



SENATO DELLA REPUBBLICA
10^a Commissione Industria, Commercio, Turismo

Affare assegnato n. 784

"Aggiornamento della normativa in materia di certificati bianchi"

Roma, 23 aprile 2021

1. Premesse ed introduzione

Onorevole Presidente e Onorevoli Senatori,

desidero ringraziare Lei e tutti i Membri della 10^a Commissione del Senato della Repubblica per aver voluto invitare il Gestore dei Servizi Energetici ad inviare il proprio contributo nell'ambito dell'esame dell'Affare assegnato n. 784, in materia di *"Aggiornamento della normativa in materia di certificati bianchi"*.

La Direttiva (UE) 2018/2002 (c.d. "Direttiva EED II"), che riguarda l'efficienza energetica, costituisce uno strumento essenziale per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione per ciascuno degli Stati membri e, complessivamente, per l'Europa e, in armonia con quello della Direttiva 844/2018 sulle performance degli edifici, completano il quadro delle norme utili al percorso tracciato dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima di cui si è già dotato il nostro Paese.

Come noto, con l'adozione della Direttiva EED II è stato fissato un nuovo obiettivo europeo per ridurre il consumo di energia di almeno il 32,5% entro il 2030. La Direttiva stabilisce un quadro comune di misure per promuovere l'efficienza energetica nell'Unione al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi principali al 2020 e al 2030, e getta le basi per ulteriori miglioramenti dell'efficienza energetica al di là di tali scadenze.

Si prevede una clausola di revisione al rialzo dell'obiettivo entro il 2023, *"in caso di significative riduzioni dei costi derivanti da evoluzioni economiche o tecnologiche, ovvero se necessario per realizzare gli impegni internazionali dell'Unione in materia di decarbonizzazione"*. Gli Stati Membri devono stabilire i loro contributi tenendo conto del fatto che nel 2030 il consumo energetico dell'Unione non deve superare 1.273 Mtoe di energia primaria e/o 956 Mtoe di energia finale.

Il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima traccia le linee guida per l'Italia fino al 2030, prevedendo la riduzione dei consumi di energia primaria rispetto allo scenario PRIMES 2007 del 43% a fronte di un obiettivo UE del 32,5%, e riconosce il meccanismo dei Certificati Bianchi quale strumento che ha consentito di trarre i risultati in ambito di efficienza energetica al più basso rapporto costi-efficacia rispetto ad altri strumenti di incentivazione.

Nello specifico, il PNIEC prevede il proseguimento del processo di aggiornamento e potenziamento del meccanismo dei Certificati Bianchi nell'ottica della semplificazione, e dell'ottimizzazione delle metodologie di quantificazione e riconoscimento del risparmio energetico, della riduzione dei tempi per l'approvazione, l'emissione e l'offerta dei titoli sul mercato.

Nell'attuale assetto normativo del meccanismo dei Certificati Bianchi, il Decreto Ministeriale 11 gennaio 2017 ha definito le modalità per l'assolvimento degli obblighi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere conseguiti dalle imprese di distribuzione di energia elettrica e gas per gli anni dal 2017 al 2020, mentre ulteriori successive misure hanno progressivamente potenziato l'efficacia complessiva dello strumento, stabilendo i criteri, le condizioni e le modalità di realizzazione dei progetti di efficienza energetica per l'accesso agli incentivi. Nello specifico, nel corso del 2018 e del 2019, attraverso il Decreto Ministeriale 10 maggio 2018 e il Decreto Direttoriale 30 aprile 2019 è stato definito l'elenco degli interventi incentivabili attraverso il metodo di valutazione per progetti standardizzati, è stata pubblicata una Guida operativa per

promuovere l'individuazione, la definizione e la presentazione di progetti nell'ambito del meccanismo dei Certificati Bianchi e sono state ampliate e aggiornate le tipologie progettuali ammissibili. Inoltre, con il Decreto interministeriale 1 luglio 2020, è stata aggiornata la lista dei progetti eleggibili al sistema dei Certificati Bianchi.

Come noto, la Direttiva EED II è entrata in vigore nel dicembre 2018 ed è stata recepita con il D.lgs. 14 luglio 2020, n. 73 che ha fissato un obiettivo indicativo di riduzione al 43% dell'energia primaria e al 39,7% dell'energia finale al 2030, rispetto allo scenario di riferimento PRIMES 2007.

Per quel che riguarda i Certificati bianchi, il suindicato decreto legislativo di recepimento, in coerenza con le previsioni contenute nel PNIEC, dà la possibilità di introdurre modalità alternative o aggiuntive di conseguimento dei risultati e di attribuzione dei benefici, dilazioni degli obiettivi, l'estensione o la variazione dell'ambito dei soggetti obbligati, misure per l'incremento dei progetti presentati e misure volte a favorire la semplificazione sia dell'accesso diretto da parte dei beneficiari agli incentivi concessi che delle procedure di valutazione, o per tener conto di nuovi strumenti concorrenti nel frattempo introdotti.

Il GSE, in considerazione del ruolo svolto quale soggetto istituzionalmente preposto alla gestione dei principali strumenti di incentivazione nel settore dell'efficienza energetica, e anche in considerazione dell'altrettanto importante ruolo da svolgere nell'ambito del monitoraggio del PNIEC¹, è orientato a dare il massimo contributo e a garantire la massima collaborazione a tutte le Istituzioni affinché si possa pervenire ad un nuovo decreto di incentivazione per il meccanismo dei Certificati Bianchi che crei condizioni utili al perseguimento degli obiettivi nazionali al 2030 assunti in sede europea.

2. Il ruolo e le principali attività del GSE

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 della Transizione Ecologica.

Il GSE, il cui fatturato nel 2019 è stato pari a 14 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 della Transizione Ecologica, 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 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.

¹ Il PNIEC prevede che il GSE debba realizzare la piattaforma di monitoraggio del Piano in grado di misurare l'efficacia delle politiche il livello di raggiungimento dei diversi target, ma anche aspetti economici quali investimenti e impatti occupazionali nei vari settori

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 della Transizione Ecologica nell'aggiornamento e nel monitoraggio degli obiettivi al 2030.

3. Stato dell'arte del meccanismo dei certificati bianchi

Nel corso dell'anno 2020, nell'ambito del meccanismo dei Certificati Bianchi (nel seguito: CB o TEE) definito dal D.M. 28 dicembre 2012, sono state presentate **1.386 richieste**. Complessivamente si rileva un decremento pari a circa il 21% rispetto alle richieste del 2019 in cui sono state presentate circa 1.744 richieste di valutazione e certificazione dei risparmi (RVC prime e successive).

Alle suddette richieste si aggiungono, nel 2020, le **629 richieste** presentate nell'anno 2020 nell'ambito del meccanismo dei Certificati Bianchi definito dal Decreto Ministeriale 11 gennaio 2017 e s.m.i..

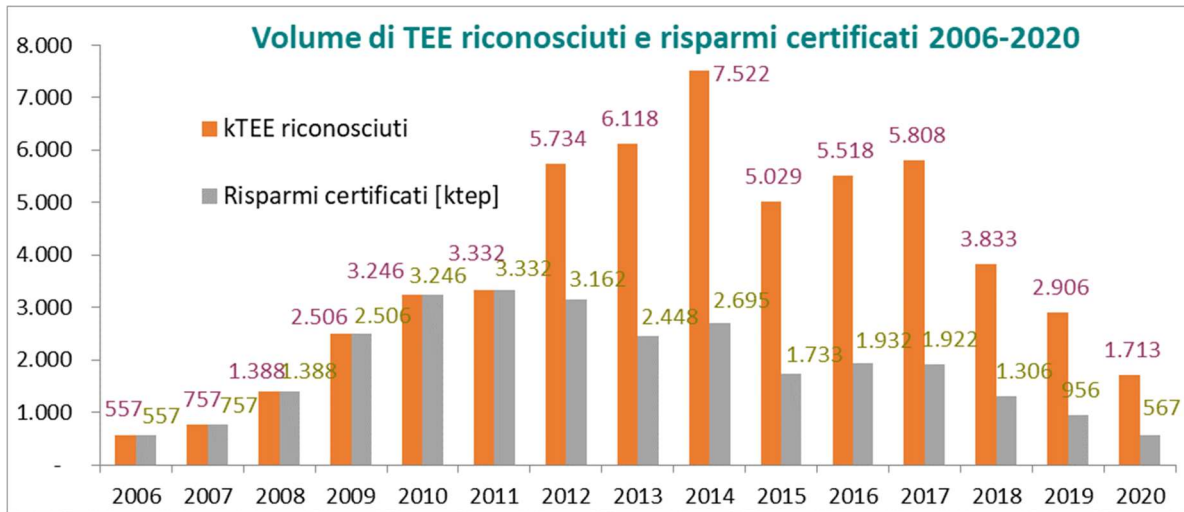
Con riferimento ai Certificati riconosciuti e ai risparmi certificati, nel corso dell'anno **2020, il GSE ha riconosciuto complessivamente 1.720.903² TEE**, di cui **583.647 TEE** ancora generati da emissioni relative a RVC standard.

L'andamento dei titoli riconosciuti nel 2020 registra un decremento di circa il **41%** dei titoli riconosciuti rispetto al 2019, in cui sono stati riconosciuti circa 2,9 milioni di titoli, riduzione accentuata anche dell'emergenza sanitaria legata al diffondersi del virus SARS-CoV-2.

L'emergenza sanitaria ha altresì penalizzato le attività di controllo condotte dal GSE, in particolare l'attività di sopralluogo, importante per interventi complessi, che è stata effettuata solo nei mesi di gennaio e febbraio 2020.

Il decremento dei TEE riconosciuti è iniziato nel 2017. In particolare, come visibile nel grafico in calce, dal 2017 in cui erano stati riconosciuti ai sensi del D.M. 28 dicembre 2012 circa 5,8 milioni di TEE, sono stati riconosciuti 3,8 milioni di TEE nel 2018 (-34% rispetto al 2017) e 2,9 milioni di TEE nel 2019 (-24% rispetto al 2018).

² Di cui circa 50.000 TEE riconosciuti a seguito di procedimenti successivi ai provvedimenti di qualifica (dato incluso a partire dal Rapporto annuale 2020)



Per quanto concerne l'andamento delle transazioni sul Mercato dei Titoli di Efficienza Energetica e sulla Piattaforma Bilaterale, nel 2020 il prezzo medio registrato sul mercato organizzato mostra una lieve crescita (+1%) che lo porta a 262 €/tep. In lieve calo, invece, il prezzo medio registrato sulla piattaforma bilaterale (240 €/tep, -1%) che allarga lo spread con il corrispondente livello di mercato a 22 €/tep, differenziale che tocca il livello massimo nel mese di marzo (49 €/tep), quando la quotazione bilaterale si attesta a ridosso di 218 €/tep.

I volumi scambiati sul mercato segnano, per il terzo anno consecutivo, un calo rispetto al periodo precedente, portandosi sul valore più basso dal 2012, pari a 2,3 milioni di tep (-18%).

La contrazione degli scambi osservata sul mercato risulta tuttavia meno intensa rispetto al calo registrato nella negoziazione bilaterale (1,9 milioni di tep, -35%) con un conseguente aumento della liquidità del mercato al 56% (+6% rispetto all'anno precedente).

Sulla base della stima dei titoli potenzialmente riconoscibili nell'anno d'obbligo 2020 condotta dal GSE e dei titoli sui conti proprietà all'inizio dell'anno d'obbligo 2020, risulta un ammontare complessivo di titoli disponibili inferiore a 2 milioni di Certificati Bianchi che, al netto del residuo dell'obbligo del 2017 al 1 dicembre 2020, non sono sufficienti a garantire l'adempimento dell'obbligo minimo per il 2020. Pertanto, i soggetti obbligati ai fini dell'assolvimento all'obbligo per l'anno 2020 faranno ampio ricorso ai c.d. CB "virtuali" (di cui al comma 9, articolo 14-bis del DM 11 gennaio 2017 e s.m.i.), ovvero di Certificati Bianchi non derivanti dalla realizzazione di progetti di efficienza energetica. In particolare, si stima un *trend* sensibilmente in crescita di richiesta di CB "virtuali" rispetto all'anno d'obbligo 2019 per il quale era stato necessario richiedere CB non derivanti da progetti di efficienza energetica per un valore pari a 2,29 milioni di TEE.

Per identificare le azioni correttive da introdurre, sono state analizzate le criticità maggiormente riscontrate dal GSE nell'espletamento delle istruttorie, approfondite nel documento "*Criticità più diffuse e chiarimenti operativi sulle richieste di accesso ai certificati bianchi D.M. 11 gennaio 2017 e s.m.i. Osservatorio 1*" pubblicato sul sito istituzionale del GSE in data 29/01/2020, le quali hanno sovente portato al rigetto dei progetti presentati, che di seguito vengono riassunte:

- 1) la corretta identificazione della data di avvio dei lavori. In particolare gli Operatori, al fine di avere i dati minimi sufficienti alla presentazione del progetto, presentano istanza di accesso al meccanismo in prossimità della data di avvio della realizzazione esponendosi quindi al rischio di una errata interpretazione della prima fase esecutiva del progetto;
- 2) la totale o parziale assenza dei dati di consumo e delle variabili operative relativi alla situazione ante intervento tale da non consentire la corretta identificazione di un valore di baseline sulla base del quale calcolare i risparmi di energia primaria;
- 3) la non cumulabilità dei Certificati Bianchi con il credito d'imposta il quale risulta ampiamente utilizzato nel settore industriale per il finanziamento di interventi di efficientamento energetico.

4. Aggiornamento della normativa dei CB. Punti di attenzione.

Si rappresentano, nel presente paragrafo, i principali punti di attenzione di cui tenere conto nell'ambito dell'aggiornamento della normativa dei CB al fine di attivare nuovi potenziali di risparmi energetici e di migliorare l'operatività ed il più rapido rilancio del meccanismo stesso.

Preliminarmente si ritiene necessario rimarcare, quale principale punto di attenzione, il carattere di estrema urgenza di tale intervento normativo, e se ne suggerisce, conseguentemente, l'accelerazione dell'iter di emanazione, anche a seguito dell'acquisizione dei previsti pareri da parte dell'ARERA e della Conferenza Unificata Stato-Regioni, e delle principali risultanze e rilievi che emergeranno a seguito del presente Affare.

Infatti, stante l'attuale situazione contingente del mercato dei CB, il DL Rilancio, all'articolo 40, comma 1, aveva già disposto una proroga della scadenza dell'anno d'obbligo 2019 al 30 novembre 2020, al fine di attenuare le difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi da parte dei distributori di energia elettrica e di gas obbligati.

La scarsa liquidità del mercato dei CB, con previsioni di acquisto di oltre 3 milioni di CB "virtuali" da parte dei soggetti obbligati ai fini dell'adempimento agli obblighi, è ulteriormente peggiorata anche in considerazione dell'emergenza sanitaria legata al COVID-19 che ha rallentato la presentazione di nuovi progetti.

Pertanto, si rende necessario ricalibrare, nel brevissimo periodo, la domanda dei TEE rispetto all'offerta attraverso una riduzione contingente degli obiettivi al 2020, riduzione che potrebbe essere assorbita negli anni successivi. Ciò potrebbe ridurre le tensioni che si registrano all'interno del mercato dei titoli, anche massimizzando il ricorso allo strumento dei titoli virtuali.

Questo al fine di compenetrare il duplice obiettivo di rispettare gli obiettivi del PNIEC, già molto ambiziosi in materia di efficienza energetica, e l'assolvimento degli obblighi residui del 2019 e 2020 da parte dei distributori obbligati.

Su tale tematica, come noto, ai fini dell'adempimento agli obblighi in materia di Certificati Bianchi, i soggetti obbligati sono tenuti a trasmettere al GSE i TEE posseduti ai fini dell'annullamento entro il 31 maggio dell'anno "n+1" (cd. sessione di conguaglio).

Relativamente all'anno d'obbligo 2020, ed in particolare per quanto riguarda la prossima sessione di conguaglio prevista entro il 31 maggio 2021, si segnala quanto segue.

In primo luogo, si evidenzia che per effetto delle disposizioni normative emanate nel corso dell'anno 2020 al fine di fronteggiare, in ambito amministrativo, gli effetti negativi conseguenti all'attuazione delle disposizioni per la lotta all'emergenza pandemica da COVID19, il termine del 31 maggio 2020 per lo svolgimento della sessione di conguaglio per l'anno d'obbligo 2019 è stato via via prorogato fino al 30 novembre 2020, facendo di fatto coincidere le due sessioni annuali previste nel 2020 (la sessione di conguaglio dell'anno d'obbligo 2019 e la sessione di acconto per l'anno d'obbligo 2020, entro il 30 novembre 2020). Tale proroga dei termini

ha ridotto l'effettivo periodo di operatività per le attività necessarie all'assolvimento degli obblighi per l'anno 2020 a soli 6 mesi (da dicembre 2020 a maggio 2021), rendendo conseguentemente complessa l'attività di reperimento dei Certificati Bianchi sul mercato da parte dei soggetti obbligati.

Inoltre, nelle more della pubblicazione del decreto di aggiornamento del meccanismo dei Certificati Bianchi per il successivo quadriennio "2021-2024", e che potrebbe altresì prevedere la rimodulazione dell'obbligo relativo all'anno 2020 al fine di fronteggiare la carenza di titoli disponibili che ha caratterizzato il mercato negli ultimi tempi, appare opportuno proporre una proroga di 60 giorni del termine del 31 maggio 2021 per la prevista sessione di conguaglio per l'anno d'obbligo 2020, al fine di delineare un quadro di riferimento stabile e noto con sufficiente anticipo da parte dei soggetti obbligati anche in relazione alle esigenze di programmazione delle attività di reperimento dei titoli necessari sul mercato organizzato.

Si segnala, in particolare, l'urgenza di intervenire nella direzione suindicata, sia per l'attuale condizione di scarsità di offerta del mercato dei TEE, ma anche perché il 31 maggio 2021 termina l'anno d'obbligo 2020, che risulta essere, ad oggi, l'ultimo anno d'obbligo del meccanismo.

In relazione a ciò, si segnala che l'articolo 4, comma 14, del DM 11 gennaio 2017, prevede espressamente che *"a decorrere dal 1° giugno 2021, qualora non siano stati definiti obiettivi quantitativi nazionali per gli anni successivi al 2020 o non siano stati espressamente previsti strumenti diversi per la tutela degli investimenti, il GSE ritira i Certificati Bianchi generati dai progetti in corso, per ciascun anno di durata residua di diritto all'incentivo a un prezzo amministrato"*, ponendo con ciò fine al meccanismo di mercato, scenario che il GSE ritiene essere molto rischioso e che comprometterebbe in maniera definitiva lo strumento stesso.

Ciò detto, si rappresentano ulteriori punti di attenzione nell'ambito dell'aggiornamento della normativa dei CB.

4.1. Attivare il potenziale dei risparmi energetici. Attività di accompagnamento e di supporto agli Operatori per il rilancio del meccanismo dei CB.

Come anticipato, il PNIEC traccia le linee guida per il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione ed efficienza energetica dell'Italia fino al 2030, prevedendo la riduzione dei consumi di energia primaria rispetto allo scenario PRIMES 2007 del 43% (125 Mtep) ed il potenziamento del meccanismo dei Certificati Bianchi.

Con riferimento all'obiettivo vincolante di cui all'articolo 7, paragrafo 1 della Direttiva EED II da conseguirsi tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2030 da politiche attive (Certificati Bianchi e altre misure di politiche attive alternative), il PNIEC pone un target di risparmio energetico pari a circa 51,4 Mtep sui consumi di energia finale (corrispondente a oltre 9,35 Mtep di risparmio annuale al 2030).

Per il raggiungimento di tale obiettivo al 2030, il maggiore contributo dovrà provenire dal settore civile - residenziale e servizi - e dal settore dei trasporti, con una riduzione dei consumi di energia di circa 5,7 Mtep. Il settore residenziale contribuirà per 3,3 Mtep a tale riduzione, mentre il terziario per 2,4 Mtep, grazie agli interventi di riqualificazione edilizia e installazione di pompe di calore, oltre a un forte efficientamento dei dispositivi di uso finale.

Come detto, un ulteriore contributo rilevante agli obiettivi al 2030 dovrà provenire dal settore dei trasporti che, grazie a interventi di spostamento della mobilità passeggeri privata verso la mobilità collettiva e/o smart mobility, del trasporto merci da gomma a rotaia e all'efficientamento dei veicoli, dovrà contribuire per circa 2,6 Mtep. Il settore industriale conseguirebbe una riduzione dei consumi di circa 1,0 Mtep, in quanto molto potenziale di risparmio è già stato attivato negli scorsi anni con il meccanismo dei Certificati Bianchi, ma non per questo è da considerarsi un settore con poche opportunità di intervento.

Con particolare riferimento all'apporto del meccanismo dei Certificati Bianchi agli obiettivi vincolanti di risparmio fissati dall'articolo 7, paragrafo 1, della Direttiva EED, si stimano 12,3 Mtep di risparmi di energia finale in valore cumulato generati da nuovi interventi promossi con tale meccanismo e 111,2 mld€ di investimenti mobilitati per la generazione dei risparmi suddetti.

Si continuerà il processo di aggiornamento e potenziamento dei Certificati Bianchi nell'ottica della semplificazione, e dell'ottimizzazione delle metodologie di quantificazione e riconoscimento del risparmio energetico, della riduzione dei tempi per l'approvazione, l'emissione e l'offerta dei titoli sul mercato.

Relativamente agli interventi ammissibili al meccanismo sarà pertanto fondamentale ampliare la promozione degli interventi nei settori a più alto potenziale, ossia quello civile e dei trasporti, anche tramite lo sviluppo delle misure comportamentali. Infine, saranno rafforzate le fasi di formazione e informazione tramite la diffusione, per i vari settori e i vari interventi, di guide, banche dati con baseline predefinite e *best practices* frutto di progetti approvati. Inoltre, sarà dedicata maggiore attenzione all'interlocuzione e al supporto nei confronti degli Operatori. Aspetti, questi ultimi, rilevanti al fine del necessario miglioramento della qualità dei progetti presentati, a beneficio anche del carico amministrativo sostenuto dal GSE, quale soggetto gestore del meccanismo dei CB.

Ciò detto, tra i principali punti di attenzione emersi nel recente passato dal confronto con gli Operatori si segnala la mancanza di fiducia rispetto al meccanismo dei Certificati Bianchi per svariate ragioni e il conseguente orientamento verso strumenti più semplici e sicuri in termini di risultato, che permettano quindi una migliore bancabilità dei progetti. Si è ritenuto pertanto indispensabile incrementare il dialogo tra il GSE e gli Operatori, già avviato da tempo, definendo i termini per indirizzare più efficacemente un servizio di assistenza volto a intercettare la spinta innovativa nei differenti settori e indirizzare gli Operatori verso decisioni di investimento allineate al percorso di transizione energetica del Paese, incentrando l'azione del GSE anche nella fase di predisposizione dei progetti attraverso 4 principali *driver*:

- lo sviluppo di strumenti digitali per la simulazione preventiva che aiutino ad evidenziare fattibilità e costo-efficacia degli interventi, ed anche l'impatto dei Certificati Bianchi sul quadro economico complessivo di un intervento;
- il supporto specialistico profilato finalizzato alla soluzione delle problematiche più frequenti e alla predisposizione di chiarimenti preliminari tecnici procedurali e amministrativi sulla base delle richieste effettive degli Operatori;
- l'interlocuzione più strutturata in fase di qualifica;
- il consolidamento di un sistema di *knowledge management* in grado di rispondere più efficacemente alle esigenze informative degli utenti sul meccanismo incentivante e l'individuazione e pubblicizzazione di *best practices* da replicare.

Tali azioni potranno consolidare le attività volte a offrire servizi e strumenti abilitanti per superare le barriere non economiche che ostacolano la realizzazione di interventi per la transizione energetica e sono messe in campo con il fine di ridurre il livello di incertezza e incrementare la fiducia degli Operatori verso il meccanismo, ma soprattutto per abilitare il potenziale dei risparmi energetici delle nostre imprese, delle nostre Amministrazioni Pubbliche, nonché nei c.d. settori non-ETS ad alto potenziale di conseguimento di risparmi energetici (civile e trasporti).

Con particolare riferimento alle attività finalizzate allo sviluppo di strumenti digitali - *pubblici, affidabili, trasparenti, accessibili in autonomia, utili all'orientamento dell'utente* -, il GSE ha pubblicato, nel proprio sito Istituzionale, una specifica sezione "*Interventi e Simulatori*" nella quale è possibile trovare approfondimenti specifici sugli incentivi erogabili dal Gestore in favore di privati cittadini, imprese e Pubbliche Amministrazioni, consultare le nuove guide agli interventi di efficienza energetica e accedere al Portale Autoconsumo Fotovoltaico, infine utilizzare gli strumenti di simulazione opportunamente predisposti sulla base di modelli e soluzioni già analizzate dal GSE, attraverso i quali misurare i vantaggi economici di cui

possono beneficiare le Amministrazioni locali e le aziende che intendano investire nella riqualificazione energetica dei propri immobili o dei propri siti produttivi.

In merito al meccanismo dei CB e ai benefici economici connessi all'ottenimento di TEE, tra gli strumenti sviluppati vi sono due simulatori:

- uno dedicato ai Comuni per favorire gli interventi di retrofit dell'illuminazione pubblica,
- l'altro focalizzato all'acquisto o al rinnovo del parco veicolare elettrico.

I summenzionati strumenti digitali di simulazione realizzati dal GSE sono stati sviluppati anche attraverso il confronto con le Associazioni di settore e con i soggetti pubblici che forniscono assistenza tecnica agli Enti Locali per la riqualificazione energetica del patrimonio pubblico, con l'obiettivo di far emergere le opportunità date dalla pianificazione degli investimenti alla luce dei risparmi ottenibili e degli incentivi erogati tramite il Conto Termico e i Certificati Bianchi. In tal modo il GSE intende quindi promuovere investimenti nel comparto dell'efficienza energetica e delle rinnovabili finalizzati al perseguimento degli obiettivi Nazionali su Energia e Clima, che siano al contempo anche in grado di stimolare l'economia.

La strategia con la quale il GSE si affianca e supporta gli Operatori è, dunque, fortemente orientata alla diffusione della cultura della sostenibilità dei consumi, attraverso la promozione degli strumenti di incentivazione nel settore energetico, perseguendo gli obiettivi di:

- consumare meno energia;
- spendere meglio per l'energia;
- produrre e/o utilizzare energia rinnovabile da impiegare per soddisfare i propri consumi energetici.

Per il perseguimento di tali finalità il GSE intende quindi proseguire e potenziare l'attività di affiancamento agli Operatori coltivando il connubio tra innovazione e tecnologia quale elemento indispensabile per tramutare il cambiamento in opportunità, sviluppando e proponendo pacchetti di servizi cuciti su misura per gli utenti e trasferendo in tal modo la *mission* societaria nelle loro mani, in modo equo e accessibile.

In ultimo, si ritiene sempre più urgente ed essenziale rendere permanenti e strutturati i tavoli di lavoro già attivi con le varie imprese della filiera dell'efficienza energetica, eventualmente suddivise per settore e categoria di appartenenza, ed il relativo mondo associativo al fine di cogliere *ab origine* tutte le opportunità di efficientamento energetico dei consumi, attraverso il ricorso allo strumento dei Certificati Bianchi, anche oltre i target previsti nel PNIEC. Ciò assume maggiore rilevanza se si guarda al *New Green Deal* e al conseguente processo di revisione avviato dalla Commissione Europea in riferimento alla Direttiva EED II, che porranno obiettivi sempre più ambiziosi, anche nell'ambito dell'efficienza energetica per il raggiungimento della neutralità climatica al 2050.

Pertanto, in tale ottica, si ritiene utile semplificare e velocizzare l'iter di aggiornamento della tabella degli interventi ammissibili al meccanismo dei Certificati Bianchi, prevedendo una preliminare valutazione da parte del GSE a partire dalle progettualità emerse nei sopra citati tavoli di lavoro permanenti.

4.2. Misure per il miglioramento dell'operatività del meccanismo dei CB

Come precedentemente indicato, il PNIEC prevede, nel periodo 2021-2030, l'aggiornamento ed il potenziamento del meccanismo dei Certificati Bianchi nell'ottica della semplificazione, e dell'ottimizzazione delle metodologie di quantificazione e riconoscimento del risparmio energetico, della riduzione dei tempi per l'approvazione, l'emissione e l'offerta dei titoli sul mercato.

Inoltre è prevista anche la possibilità di mettere in atto una riforma più profonda del meccanismo. Tra i principali punti indicati vi è l'eventuale integrazione del meccanismo del mercato dei titoli con altri complementari come quelli, ad esempio, basati su aste esplicite. Alla luce di quanto sopra riportato, sono

state analizzate un set di proposte finalizzate a rilanciare il meccanismo dei CB. Le proposte sono raggruppabili sotto due *drivers*.

- misure per incrementare l'offerta e fluidificare l'emissione di Certificati Bianchi;
- introduzione di norme *ad hoc* per la gestione casi critici del progresso.

Misure per incrementare l'offerta e fluidificare l'emissione di CB

Ciò detto, si è altresì proposta l'introduzione di una serie di strumenti di semplificazione e di riduzione dei tempi per l'emissione dei CB, come nel seguito enucleati:

- introduzione di una richiesta di valutazione preliminare a favore della bancabilità del progetto;
- eliminazione al riferimento della "*data di prima attivazione del progetto*" quale preconditione di accesso al meccanismo, in quanto spesso complessa da verificare, anche attraverso l'introduzione di una comunicazione preliminare da parte dell'Operatore con cui lo stesso possa manifestare la volontà di accedere al meccanismo di incentivazione, quale preconditione necessaria per lo sviluppo del progetto;
- percorso istruttorio più strutturato per le valutazioni delle modifiche intervenute sui progetti a seguito della loro approvazione originaria;
- accelerazione delle tempistiche di riconoscimento delle rendicontazioni dei risparmi RC e RS in assenza di modifiche intervenute sui progetti;
- revisione, al ribasso, delle attuali soglie per l'emissione trimestrali e semestrali dei CB a favore della liquidità al mercato;
- ai fini della determinazione del consumo di baseline, introduzione di una frequenza di campionamento delle misure dei consumi e delle variabili operative dei parametri di funzionamento inferiori rispetto al passato per talune ben identificate fattispecie;
- predisposizione di schede di progetto a consuntivo per progetti nei settori civile e dei trasporti, nonché per progetti riguardanti sistemi di pompaggio, gruppi frigo, pompe di calore, impianti di produzione di energia termica, impianti di produzione di aria compressa, impianti di illuminazione;
- introduzione di misure finalizzate a salvaguardare la remuneratività degli investimenti sostenuti per interventi di efficienza energetica, in considerazione degli impatti sui sistemi produttivi derivanti dal periodo di emergenza sanitaria legata al COVID-19.

Si potrebbe, inoltre, prevedere l'ammissione di determinate tipologie di progetti oggi escluse in considerazione del fatto che sono caratterizzati da tempi di ritorno dell'investimento molto brevi. A tal fine potrebbero essere introdotti periodi della vita utile (anni di rilascio incentivo) più brevi rispetto a quelli attuali, al fine di ridurre il livello di remunerazione di tali investimenti, ma con il vantaggio di poter comunque monitorare i risparmi generati.

A siffatte misure correttive dello strumento, potrebbe essere aggiunto, in via sperimentale, per alcune tipologie di intervento di efficienza energetica, il riconoscimento di forme di valorizzazione complementari commisurate alle esternalità positive in campo ambientale. Tale possibilità potrebbe essere, *in primis*, applicata agli interventi che presentano scarsa appetibilità con l'attuale sistema, per effetto dell'attuale valore dei titoli, ma che risultano strategici ai fini del conseguimento degli obiettivi del PNIEC. Ciò è particolarmente evidente in alcuni interventi nel settore dei trasporti (mobilità sostenibile) e civile (estendendo ad esempio a settori quali l'idrico e teleriscaldamento efficiente), o valorizzando iniziative legate ad interventi di efficienza connessi all'autoconsumo in un'ottica di elettrificazione dei consumi. Tali strumenti sperimentali e complementari al meccanismo dei CB potrebbero, dunque, coniugare l'obiettivo di realizzare

risparmi energetici a quello di valorizzare ulteriori esternalità positive a favore della sostenibilità. Ad esempio, nel settore della mobilità sostenibile si potrebbe premiare, in termini economici, non solo il TEP risparmiato, ma anche il raggiungimento di obiettivi di miglioramento della qualità dell'aria, quale stimolo addizionale a favore della finanziabilità dei progetti. Il primo settore oggetto di analisi potrebbe quello dei trasporti che deve affrontare, più di altri, la sfida della decarbonizzazione. Conciliare lo sviluppo di un comparto così importante dal punto di vista economico e sociale con le necessità di creare un'economia decarbonizzata costituisce una sfida particolarmente impegnativa. Il settore dei trasporti è infatti ad oggi fortemente dipendente dai combustibili fossili e rimane una delle principali fonti di emissioni climalteranti e di inquinamento atmosferico ed acustico a livello locale.

Pertanto l'analisi verte su un possibile scenario applicativo di un sistema che premi, oltre all'efficienza energetica, le esternalità positive ambientali prodotte, per il tramite di aste al ribasso. Attualmente, il sistema dei CB ammette agli incentivi interventi di acquisto di flotte di mezzi trasporto a trazione elettrica, gas naturale, GNL, GPL, ibride o a idrogeno ma, nonostante abbia stabilito forme di accesso semplificate e standardizzate per i veicoli elettrici e ibridi, maggiormente sostenibili dal punto di vista ambientale, non è riuscito ad ottenere risultati apprezzabili.

D'altronde l'Italia è il secondo Paese col tasso di motorizzazione più alto in Europa, con un parco di auto circolanti che ha superato nel 2018 la soglia dei 39 milioni di veicoli. In tale contesto, il 60% della mobilità complessiva delle persone è assicurata dalle automobili. Solo il 7 % della domanda di mobilità totale e circa il 14% della mobilità motorizzata delle persone è assicurato dal trasporto collettivo che, in ogni caso, in larga parte avviene su gomma (autolinee statali, autobus urbani etc.).

Proprio per via delle caratteristiche della domanda di trasporto nazionale, il potenziale di risparmio energetico estraibile dal settore, dunque, è complessivamente rilevante. Il meccanismo potrebbe ambire, su impulso del Legislatore, a divenire il sistema di incentivazione di riferimento per il settore della mobilità sostenibile in ambito "flotte-aziendali", che rappresenta il 45% delle immatricolazioni annue e che ricomprende i settori del *car sharing*, del trasporto collettivo, della logistica, dei noleggi e dei leasing operativi a soggetti privati e business. È in ogni caso assai improbabile che il sistema di incentivazione possa essere appetibile anche per i privati cittadini per via dei vincoli legati alla dimensione minima dei progetti e degli oneri di gestione operativa che renderebbero comunque economicamente svantaggioso, in termini di rapporto tra costi e benefici, partecipare al meccanismo.

Introduzione di norme *ad hoc* per la gestione casi critici del progresso

Nell'ambito della definizione del nuovo Decreto in materia di Certificati Bianchi, si renderà, infine utile introdurre alcune previsioni normative necessarie per la risoluzione di alcune criticità legate al progresso, come di seguito enunciate:

- norma interpretativa del coefficiente di durabilità «*tau*» in relazione alle eventuali modifiche intervenute sui progetti di efficienza energetica nel corso della loro vita tecnica;
- risoluzione del contenzioso in relazione alla possibilità di far accedere al meccanismo dei CB interventi realizzati, da più imprese associate in un RTI (Raggruppamento temporaneo di Imprese) o ATI (Associazione temporanea di imprese), su siti delle pubbliche amministrazioni (ad esempio i Retrofit di sistemi per l'illuminazione pubblica) in considerazione del fatto che gli operatori economici fanno spesso ricorso alla costituzione di forme associative per la partecipazione ai bandi per l'affidamento di progetti o servizi;
- norma recante revisione della disciplina sul cumulo degli incentivi che possa prevedere una parziale cumulabilità dei CB con alcune agevolazioni recentemente introdotte a livello normativo (ad es. i crediti di imposta per il settore industriale).

4.3. Attività di controllo e criticità legate all'attuazione del DL Semplificazioni (art. 56)

Le attività di controllo negli ultimi due anni hanno interessato:

- nell'anno 2019, 25 interventi incentivati ai sensi del D.M. 28 dicembre 2012 e per i quali sono riconosciuti Certificati Bianchi per un ammontare pari a 7.648 TEE/anno;
- nell'anno 2020, 171 interventi incentivati ai sensi del D.M. 28 dicembre 2012 e per i quali sono stati riconosciuti Certificati Bianchi per un ammontare pari a 36.102 TEE/anno.

L'attività di controllo nel 2020 è stata fortemente condizionata dall'emergenza sanitaria COVID-19 e, più in particolare, lo svolgimento di controlli mediante sopralluogo, molto importante per gli interventi di efficienza energetica più complessi, è stata sospesa nel 2020 ed è attualmente ancora sospesa. L'attività si è quindi concentrata sulle verifiche documentali ed è stata prevalentemente orientata alla chiusura delle istruttorie aperte negli anni precedenti a seguito dei numerosissimi procedimenti che hanno interessato la modalità di riconoscimento tramite le cosiddette «schede standard».

Più in dettaglio, nel corso del 2019 sono stati conclusi 5.425 procedimenti (quasi tutti relativi a progetti standardizzati), di cui il 97% concluso con esito negativo con conseguente decadenza del beneficio, mentre nel 2020 sono stati conclusi 297 procedimenti, con la decadenza dal beneficio nel 90% dei casi. Nello stesso anno sono stati chiusi procedimenti di annullamento in autotutela relativi a 334 RVC-S aperti nel corso del 2018.

In questo contesto, l'articolo 56 del D.lgs. n. 76/2020 (c.d. Decreto semplificazioni), convertito con la Legge n. 120/2020, è intervenuto sulla disciplina dei «poteri sanzionatori» del GSE, attraverso la modifica dell'articolo 42 del D.lgs. n. 28/2011.

Il GSE, d'accordo con il Ministero della Transizione Ecologica, sta definendo l'adeguamento delle proprie modalità operative al mutato quadro normativo.

Al riguardo, si segnala la risposta del Governo all'interrogazione 5-05633 in materia di riconoscimento dei Certificati Bianchi in cui si evidenzia, in particolare, e anche a seguito degli incontri tecnici di approfondimento svolti sul tema, la presenza di *“alcune ambiguità presenti nel testo normativo e la difficoltà da parte del GSE di attuare la norma senza contestualmente garantire il rispetto di principi generali inderogabili nella gestione di benefici pubblici, quale quello secondo cui nessun beneficio può essere concesso a chi ha presentato un'istanza supportata da documentazione non veritiera o falsa”*.

In particolare, si evidenzia che *“non potrebbe ritenersi ammissibile che, per effetto dei provvedimenti adottati in ossequio al recente intervento normativo, fossero riammessi agli incentivi anche impianti e interventi, realizzati a fronte della falsa dichiarazione del possesso dei requisiti di legge o, addirittura, non realizzati affatto, come è emerso in particolare in alcuni casi per l'efficienza energetica.”*

Tuttavia la disposizione in questione sta generando una particolare aspettativa negli operatori destinatari dei provvedimenti ablatori adottati dal GSE: quella di ottenerne l'annullamento, con il conseguente ripristino delle erogazioni pubbliche.

Tale aspettativa, come è evidente dal tenore delle istanze pervenute, poggia sull'assunto per cui il citato articolo 56, attraverso il richiamo all'articolo 21 *nonies* della L. 241/1990, renderebbe illegittimi tutti i provvedimenti che abbiano inciso sull'incentivo, riducendolo o facendone venir meno il diritto per accertata assenza dei requisiti, solo perché adottati dal GSE oltre il termine di diciotto mesi dal provvedimento di ammissione.

Sussiste pertanto una difficoltà da parte del GSE nell'attuare la norma senza contestualmente garantire il rispetto di principi generali inderogabili nella gestione di benefici pubblici, quale quello secondo cui nessun beneficio può essere concesso a chi ha presentato un'istanza supportata da documentazione non veritiera o falsa, ovvero da dichiarazioni rese in fase di accesso al meccanismo e per le quali non è stata prodotta la relativa documentazione nell'ambito delle attività di controllo.

Ciò detto, gli Operatori destinatari dei provvedimenti ablatori ((a) provvedimenti di annullamento in autotutela della concessione originaria dei benefici e (b) provvedimenti di decadenza dagli incentivi disposti a seguito dello svolgimento di attività di controllo) possono presentare al GSE istanza per ottenerne un “riesame”.

Il comma 8 dell’art.56, infatti, nel richiamare il precedente comma 7 e quindi i presupposti di cui all’art.21 *nonies* della L. 241/1990, prevede che quest’ultimo si applichi ai progetti di efficienza energetica, anche se oggetto di procedimenti di annullamento in corso e, su richiesta dell’interessato, a quelli definiti con provvedimenti di decadenza (purché, in caso di contenzioso, non vi siano sentenze passate in giudicato al 17 luglio 2020).

Si aggiunga, poi, che la seconda parte del comma 8 indica al GSE il provvedimento da assumere, vale a dire la revoca, limitandola ai soli annullamenti in autotutela, derivandone, a contrario, la salvaguardia dei provvedimenti di decadenza.

Peraltro l’ultimo capoverso del comma 8 che prevede che “Le disposizioni di cui al comma 7 non si applicano nel caso in cui la condotta dell’Operatore che ha determinato il provvedimento di decadenza del GSE [e non anche il provvedimento di annullamento] è oggetto di procedimento penale in corso concluso con sentenza di condanna, anche non definitiva”, rende difficoltosa l’interpretazione del comma 8 nella sua interezza.

Per quanto sopra, e vista l’importanza del tema, si segnala che sono attive continue interlocuzioni con il Ministero della Transizione Ecologica, volte a monitorare l’andamento delle istruttorie presentate ed i relativi esiti.

L’ultimo monitoraggio condotto nel mese di aprile 2021 evidenzia che, in relazione ai progetti oggetto di provvedimento di annullamento in autotutela e/o di rigetto della proposta di progetto, sono pervenute al GSE 134 istanze di riesame presentate da parte di 79 Operatori, con un impatto su 1.830 progetti (riferite prevalentemente a progetti standardizzati), suddivise in 182 provvedimenti.

In relazione, invece, alle decadenze comminate a conclusione di procedimenti di attività di controllo, sono state presentate al GSE 68 istanze di riesame da parte di 35 Operatori ed afferenti a complessive 3.624 Richieste di Valutazione e Certificazione dei risparmi (RVC). Nel dettaglio,

- 42 istanze riguardano 3.588 RVC-Standard;
- 4 istanze riguardano 4 progetti di tipo analitico;
- 22 istanze riguardano 32 progetti a consuntivo.

Il GSE ha conseguentemente avviato le interlocuzioni con gli Operatori, tenendo costantemente informato il Ministero della Transizione Ecologica in merito agli esiti delle stesse.

Ciò detto, si segnala che le recenti modifiche normative hanno anche esteso al settore dell’efficienza energetica la possibilità di applicare le decurtazioni percentuali degli incentivi concessi dal GSE nel *range* “10-50%”, previste precedentemente per solo il settore elettrico in caso di violazioni non rilevanti; ciò ferma restando la necessità che la disciplina dei controlli sia definita da un apposito Decreto del Ministero della Transizione Ecologica. Infatti, diversamente dai procedimenti di annullamento in autotutela deve ritenersi non applicabile il suindicato termine dei 18 mesi di cui all’art.21 *nonies* della L. 241/1990 ai procedimenti di verifica i quali, diversamente ed in conformità a quanto previsto dai decreti di riferimento, possono essere avviati durante l’intero periodo di vita utile dell’intervento di efficienza energetica e che potrebbero concludersi anche con l’applicazione delle suddette decurtazioni.

5. Conclusioni

In conclusione, considerato il contesto di riferimento e gli ambiziosi obiettivi di decarbonizzazione e efficienza energetica al 2030, nonché le criticità riscontrate nell’ultimo periodo nell’ambito del meccanismo dei Certificati Bianchi e le relative proposte di soluzioni aventi la finalità di attivare nuovi potenziali di risparmi

energetici e di migliorare l'operatività del meccanismo stesso, il GSE, nello svolgimento del proprio ruolo di gestore e promotore dei meccanismi d'incentivazione relativi all'efficienza energetica, offre la massima disponibilità alla 10^a Commissione Industria, Commercio, Turismo del Senato, nel rendere disponibili eventuali ulteriori elementi utili alla definizione del provvedimento in esame.

Provvedimento di cui, in ogni caso, si rende necessaria l'imminente emanazione al fine di favorire il più rapido rilancio del meccanismo dei CB ed al fine di ricalibrare, nel brevissimo periodo, la domanda dei TEE rispetto all'offerta attraverso una riduzione contingente degli obiettivi al 2020, riduzione che potrebbe essere assorbita negli anni successivi.

In ultimo, nelle more della pubblicazione del provvedimento in Gazzetta Ufficiale, si ritiene altresì necessario suggerire la possibilità di un posticipo delle prossime sessioni per l'annullamento dei CB per l'anno d'obbligo 2020, che possa consentire ai soggetti obbligati, e allo stesso GSE, di operare a partire da un quadro normativo e di regole certe e chiara e si segnala, in particolare, l'urgenza di intervenire nella direzione di evitare che possa trovare applicazione la previsione di cui all'articolo 4, comma 14, del DM 11 gennaio 2017.