

Il Presidente

Preg.mo Dott.  
Stefano Borghesi  
Presidente  
1<sup>a</sup> Commissione permanente Affari Costituzionali

Preg.mo Prof.  
Mauro Coltorti  
Presidente  
8<sup>a</sup> Commissione permanente Lavori pubblici,  
comunicazioni

Senato della Repubblica  
Piazza Madama  
00186 Roma

*Illustrissimi Presidenti,*

unisco in allegato il contributo scritto del Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.A., relativo al disegno di legge AS 1883 *“Conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”*.

Nel restare a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento, invio i

*migliori saluti.*

*Francesco Vetrò*  
Francesco Vetrò

## SENATO DELLA REPUBBLICA

1<sup>a</sup> Commissione Affari Costituzionali

8<sup>a</sup> Commissione Lavori pubblici, comunicazioni

### DISEGNO DI LEGGE AS 1883

*“Conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante  
misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”*

*Roma, 30 luglio 2020*

## 1. Premesse

Onorevoli Presidenti e Onorevoli Senatori,

il Gestore dei Servizi Energetici - GSE S.p.A. desidera ringraziare Voi e tutti i Membri della 1<sup>a</sup> Commissione Affari Costituzionali e 8<sup>a</sup> Commissione Lavori pubblici, comunicazioni, del Senato della Repubblica, per aver voluto invitare la Società a fornire il proprio contributo nell'ambito dell'esame del disegno di legge AS 1883, in materia di *"Conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"*.

Il GSE è una Società per Azioni con capitale interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e il cui operato è sottoposto agli indirizzi e alla vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico.

Il GSE, il cui fatturato nel 2018 è stato pari a 13,7 miliardi di euro, è capogruppo delle Società Ricerca sul Sistema Energetico - RSE S.p.A., Gestore dei Mercati Energetici - GME S.p.A. e Acquirente Unico - AU S.p.A., attive in comparti strategici e specialistici del settore energetico nazionale.

La Società ha assunto un ruolo di rilevanza nazionale nello sviluppo e nella diffusione delle fonti rinnovabili in Italia, contribuendo all'implementazione degli interventi di politica energetica definiti a livello nazionale e internazionale, in linea con gli indirizzi del Ministero dello Sviluppo Economico, promuovendo lo sviluppo sostenibile del Paese e supportando la Pubblica Amministrazione, le imprese e i cittadini nel percorso di transizione energetica.

Il GSE è primario operatore nazionale per energia intermediata nel mercato elettrico, e riconosce, in particolare, gli incentivi per l'energia prodotta e immessa in rete dagli impianti alimentati da fonti rinnovabili e dagli impianti di Cogenerazione ad Alto Rendimento (CAR), effettua le qualifiche tecnico-ingegneristiche e le verifiche previste dalla normativa, valuta e certifica i risparmi conseguiti dai progetti di efficienza energetica nell'ambito del meccanismo dei Certificati Bianchi, promuovendo la produzione di energia termica da fonte rinnovabile.

Dedica, altresì, particolare attenzione al settore dei trasporti, quale comparto strategico per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030; il GSE è infatti responsabile della gestione dei meccanismi per l'incentivazione del biometano e dei biocarburanti.

La Società esercita, inoltre, per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il ruolo di *Auctioneer* delle quote nazionali di CO2 nell'ambito del sistema di *trading* delle emissioni (ETS).

Elabora inoltre scenari, studi tecnico-economici e modelli previsionali nel campo energetico e ambientale; predispone rapporti statistici e monitora gli investimenti e le ricadute economiche ed occupazionali, correlate allo sviluppo delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica e, in generale, alla transizione energetica.

Il GSE ha contribuito alla definizione della Strategia Energetica Nazionale (SEN) e all'elaborazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima (PNIEC), per il quale fornisce supporto al Ministero dello Sviluppo Economico nell'aggiornamento e nel monitoraggio degli obiettivi al 2030.

## 2. Osservazioni e proposte

Il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, recante “*Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*” (c.d. DL “*Semplificazione*”), nell’introdurre un quadro di misure organiche volte a supportare la ripresa economica del Paese dopo l’emergenza Covid-19, fornisce un considerevole sostegno allo sviluppo della *green economy* principalmente attraverso la semplificazione dei procedimenti amministrativi per la realizzazione e l’ammodernamento degli impianti a fonti rinnovabili e per l’accelerazione agli investimenti necessari per realizzazione delle relative infrastrutture energetiche.

Il provvedimento, in particolare, prevede al Capo III una serie di misure di semplificazione in materia di *green economy*, volte a facilitare l’esecuzione di investimenti per la realizzazione di interventi di ammodernamento sulle infrastrutture esistenti, o di nuovi impianti, coerentemente con gli ambiziosi obiettivi del PNIEC. L’esigenza di individuare specifiche modalità volte ad accelerare talune procedure autorizzative, difatti, non è soltanto un’istanza condivisa da tutto il comparto energetico, ma una priorità chiaramente individuata dallo stesso PNIEC.

La normativa nazionale, nel corso del tempo, ha subito numerose modifiche in ordine ai regimi autorizzativi, in particolare per gli impianti a fonti rinnovabili, introducendo percorsi diversificati e proporzionali; tuttavia, a fronte dell’evidenza di procedimenti autorizzativi e di valutazioni ambientali, che per taluni investimenti comportano tempi di espletamento incompatibili con gli obiettivi di politica energetica del Paese, e con le esigenze di pianificazione di investimenti da parte degli operatori, risulta evidente la necessità di apportare misure correttive che consentano di semplificare i processi autorizzativi.

All’interno di tale percorso si inquadra il DL “*Semplificazione*”, le cui previsioni saranno peraltro ulteriormente sviluppate con il recepimento della Direttiva (UE) 2018/2001 (c.d. “*Direttiva RED 2*”), la quale contiene disposizioni afferenti al tema della semplificazione e ai tempi delle procedure autorizzative per impianti e infrastrutture di rete.

Il GSE partecipa organicamente a questo percorso, in ragione delle attività operative che lo chiamano in causa anche in merito alla gestione degli schemi di supporto per le energie rinnovabili e l’efficienza energetica, oltre che nell’ambito dei Tavoli di lavoro che concorrono a delineare e monitorare gli obiettivi e le misure di politica energetica a livello nazionale e regionale.

A tal riguardo, va sottolineato che il GSE ha avviato uno studio di *benchmarking* internazionale sulle procedure autorizzative e ambientali, al fine di individuare buone pratiche e proposte per ulteriori evoluzioni regolatorie.

Con specifico riferimento al supporto alle Amministrazioni regionali, il GSE è costantemente impegnato nella fornitura di dati, analisi territoriali e servizi digitali utili a fini pianificatori e di monitoraggio da parte delle Regioni, anche attraverso un apposito sistema informativo geografico ove sono attualmente georeferiti oltre un milione di impianti e interventi.

Il GSE sta altresì sviluppando, per le suddette Amministrazioni, specifici servizi digitali in grado di evidenziare il livello di *performance* degli impianti FER installati, nonché fornire una prima quantificazione della potenza installabile presso le aree dismesse (quali cave, miniere, discariche e Siti di Interesse Nazionale – SIN).

Si riportano di seguito alcune considerazioni e relative proposte afferenti al Capo III del DL Semplificazioni.

## **2.1. ARTICOLO 56**

### ***Disposizioni di semplificazione in materia di interventi su progetti o impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile e di taluni nuovi impianti, nonché di spalma incentivi***

I primi commi dell'articolo 56 sono volti a semplificare gli interventi sugli impianti esistenti, prevedendo valutazioni ambientali attuate "per differenza" o la non assoggettabilità a valutazioni ambientali e paesaggistiche per un determinato elenco di interventi.

Si ritiene che lo spirito dell'intervento normativo sia positivo e utile per il raggiungimento degli obiettivi di produzione da fonti rinnovabili. Va infatti tenuto presente che, per centrare gli ambiziosi target al 2030, occorre non solo promuovere la realizzazione di nuovi impianti, ma anche preservare la produzione esistente. Nel caso di impianti aventi una lunga vita di esercizio, peraltro, la semplificazione di taluni interventi di ammodernamento può avere un effetto sull'incremento di produzione e sull'estensione della vita utile degli impianti, superiore a quello che potrebbe avere un nuovo incentivo.

Nell'ottica di abilitare la realizzazione di iniziative sempre più sostenibili nel tempo, massimizzando la produzione elettrica rinnovabile verso gli obiettivi 2030, il GSE, in data 20 dicembre 2017, in attuazione di quanto disposto all'articolo 30 del D.M. 26 giugno 2016, ha pubblicato un documento di Procedure Operative per la gestione esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica incentivati. Il documento ha consentito la realizzazione di interventi di modifica e di rilevante ammodernamento dei progetti originariamente ammessi a beneficiare degli incentivi, fermo restando il mantenimento dei requisiti che hanno garantito l'accesso agli incentivi.

Il processo di redazione di tale documento è stato, infatti, animato dalla volontà di promuovere la massimizzazione della produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile esistente, favorire il prolungamento della vita utile degli impianti oltre il periodo di incentivazione, senza comprometterne la sicurezza, contribuire al conseguimento degli obiettivi generali di sostenibilità ambientale di più lungo periodo per il periodo post 2020, e promuovere la diffusione di "buone pratiche" finalizzate all'implementazione di tecnologie avanzate e addizionali che rendano il parco di generazione più affidabile, performante e moderno.

L'aggiornamento delle suddette Procedure, richiamato dalla norma in esame, alla luce delle misure di semplificazione e accelerazione dei procedimenti autorizzativi, per la realizzazione di tali interventi, rende ancora più efficace il progetto così delineato.

L'articolo in esame introduce, infine, misure specifiche con riferimento ai produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili, titolari di impianti che beneficiano degli incentivi di cui al decreto-legge 23 dicembre, n. 145, convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9 (c.d. "Spalma incentivi"). Nel condividere e rappresentare apprezzamento rispetto al superamento dei vincoli di tale decreto, si evidenzia che esso non costituisce il solo ostacolo alla massimizzazione della partecipazione di iniziative nell'ambito delle procedure concorrenziali per l'accesso agli incentivi gestiti dal GSE. Infatti, deve ricordarsi anche la previsione normativa (di cui all'art. 65 della legge n. 27/2012) che preclude l'accesso agli incentivi per gli impianti fotovoltaici realizzati a terra su aree

agricole. Tra queste, sono da annoverare quelle aree che, per l'effetto della pluriennale attività di sfruttamento dei relativi siti come cave o discariche, si trovano, da anni, al termine del relativo utilizzo, in uno stato di degrado/abbandono e che, nonostante la loro destinazione d'uso tipicamente agricola, sono, di fatto, definitivamente sottratte all'ordinario uso agricolo del suolo e non hanno ancora acquisito un'ulteriore e preminente valenza ambientale o paesaggistica. Tali aree potrebbero essere valorizzate per fini energetici, anche garantendone l'accesso prioritario agli incentivi, così come hanno già iniziato a fare molte Regioni che, nell'andare a definire le linee guida per l'autorizzazione di impianti a fonti rinnovabili, promuovono il riutilizzo di aree degradate, tra cui ex-cave ed ex-disariche.

In tal senso, tra le finalità perseguite dalle misure introdotte dall'articolo in esame, allo scopo di prevedere la corretta applicazione delle norme richiamate, in caso di impianti realizzati sulle suddette aree, potrebbe assumere rilevanza non solo la destinazione finale "a uso agricolo", come prevista dai piani originari di ripristino ambientale, ma anche la situazione che "di fatto" si è venuta concretamente a realizzare a valle del loro sfruttamento e/o utilizzo. Ciò, tra l'altro, conferirebbe maggiore efficacia alle previsioni del D.M. 4 luglio 2019 che, tra i criteri di priorità per la formazione delle graduatorie degli impianti ammessi a beneficiare degli incentivi alla produzione di energia elettrica, individua proprio tali siti.

Si evidenzia, altresì, che l'introduzione del divieto di accesso agli incentivi su aree agricole non sta impedendo ai soggetti interessati di convertire aree agricole in aree destinate a ospitare impianti solari. Il mercato, infatti, sta comunque registrando una crescita esponenziale di richieste autorizzative per grandi impianti solari da realizzarsi in *grid parity* su aree agricole.

Venendo ad aspetti di maggiore dettaglio, con riferimento specifico all'articolo 56, comma 4, si evidenzia l'opportunità di prevedere uniformità di applicazione delle riduzioni percentuali da applicare alle tariffe di riferimento, tenendo conto che anche per i registri è possibile proporre offerte al ribasso.

In tal senso, si propone la seguente precisazione nel testo del comma 4: "*[...] Per gli impianti a registri, si applica una decurtazione percentuale della tariffa di riferimento, pari ad un'ulteriore riduzione di 3 punti percentuali rispetto a quella offerta dal produttore.*"

Inoltre, al comma 3, ai fini della redazione delle graduatorie separate per gli impianti che beneficiano degli incentivi di cui all'articolo 1, comma 3, lettera a), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, occorre tener conto e fare esplicito riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 20 del D.M. 4 luglio 2019, che stabilisce meccanismi di riallocazione della potenza.

Infine, si segnala che il riferimento ai provvedimenti attuativi di cui all'articolo 24, comma 5, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, esclude il superamento dei vincoli introdotti dalla misura dello spalma-incentivi anche per l'accesso agli incentivi che saranno definiti per gli impianti a biogas, in attuazione delle disposizioni di cui ai commi 524 e 525 dell'articolo 1, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

**2.2. ARTICOLI 57 (Semplificazione delle norme per la realizzazione di punti e stazioni di ricarica di veicoli elettrici), 60 (Semplificazione dei procedimenti autorizzativi delle infrastrutture delle reti energetiche nazionali), 61 (Semplificazione dei procedimenti autorizzativi delle**

***infrastrutture della rete di distribuzione elettrica), 62 (Semplificazione dei procedimenti per l'adeguamento di impianti di produzione e accumulo di energia)***

Gli articoli 57, 60, 61, 62 introducono semplificazioni per la realizzazione di punti di ricarica dei veicoli elettrici, per interventi sulle reti e per l'installazione di sistemi di accumulo dell'energia. Si tratta di previsioni che intendono facilitare interventi infrastrutturali essenziali per il raggiungimento degli obiettivi al 2030.

Con riferimento alle semplificazioni delle suddette norme si esprime un generale apprezzamento di quanto disposto. Si sottolinea come lo scenario delineato dal PNIEC attribuisca rilievo prioritario alle politiche per il contenimento del fabbisogno di mobilità da fonti fossili e all'incremento della mobilità collettiva, ponendo l'obiettivo del 22% di quota rinnovabile nel settore trasporti al 2030, con la promozione dell'elettrificazione dei consumi, in particolare nel settore dei trasporti, quale strumento per migliorare anche la qualità dell'aria e dell'ambiente.

Il GSE, in particolare, ai sensi del decreto 30 gennaio 2020 del Ministero dello Sviluppo Economico, ha redatto una Procedura con la quale sono delineate le informazioni che i gestori delle infrastrutture di ricarica, abilitate a fornire servizi di rete, dovranno fornire ai titolari dei veicoli elettrici che effettueranno la ricarica stessa presso le loro stazioni. Inoltre, il GSE è disponibile a collaborare all'implementazione di *policies* regolatorie a supporto dello sviluppo della mobilità sostenibile, attraverso la messa a disposizione delle proprie competenze e servizi, nonché valorizzando le rispettive banche dati interoperabili e il monitoraggio già svolto per il conseguimento dell'obiettivo FER sui trasporti al 2030.

### **2.3. ARTICOLO 58**

***Trasferimenti statistici di energia rinnovabile dall'Italia ad altri paesi***

Si condivide la nuova formulazione dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 28/2011 sui trasferimenti statistici, in quanto vengono trattate in maniera maggiormente compiuta le condizioni e le modalità dell'eventuale trasferimento statistico dall'Italia ad altri Paesi, con una portata generale che include anche gli obiettivi al 2030.

Al GSE è assegnato il compito di fornire delle previsioni sul raggiungimento degli obiettivi di consumo da fonti rinnovabili al 2020 e al 2030, utili per fare analisi funzionali all'opportunità dell'eventuale trasferimento statistico nei confronti di Stati Membri potenzialmente deficitari, rispetto ai relativi obiettivi.

### **2.4. ARTICOLO 59**

***Meccanismo dello scambio sul posto altrove per piccoli Comuni***

La norma propone il potenziamento del meccanismo dello scambio sul posto altrove.

Al riguardo si ricorda che, con la Direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione delle fonti rinnovabili, adottata nell'ambito del c.d. "Clean Energy Package", sono stati introdotti per la prima volta gli "autoconsumatori di energia rinnovabile", gli "autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente" e le "Comunità di energia rinnovabile".

La Direttiva (UE) 2019/944 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica ha, inoltre, introdotto specifiche previsioni per i cosiddetti "clienti attivi" prevedendo esplicitamente il superamento di misure come lo scambio sul posto e stabilendo che *"gli Stati membri in cui vigono meccanismi che non contabilizzano separatamente l'energia elettrica immessa in rete e quella assorbita dalla rete non concedono nuovi diritti nel quadro di tali meccanismi dopo il 31 dicembre 2023"*.

In tale contesto, si inserisce quanto previsto dal PNIEC, vale a dire l'attuazione di un'ampia visione di trasformazione dell'economia nazionale al 2030, anche attraverso la promozione dell'autoconsumo e delle comunità dell'energia, che potranno costituire uno strumento per sostenere le economie dei piccoli Comuni, sovente ricchi di risorse rinnovabili, oltre che fornire opportunità di produzione e consumo locale di energia rinnovabile anche in quei contesti nei quali l'autoconsumo è difficilmente implementabile. Sotto questo profilo, le comunità di energia rinnovabile potranno svolgere un'importante funzione anche in termini di consenso locale per l'autorizzazione e la realizzazione degli impianti e delle infrastrutture.

Si osserva, tra l'altro, che nell'ambito del disegno di Legge di Delegazione europea 2019, si propone l'abrogazione del meccanismo dello scambio sul posto e l'introduzione di nuovi meccanismi volti a premiare l'autoconsumo istantaneo, nonché la condivisione dell'energia nell'ambito di configurazioni di autoconsumo multiplo quali l'autoconsumo collettivo e le comunità dell'energia.

L'articolo 59 del DL "Semplificazioni", nel proporre il potenziamento del meccanismo dello scambio sul posto altrove, andrebbe quindi armonizzato con il quadro normativo delineato a livello europeo. Dovrebbero quindi essere introdotte misure che prevedano l'evoluzione dello scambio sul posto in favore di un premio riconosciuto agli impianti sulla base della quota di energia autoconsumata.

Tale evoluzione appare peraltro necessaria alla luce del fatto che lo scambio sul posto ha dimostrato di non contribuire allo sviluppo di sistemi di accumulo, che invece, oggi, in virtù degli orientamenti delineati a livello comunitario e degli obiettivi del PNIEC, si intende promuovere in maniera massiva.

Inoltre, alla definizione di nuovi strumenti abilitanti la realizzazione degli interventi, necessari alla transizione energetica e al raggiungimento degli obiettivi al 2030, in particolare a favore degli Enti territoriali, occorre affiancare misure che consentano di rendere maggiormente efficaci quelli esistenti. A titolo di esempio, nell'ambito dell'aggiornamento della disciplina del Conto Termico, che incentiva la realizzazione di interventi di piccole dimensioni volti ad incrementare l'efficienza energetica e la produzione di energia termica da fonti rinnovabili, è stato introdotto, per le Pubbliche Amministrazioni, lo strumento della prenotazione degli incentivi, che ha costituito un forte stimolo per la partecipazione delle PA al meccanismo del Conto Termico. Con la prenotazione degli incentivi, il GSE riconosce alle PA un anticipo degli incentivi spettanti, a seguito della comunicazione di inizio lavori. Il decreto definisce delle tempistiche massime per la conclusione degli interventi, il cui mancato rispetto comporta la decadenza della prenotazione e, conseguentemente, la necessità, per il GSE, di procedere al recupero delle somme erogate in forma di anticipo. Tale azione di recupero assume particolare criticità per le Pubbliche Amministrazioni, per le quali, venendo meno la copertura economica formale del progetto,

potrebbe essere compromessa l'effettiva prosecuzione dei lavori per la realizzazione degli interventi. Le tempistiche individuate dal decreto rendono talvolta complesso l'esplicazione dell'effettiva efficacia di tale strumento, soprattutto laddove la realizzazione degli interventi e l'accesso al Conto Termico si sovrappone ad altri processi e/o procedimenti amministrativi.

In particolare, si segnala che delle circa 600 richieste di accesso mediante prenotazione da parte delle PA, per le quali è stata già riconosciuta dal GSE (a seguito della comunicazione di inizio lavori) la rata di acconto, si rilevano oltre 50 casi per i quali i termini per la conclusione degli interventi sono già decorsi o sono molto prossimi alla scadenza.

Sulla base delle evidenze raccolte, è possibile ricondurre la maggioranza delle casistiche alle seguenti circostanze:

- incompatibilità delle tempistiche del Conto Termico con quelle connesse all'espletamento delle attività previste dal Codice degli Appalti pubblici;
- incompatibilità delle tempistiche stabilite dal Conto Termico con le tempistiche connesse alla partecipazione ad altre procedure per l'assegnazione di ulteriori fonti di finanziamento, per le quali, per esempio, la preventiva accettazione della prenotazione dell'intervento di Conto Termico può costituire un requisito di priorità per l'aggiudicazione;
- dimensione dei cantieri e frammentazione degli interventi in lotti/stralci, prevista dall'appalto integrato, per ragioni legate all'operatività delle strutture su cui vengono realizzati (soprattutto nel caso di scuole e nZEB);
- mancato rispetto delle tempistiche da parte dell'impresa appaltatrice, per cause di forza maggiore o comunque non riconducibili alla pubblica amministrazione;
- modifiche di natura soggettiva della stazione appaltante.

Appare, dunque, opportuno individuare soluzioni normative che consentano alle medesime Amministrazioni, di mettere in campo azioni volte a garantire una semplificazione dei processi connessi alla gestione dei suddetti procedimenti amministrativi. In tal senso, la revisione delle tempistiche per la prenotazione del Conto Termico, con la previsione di possibili proroghe nelle ipotesi in cui i ritardi siano riconducibili a circostanze/impedimenti imprevedibili, inevitabili e non imputabili all'Amministrazione, potrebbe garantire un più efficace impiego di tale strumento.

### **3. Conclusioni**

Considerate le suddette premesse e proposte volte a favorire l'esame del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, quale provvedimento utile a facilitare le procedure di semplificazione per il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità al 2030, nonché possibile leva per la ripresa economica del Paese, a valle dell'emergenza sanitaria da Covid-19, il GSE, nello svolgimento del proprio ruolo di gestore e promotore dei numerosi meccanismi d'incentivazione, offre la massima disponibilità alle Commissioni riunite 1<sup>a</sup> Commissione Affari Costituzionali e 8<sup>a</sup> Lavori pubblici, comunicazioni del Senato, nell'acquisizione di eventuali ulteriori elementi utili alla conversione in legge del provvedimento normativo oggetto della presente audizione parlamentare.