il Ministero ha le informazioni necessarie per modificare e aggiornare i propri indirizzi.

All'interno del circuito si svolge l'attività del GSE che, al fine di accertare la sussistenza o la permanenza dei presupposti e dei requisiti, oggettivi e soggettivi, per il riconoscimento o il mantenimento degli incentivi, effettua verifiche mediante controlli documentali e sopralluoghi sugli impianti di produzione di energia elettrica e termica alimentati da fonti rinnovabili, sugli impianti che operano in regime di Cogenerazione ad Alto Rendimento (CAR), sugli impianti di cogenerazione abbinati al teleriscaldamento (CHP/TLR) e sugli interventi di efficienza energetica.

E' emerso che a decorrere dall'anno 2011 (anno di emanazione del D.Lgs. 28/11), il GSE ha intrapreso un percorso finalizzato alla progressiva verifica degli asset finanziati dal sistema energetico, nonché alla valutazione dei requisiti previsti dalla normativa e, in tal senso, al consolidamento del relativo valore in termini di funzionalità al perseguimento degli obiettivi di transizione energetica. Tuttavia, prima ancora della pandemia, nel 2019 si era registrata una drastica diminuzione nel numero degli impianti soggetti a verifica.

Una quota rilevante dei controlli, soprattutto quelli relativi ai Certificati Bianchi e al Conto Termico avviati sulla base di specifiche segnalazioni interne ed esterne, si conclude con esito negativo. E anche nel campo del sostegno alle energie rinnovabili, la quota dei controlli con esito non positivo si mantiene elevata. A ciò probabilmente concorre un quadro normativo complesso, in continua evoluzione, che riduce il grado di certezza sul quale gli operatori possono contare nella fase di progettazione e di realizzazione delle loro iniziative. Ma influisce anche il sostegno economico pubblico

che la disciplina attribuisce alle iniziative, in particolare nel campo delle energie rinnovabili, elevato anche – come si è osservato – nel confronto con gli altri Paesi europei, e che può indurre a comportamenti opportunistici da parte degli operatori.

Come riconosciuto nel corso dell'attività istruttoria dalla stessa Amministrazione competente, alla luce delle esperienze compiute si rende necessaria l'emanazione di un nuovo "decreto controlli", al fine di mettere a sistema le complesse novità intervenute nella disciplina primaria e per rendere palesi agli operatori le interpretazioni che ne dà l'amministrazione. L'emanazione di tale nuovo decreto è ora affidata al nuovo Ministero della Transizione Ecologica.

In generale, questa Sezione raccomanda alla Amministrazione competente di esercitare la propria funzione di indirizzo e controllo al fine di indurre il GSE a mantenere elevata, e possibilmente ad accrescere, il volume delle proprie verifiche.

## **1.2 Contributi per l'efficientamento energetico in favore dei comuni**

Dal mese di novembre 2020 sono iniziate le prime erogazioni (decretati euro 1.865.791,82 per n. 200 Comuni).

A seguito del decreto direttoriale 10 luglio 2019 del Direttore Generale competente, che ha individuato le modalità attuative dell'intervento agevolativo, sono state presentate n. 8.328 attestazioni utili ai fini del pagamento

Le disposizioni totali di pagamento effettuate alla data del 07.12.2020 ammontano a complessivi euro 270.780.245,71, di cui euro 214.031.794,27 relativi alle richieste di anticipo del 50 per cento da parte dei Comuni; quanto ad euro 56.748.451,44, essi riguardano richieste di saldo a seguito della conclusione dei progetti e caricamento da parte degli stessi Comuni interessati dei dati sulla piattaforma *Simonweb* del MEF-IGRUE.

Dall'esame dei CUP relativi alle iniziative presentate risulta una ripartizione percentuale pari al 30,88 per cento per opere di sviluppo territoriale sostenibile, il restante 69,12 per cento invece per opere di efficientamento energetico.

La distribuzione territoriali degli interventi ha visto prevalere in termini finanziari il Nord-Ovest (36% del totale) e Sud-Isole (34%).

Dall'istruttoria è emerso che fin qui i controlli istruttori svolti dalla Direzione generale per gli incentivi alle imprese del MISE si sono limitati all'analisi dei dati inseriti nel sistema di monitoraggio gestito dalla piattaforma *Simonweb del MEF-IGRUE*, in ordine al collaudo e alla regolare esecuzione dei lavori, in coerenza con quanto già indicato in fase di anticipazione attraverso l'invio dell'attestazione sull'avvio dei lavori.

La medesima Direzione ha comunicato l'intenzione di procedere, anche avvalendosi di *società in house* e in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a controlli a campione sui progetti realizzati con i contributi, secondo modalità definite con apposito decreto ministeriale in fase di predisposizione.

## **2. Esiti del contraddittorio**

Nel corso della adunanza pubblica la Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Mi.S.E. ha fornito un aggiornamento dei dati in merito ai contributi per interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile concessi ai comuni ai sensi dell'art. 30 del d.l. 34/2019.

Secondo quanto comunicato nel corso dell'adunanza, al 26 luglio 2021 le disposizioni totali di pagamento ammontano a complessivi euro 339.695.049,54 di cui euro 225.948.680,97 relativi alle richieste di anticipo del 50 per cento da parte dei Comuni; quanto ad euro 113.746.368,57, essi riguardano richieste di saldo a seguito della conclusione dei progetti e caricamento da parte degli stessi Comuni interessati dei dati sulla piattaforma *Simonweb del MEF-IGRUE*.

La stessa Amministrazione ha convenuto sulla necessità - sottolineata nella Relazione - di provvedere ora tempestivamente alla implementazione del sistema dei controlli su base campionaria sui Comuni beneficiari della misura, e ha previsto per la fine dell'estate l'avvio concreto di tale attività di controllo.

Sempre nel corso dell'adunanza, la Direzione Generale per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica già del Mi.S.E., ora del Mi.T.E, ha anch'essa convenuto sulla necessità di procedere quanto prima alla emanazione del cosiddetto "decreto controlli", sul quale ci si sofferma in Relazione, ed ha annunciato che tale decreto si trova già alla firma dell'autorità politica.

Riguardo agli sviluppi annunciati da entrambe le Amministrazioni nel corso dell'adunanza pubblica, questa Sezione riferirà nella pertinente relazione sugli esiti del controllo.

### **3. Raccomandazioni e proposte**

Quanto al primo oggetto di indagine, riguardante le verifiche del MISE sul sistema gestito dal GSE in tema di incentivi e contributi energetici, dalla analisi è emerso che una quota rilevante dei controlli, soprattutto quelli relativi ai Certificati Bianchi e al Conto Termico avviati sulla base di specifiche segnalazioni interne ed esterne, si conclude con esito negativo. Anche da qui la necessità che il Ministero eserciti i suoi poteri nella direzione di accrescere frequenza, tempestività ed efficacia dei controlli svolti dal GSE sui beneficiari delle misure da esso amministrati. A questo scopo diviene essenziale procedere quanto prima alla emanazione del nuovo "decreto controlli", necessario per mettere a sistema le complesse novità intervenute nella disciplina primaria e per rendere palesi agli operatori le interpretazioni che ne dà l'amministrazione. Considerato quanto disposto dal d.l. n. 22/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 55/2021, questo compito è ora affidato al nuovo Ministero della Transizione Ecologica.

Quanto al secondo oggetto di indagine, la gestione dei contributi per l'efficientamento energetico in favore dei comuni (c.d. Decreto Crescita, d.l. 34/2019, convertito dalla l. 58/2019), dall'attività istruttoria emerge che la misura ha avuto estesa e pronta attuazione. Rimangono da implementare i controlli sui soggetti che ne hanno beneficiato, al fine di verificare la effettiva rispondenza delle spese sostenute alle finalità perseguite dalla misura.

L'amministrazione ha qui comunicato che è in avanzata fase di progettazione una attività di controllo su base campionaria, che sarà disciplinata in un apposito decreto ministeriale. Si sottolinea la necessità che si proceda in questa direzione con la massima tempestività.





CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

