



SENATO DELLA REPUBBLICA

10^a Commissione Industria, Commercio, Turismo

ATTO DEL GOVERNO n. 162

"Schema di decreto legislativo recante attuazione della Direttiva (UE) 2018/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 2012/27 sull'efficienza energetica"

Roma, 6 aprile 2020

1. Premesse

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'Atto del Governo n. 162, in materia di "*Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica*".

La Direttiva (UE) 2018/2002, nota come 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. Il suo recepimento nell'ordinamento nazionale, in necessaria armonia con quello della Direttiva 844/2018 sulle performance degli edifici, completerà il quadro delle norme utili al percorso tracciato dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima di cui si è già dotato il nostro Paese.

Il recepimento delle suddette Direttive potrà diventare, inoltre, un'occasione per il rilancio dei livelli occupazionali, proprio nell'ora del maggior bisogno causato dall'emergenza sanitaria provocata dalla pandemia in atto, che coinvolge il nostro Paese con conseguenze di natura sociale e economica.

L'efficienza energetica riveste un ruolo rilevante nelle politiche energetiche dell'Unione europea poiché è fondamentale non solo per migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti, ridurre i costi delle importazioni e le emissioni di gas a effetto serra, ma contribuisce a promuovere la competitività dell'Unione.

Già nel 2007 il Consiglio europeo aveva concordato l'obiettivo del 20% di riduzione del consumo energetico dell'Unione entro il 2020. L'obiettivo è stato poi adottato con la Direttiva 2012/27/UE.

Successivamente, nel 2016, la Commissione europea, con la Comunicazione (COM/2016/0860 final/2) "Energia pulita per tutti gli europei", oltre all'aggiornamento degli obiettivi energia-clima al 2030, inseriva tra gli obiettivi principali da perseguire il principio del c.d. "*energy efficiency first*".

Tale principio, tenuto in considerazione nella redazione del Piano nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), è stato definito all'interno del Regolamento (UE) 2018/1999 sulla Governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, quale: "*principio che prevede di tenere nella massima considerazione, nelle decisioni di pianificazione energetica, di politica e di investimento, le misure alternative di efficienza energetica efficienti in termini di costi volte a rendere più efficienti la domanda e la fornitura di energia, in particolare per mezzo di risparmi negli usi finali dell'energia efficienti in termini di costi, iniziative di gestione della domanda, e una maggiore efficienza nella conversione, trasmissione e distribuzione di energia, che consentano comunque di conseguire gli obiettivi di tali decisioni*".

Con l'adozione della Direttiva (UE) 2018/2002, che apporta modifiche alla precedente Direttiva 2012/27/UE, 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 Mtep di energia primaria e/o 956 Mtep di energia finale.

Come noto, la direttiva 2018/2002/UE sull'efficienza energetica è entrata in vigore nel dicembre 2018 e deve essere recepita dai Paesi entro il 25 giugno 2020, fatta eccezione per le disposizioni in materia di misurazione e fatturazione, che hanno un termine diverso (25 ottobre 2020).

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 che è stato chiamato a svolgere nell'ambito del monitoraggio del PNIEC¹, è orientato a fornire il massimo contributo e a garantire la massima collaborazione a tutte le Istituzioni affinché si recepisca utilmente la Direttiva e si raggiungano gli obiettivi nazionali assunti in sede europea.

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

2. Il ruolo e le principali attività del GSE

Il GSE è una S.p.A. interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e svolge le proprie attività secondo gli indirizzi strategici impartiti dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Il fatturato del GSE nel 2018 è stato pari a 14,4 mld di euro.

La Società svolge un ruolo primario nella gestione degli incentivi per le fonti rinnovabili e l'efficienza energetica e dei meccanismi di sostegno per la mobilità sostenibile mediante gli incentivi per i biocarburanti e il biometano.

Applica le normative in merito alla verifica sugli impianti incentivati e supporta la Pubblica Amministrazione, i cittadini e le imprese nel percorso di sviluppo sostenibile intrapreso dal Paese.

Il GSE svolge anche un ruolo di supporto alle Istituzioni mediante lo svolgimento di studi e l'elaborazione di statistiche nel settore energetico-ambientale ed inoltre esercita, per conto dei Ministeri competenti, la funzione di *Auctioneer* delle quote nazionali di CO₂ nell'ambito del sistema di *trading* delle emissioni (ETS).

3. Il recepimento della Direttiva EED II, proposte e punti di attenzione

Il GSE ha supportato il Ministero dello Sviluppo Economico nella definizione degli scenari energetici di riferimento propedeutici alla definizione degli obiettivi delineati dallo schema di decreto in questione, nonché nella definizione delle misure di *policy* correlate agli strumenti di incentivazione. Pertanto, non si può non condividere l'impostazione dello Schema di Decreto che affronta in maniera esaustiva e raccoglie tutte le principali sfide dettate dal contesto europeo.

Ciò premesso, in considerazione dell'esperienza maturata nell'ambito della gestione dei principali strumenti di incentivazione nel settore dell'efficienza energetica e con lo spirito di farsi promotore di misure volte a favorire il raggiungimento degli obiettivi nazionali assunti in sede europea, il GSE propone alcuni spunti di riflessione su specifici articoli dello schema di decreto legislativo.

3.1 Articolo 5

3.1.1 L'articolo introduce modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo n.102/2014 sul miglioramento della prestazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione e, in particolare, sul programma di riqualificazione degli edifici della P.A. centrale (PREPAC). La disposizione è volta a favorire la semplificazione e la velocizzazione delle procedure relative alla realizzazione del PREPAC, il rifinanziamento del programma per il periodo 2021-2030 a valere sulle risorse derivanti dai proventi delle aste per la vendita delle quote di CO₂ nel settore ETS e la realizzazione di un portale informatico per la presentazione delle istanze di richiesta di finanziamento per i progetti di riqualificazione. Viene inoltre introdotta la possibilità (co. 11bis) di emettere bandi per il finanziamento di interventi di efficientamento di determinate fattispecie di edifici di proprietà pubblica, per cui il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare possono avvalersi del supporto del GSE e di Enea.

Per garantire un coordinamento ottimale degli interventi e delle misure per l'efficienza energetica degli edifici della P.A., ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del D.lgs. 102/2014, è stata istituita la *c.d.* Cabina di Regia per l'efficienza energetica.

La Cabina di Regia svolge importanti funzioni di coordinamento per:

- la definizione del programma per la riqualificazione energetica degli edifici della P.A. centrale e, più in generale, la promozione dell'attuazione del piano di interventi di medio-lungo termine per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili;
- la realizzazione degli interventi di formazione, di supporto alla predisposizione dei progetti da parte delle stesse P.A. e di pubblicità dei risultati raggiunti;
- la promozione di sinergie con le Regioni per favorire lo sviluppo omogeneo dell'efficienza energetica degli edifici su tutto il territorio nazionale, nonché con gli operatori del settore e con le istituzioni bancarie e finanziarie al fine di stimolare il mercato dei servizi energetici.

Sono altresì affidate alla Cabina di Regia funzioni di carattere specifico, tra cui le attività di istruttoria dei progetti di intervento presentati dalle P.A. centrali in ambito PREPAC e il monitoraggio dell'andamento dei succitati programmi.

La Cabina di Regia, composta 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, si avvale del GSE, oltre che di Enea, nello svolgimento delle succitate funzioni di coordinamento; inoltre, il GSE fornisce il proprio supporto tecnico allo svolgimento delle attività istruttorie in ambito PREPAC.

Nell'ambito delle misure rivolte al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici della P.A., il Decreto 16 settembre 2016 del Ministero dello Sviluppo Economico ha definito le modalità di attuazione del programma PREPAC. Dall'analisi dei programmi annuali si registra un crescente incremento della partecipazione da parte delle P.A. centrali: nel 2014 sono stati infatti presentati 30 progetti per circa 13 milioni di euro, mentre nelle tre annualità successive sono stati presentati mediamente 90 progetti all'anno per importi compresi, annualmente, tra 80 e 90 milioni di euro. Tra tutte le annate trascorse, il 2018 è stato caratterizzato dalla maggiore partecipazione: sono state infatti presentate 100 proposte progettuali, per un importo complessivo di circa 177 milioni di euro, pari a quasi tre volte la dotazione annuale disponibile.

A livello complessivo, sono stati approvati un totale di 195 progetti di valore complessivo pari a 295,5 milioni di euro, finanziati per circa 270 milioni di euro.

Delle P.A. che hanno partecipato ai programmi sinora avviati, un ruolo di rilievo è stato assunto dal Ministero della Difesa per cui si contano 50 progetti ammessi a finanziamento, per un totale di circa 128,3 milioni di euro.

I progetti approvati, hanno permesso all'Italia di rispettare l'obbligo di riqualificare almeno il 3% della superficie coperta utile climatizzata degli immobili della P.A. centrale, conseguendo risultati che mediamente si attestano sul 3,15% della superficie riqualificata annualmente, con punte di oltre il 4%.

Per quanto attiene alla fase attuativa dei programmi approvati, risultano attualmente affidate 63 progettazioni riguardanti circa il 55% delle iniziative finanziate per le annualità 2014-2017. A seguito delle progettazioni sono stati stipulati 17 contratti per la realizzazione degli interventi, ed è stato ultimato il primo progetto relativo alla convenzione per il Programma 2016.

Da tale analisi appare dunque evidente la necessità di introdurre delle misure che semplifichino e al contempo accelerino la realizzazione degli interventi a valle dell'assegnazione delle risorse.

In tal senso va sicuramente la previsione di assegnare alla competenza degli organi del genio del Ministero della Difesa la realizzazione degli interventi compresi nei programmi sugli immobili in uso al medesimo Ministero. Al contempo, sempre al fine di prevedere misure di accelerazione delle fasi di realizzazione degli interventi del Programma PREPAC, potrebbe essere utile estendere i compiti affidati all'Agenzia del Demanio, tenendo conto del ruolo centrale della stessa Agenzia nell'ambito del sistema nazionale del "*Manutentore Unico*", in relazione al processo decisionale relativo agli interventi manutentivi, di natura ordinaria e straordinaria, sugli immobili in uso alle Amministrazioni Centrali dello Stato.

Proposta: l'esigenza di semplificare e velocizzare i processi di realizzazione del Programma PREPAC acquisisce, soprattutto in questo momento di emergenza economico-sanitaria causata dalla COVID-19, una valenza ancora più urgente e rilevante al fine di contribuire alla ripartenza economica del Paese. Pertanto, si propone di prevedere un potenziamento del ruolo dell'Agenzia del Demanio durante la fase esecutiva di realizzazione del Programma PREPAC, senza maggiori oneri per la finanza pubblica, anche tenendo conto delle risorse finanziarie già nella disponibilità dell'Agenzia per lo svolgimento del ruolo di "Manutentore Unico" degli immobili in uso alle Amministrazioni Centrali dello Stato. Ciò anche al fine di promuovere forme di razionalizzazione e di coordinamento tra gli interventi manutentivi da realizzare sugli immobili con quelli di efficientamento energetico, favorendo economie di scala e contribuendo, in ultimo, anche al contenimento dei relativi costi di realizzazione.

3.1.2 L'articolo 5 introduce inoltre il nuovo comma 11-bis, al medesimo articolo 5 del D.lgs. 102/14.

Per quanto concerne l'introduzione del comma *11-bis*, si condivide la previsione di predisporre programmi *ad hoc* per il finanziamento di interventi di miglioramento della prestazione energetica degli immobili della P.A., con particolare riferimento agli immobili ospedalieri, scolastici e universitari, impianti sportivi e di edilizia residenziale pubblica, anche in considerazione delle peculiarità e della rilevanza sociale di tali immobili rispetto al generico parco immobiliare delle P.A. e del fatto che gli stessi, spesso non di proprietà di P.A. centrali, sono fuori dal perimetro del succitato PREPAC.

Al riguardo si evidenzia l'importante ruolo svolto dagli strumenti di incentivazione gestiti dal GSE (in particolare: Cogenerazione ad Alto Rendimento - CAR, Conto termico) a supporto della realizzazione di interventi di efficienza energetica nei sopra indicati immobili, anche in ragione della massiva campagna di formazione e alle misure di accompagnamento messe in campo dallo stesso GSE (*webinar* per funzionari ASL, percorsi formativi nelle scuole, progetti per le carceri, etc.).

Ad esempio, per il settore sanitario risultano di particolare interesse gli interventi per l'installazione di impianti CAR, qualificati dal GSE (circa 300 unità qualificate a servizio di strutture sanitarie).

Nel corso degli anni, con lo strumento del Conto termico sono stati cofinanziati circa 370 progetti su strutture sanitarie pubbliche e private corrispondenti a quasi 7 mln € di incentivi e circa 1.500 progetti su strutture relative al settore dell'istruzione per circa 50 mln € di incentivi. A ciò si aggiunge il fatto che circa 4.000 impianti fotovoltaici sono stati installati nel corso degli anni su strutture dei settori istruttivo e sanitario.

Proposta: alla luce di quanto sopra si propone che i bandi in questione possano prevedere la cumulabilità delle relative risorse finanziarie con quelle ulteriori pubbliche disponibili, come ad esempio i 200 mln € messi a disposizione dal Conto termico per le P.A., oltre a quelli previsti dallo stesso PREPAC, nonché nell'ambito dei fondi del c.d. "green deal" del Governo. Ciò sino alla copertura massima del 100% della spesa complessivamente da sostenere da parte dell'Amministrazione proponente. Potrebbe essere, inoltre, utile estendere tale previsione anche per la riqualificazione energetica delle strutture carcerarie.

3.2 Articolo 6

L'articolo introduce nuove disposizioni per l'aggiornamento degli strumenti di promozione finalizzati a generare risparmi per conseguire gli obiettivi al 2030, tra cui i meccanismi dei Certificati Bianchi e del Conto termico. È inoltre previsto che il GSE rediga una relazione per stimare l'impatto del meccanismo dei Certificati Bianchi sulla competitività delle industrie.

3.2.1 L'efficienza energetica contribuisce trasversalmente a raggiungere gli obiettivi ambientali di riduzione delle emissioni, a garantire la sicurezza di approvvigionamento attraverso la riduzione del fabbisogno energetico e a favorire la riduzione della spesa per famiglie ed imprese. Al fine di supportare il processo di efficientamento energetico si ricorre ad un mix di strumenti di natura fiscale, economica, regolatoria e programmatica, prevalentemente calibrati per settore di intervento e tipologia di destinatari, avendo cura di integrare le politiche per l'efficienza con altre misure aventi finalità principali diverse, nell'ottica di ottimizzare il rapporto costi benefici delle azioni. Tra questi spicca, senza dubbio, il meccanismo dei Certificati Bianchi, la cui gestione è affidata al GSE; tale meccanismo ha consentito di raggiungere, ad oggi, importanti risultati in ambito efficienza energetica, ad un più basso rapporto "costi-efficacia" rispetto ad altri strumenti di incentivazione. Il D.lgs. 102/14 di recepimento della direttiva 2012/27/UE aveva fissato un obiettivo cumulato minimo in termini di risparmio energetico da conseguire nel periodo "2014-2020" pari a 25,5 MTEP di energia finale, con un contributo da parte del meccanismo dei Certificati Bianchi pari al 60% di tale obiettivo (15,3 MTEP cumulati al 2020).

Rispetto all'obiettivo previsto per il periodo "2011-2020" nel Piano di Azione sull'Efficienza Energetica 2014 (PAEE 2014), i risparmi energetici complessivamente conseguiti al 2018 sono stati pari a poco più di 10 MTEP/anno, equivalenti a quasi il 67% dell'obiettivo finale. Tali risparmi derivano per oltre un quarto dal meccanismo dei Certificati Bianchi e dalle detrazioni fiscali. Nel 2019, il GSE ha concluso 1.237 valutazioni di progetti e di richieste di verifica della certificazione di risparmi (ex DM 28/12/2012) e 111 progetti e rendicontazioni (ex DM 11/01/2017), riconoscendo 2.907.605 Certificati Bianchi relativi ai progetti approvati, corrispondenti a 957.091 tep.

Come suindicato, i risparmi energetici realizzati tramite il meccanismo dei Certificati Bianchi sono stati prevalenti negli ultimi anni rispetto ad altri meccanismi di efficienza energetica, essendo un meccanismo maturo e disegnato per specifici settori di riferimento, come quello industriale. Per molteplici ragioni i Certificati Bianchi hanno mostrato negli ultimi tempi una capacità di crescita più limitata rispetto a strumenti d'incentivazione di più recente adozione, quali ad esempio il Conto Termico. Tale andamento ha comportato nel corso del 2018 la necessità di un intervento da parte del Ministero dello Sviluppo Economico che, con il DM 10/07/2018 ha, tra l'altro, introdotto la possibilità di emissione da parte del GSE di titoli allo scoperto, allo scopo di dare flessibilità al meccanismo e facilitare il conseguimento degli obiettivi già stabiliti al 2020.

Riguardo l'obiettivo di risparmio di energia finale cumulato da conseguire nel periodo "2021-2030", che nel PNIEC è stato fissato a 51,4 Mtep, si rileva che 12,3 Mtep di risparmi saranno da conseguire mediante il meccanismo dei Certificati Bianchi.

Proposta: il GSE ritiene che le disposizioni di modifica contenute nell'art. 6 dello schema di D.Lgs. debbano essere altresì finalizzate a dare flessibilità al sistema, introducendo il principio secondo cui gli strumenti e gli obiettivi di promozione dell'efficienza energetica possano essere integrati e rivisti, ove opportuno, al fine di mantenere l'efficacia degli strumenti stessi nel conseguimento degli obiettivi, tenendo altresì conto della capacità del meccanismo dei Certificati Bianchi di generare risparmi energetici nel tempo. Ciò detto, il GSE ritiene utile suggerire tra le **"modalità alternative o aggiuntive di conseguimento dei risultati"**, la possibilità di introdurre, in via sperimentale, per alcune tipologie di intervento di efficienza energetica che danno titolo all'ottenimento di Certificati Bianchi e che presentano rilevanti esternalità anche dal punto di vista della sostenibilità, il riconoscimento di forme di premialità complementari. Tale possibilità potrebbe essere, *in primis*, applicata al settore dei trasporti (mobilità sostenibile) e poi essere estesa in altri settori (ad es. l'idrico) individuando, quindi, quei settori per i quali il meccanismo dei Certificati Bianchi non è sembrato essere particolarmente efficace, ma che risultano strategici ai fini del conseguimento degli obiettivi. Tali strumenti 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.

3.2.2 Con riferimento al meccanismo Conto Termico, in linea con le previsioni del PNIEC, è previsto nello schema di decreto una specializzazione dello strumento nel settore civile non residenziale, sia pubblico che privato, nonché l'introduzione di misure di semplificazione dell'accesso al meccanismo da parte delle P.A. e l'ampliamento degli interventi ammissibili.

Si segnala, altresì, l'esigenza di aggiornare il Conto Termico in considerazione del Protocollo di Intesa che istituisce il "Piano d'azione per il miglioramento della qualità dell'aria" firmato dalle Amministrazioni competenti dello Stato centrale e dalle Regioni e Province autonome coinvolte nel problema di superamento dei limiti di inquinanti nell'aria. Tale Piano prevede, infatti, tra le misure di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico, l'aggiornamento delle prestazioni degli impianti a biomassa e della qualità dei combustibili a biomassa solida utilizzati che beneficiano del Conto Termico.

Quest'ultimo, seppur partito con volumi di richieste ridotti, ha mostrato un importante trend di crescita dei risultati, in particolare per gli interventi di riqualificazione degli edifici della P.A.. Le richieste di incentivo ad accesso diretto ammesse annualmente al Conto Termico sono passate, infatti, dalle 7.800 del 2015 alle 111.500 del 2019, e quelle con prenotazione riservate alla P.A. sono cresciute dalle 4 del 2015 alle 425 del 2019. Oltre che alla riqualificazione energetica degli edifici della P.A., il Conto Termico è destinato anche alla promozione degli interventi di installazione di impianti a fonti rinnovabili termiche negli edifici, sia pubblici che privati. Tale possibilità ha mostrato un'ampia partecipazione del settore privato, e in particolare delle persone fisiche, con interventi spesso di piccolissima taglia e in sovrapposizione con gli strumenti delle detrazioni fiscali ("*Ecobonus – Bonus casa*"), introducendo anche possibili problemi di cumulo dei benefici. Gli incentivi riconosciuti a fine 2019 ammontano a 882 mln di euro, di cui 216 mln di euro per interventi realizzati dalla P.A. e 666 mln di euro per interventi realizzati da privati.

Proposta: al fine soddisfare l'esigenza di aggiornamento del meccanismo del Conto Termico, in linea con quanto previsto dal PNIEC e dal Piano d'azione per il miglioramento della qualità dell'aria, in un'ottica di specializzazione degli strumenti di promozione dell'efficienza energetica, si suggeriscono, nel seguito, ulteriori proposte di revisione dello strumento rispetto a quelle già previste nello schema di decreto in oggetto:

1. ammissione esplicita del settore terziario privato agli interventi di riqualificazione degli edifici;
2. revisione dei contingenti di spesa messi a disposizione delle P.A., prevedendone un ampliamento, nonché la definizione di un contingente di spesa dedicato alle sole P.A. centrali² che possa agire in maniera cumulativa rispetto alle risorse già messe a disposizione dai programmi PREPAC;
3. integrazione delle misure di semplificazione dell'accesso al meccanismo per le P.A.. Appare opportuno agire sulle tempistiche connesse alla realizzazione degli interventi da parte delle P.A. con particolare riferimento all'attuale meccanismo della c.d. "*prenotazione degli incentivi*", prevedendone un'estensione coerente con la prassi del settore e con le tempistiche medie dettate dal Codice degli Appalti ed evitando, in tal senso, che dal mancato rispetto delle stesse possa derivarne, per il GSE, la necessità di recupero degli importi già stanziati in fase di prenotazione degli incentivi;
4. ulteriore ampliamento degli interventi ammissibili: installazione di punti di ricarica per veicoli elettrici limitatamente ai casi in cui si esegua anche un altro intervento di efficienza energetica, in linea con quanto previsto dalla nuova Direttiva Europea sulla prestazione energetica degli edifici, per i quali il Conto Termico potrebbe contribuire alla diffusione;

² Andrebbe, in ogni caso, riservato un contingente per le P.A. locali che non possono accedere al Programma PREPAC

5. definizione di Accordi di Collaborazione con l'Agenda delle Entrate, con Invitalia ed istituti bancari per un coordinamento efficace tra diversi regimi di agevolazione, con particolare riferimento al Fondo nazionale per l'efficienza energetica.

3.2.3 L'articolo 6 prevede inoltre, attraverso l'introduzione del comma 4-*quater*, che il GSE trasmetta al Ministero dello Sviluppo Economico una stima dell'impatto dei costi diretti e indiretti del meccanismo dei Certificati Bianchi sulla competitività delle industrie esposte alla concorrenza internazionale, ivi comprese quelle a forte consumo di energia, al fine di favorire la promozione e l'adozione di misure volte a ridurre al minimo tale impatto.

Il GSE ritiene importante tale previsione, particolarmente in un contesto internazionale quale quello attuale. Cionondimeno si ritiene che l'efficientamento energetico dei processi industriali, favorito anche dal meccanismo dei Certificati Bianchi, possa essere un fattore di innovazione e di sviluppo che consenta risparmi e giovi alla competitività internazionale delle imprese. Un solido lavoro analitico sul tema appare comunque certamente opportuno, anche al fine di verificare se vi siano obiettivi e strumenti incrociati, considerando anche gli impianti soggetti alla normativa sull'ETS.

3.2.4 Infine, sempre l'articolo 6 cita anche il tema della povertà energetica.

Il nuovo articolo 7, paragrafo 11, della Direttiva 2012/27/UE come modificata dalla Direttiva 2018/2002, stabilisce che in sede di elaborazione delle misure politiche per adempiere ai propri obblighi di realizzare risparmi di energia, gli Stati membri tengono conto dell'esigenza di alleviare la povertà energetica. Ciò conformemente ai criteri da essi definiti, prendendo in considerazione le prassi interne vigenti nel settore e imponendo che una parte delle misure di efficienza energetica sia attuata in via prioritaria presso le famiglie vulnerabili, comprese quelle che si trovano in condizioni di povertà (energetica) e, se del caso, negli alloggi sociali. È anche previsto che nelle relazioni nazionali di monitoraggio del PNIEC gli Stati membri forniscano informazioni in merito ai risultati delle misure volte ad alleviare la povertà energetica.

Conseguentemente, l'articolo 6 del decreto di recepimento della direttiva introduce anch'esso tale tematica:

- prevedendo che nella introduzione di nuove misure o nella modifica di quelle previste si debba tenere conto dell'esigenza di alleviare la povertà energetica;
- specificando che il Ministero dello Sviluppo Economico, nell'ambito delle relazioni intermedie sullo stato di attuazione del PNIEC, debba fornire informazioni relative alle misure e ai risparmi conseguiti con riferimento alle azioni volte ad alleviare la povertà energetica.

Il tema della povertà energetica è, tra l'altro, trattato nell'ambito del PNIEC ove è stato anche previsto che, al fine di giungere ad una definizione e perimetrazione del fenomeno, di rilevarlo e monitorarlo nel tempo, di supportare il decisore pubblico nell'individuazione di opportune politiche di contrasto e nell'interlocuzione con le Istituzioni comunitarie, il Ministero dello Sviluppo Economico costituisca un Osservatorio Istituzionale sulla Povertà Energetica, operativamente coordinato dal GSE ma al quale saranno chiamati a far parte diversi soggetti ed Istituzioni. Tale ruolo del GSE è coerente quello di monitoraggio previsto dal PNIEC, nonché nel ruolo di supporto al Ministero dello Sviluppo Economico nella predisposizione delle relazioni periodiche sull'attuazione dello stesso PNIEC.

Proposta: l'Osservatorio istituzionale sulla povertà energetica potrebbe essere istituito come previsto dal PNIEC e senza maggiori oneri per il bilancio dello Stato, nell'ambito dell'articolo 6 del Decreto di recepimento, demandando ad un successivo atto del Ministero dello Sviluppo Economico le relative modalità attuative ed organizzative.

3.3 Articolo 7

L'articolo 7 introduce modifiche all'articolo 8 del D.lgs. 102/14 ed aggiorna la disciplina dell'obbligo di eseguire diagnosi energetiche nelle grandi imprese e nelle imprese energivore. Sono state altresì introdotte misure di promozione dell'efficienza energetica nelle PMI, finalizzate a favorire i sistemi di gestione dell'energia e l'esecuzione delle diagnosi energetiche. In particolare, è prevista l'emanazione di bandi pubblici da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, con il supporto del GSE, per il finanziamento dell'implementazione di sistemi di gestione dell'energia conformi alla norma ISO 50001.

Si condivide l'inserimento della previsione secondo cui, al fine di promuovere il miglioramento del livello di efficienza energetica nelle piccole e medie imprese nazionali, il Ministero dello Sviluppo Economico, con il supporto del GSE, emani bandi pubblici per il finanziamento dell'implementazione di sistemi di gestione dell'energia conformi alla norma ISO 50001. Si rimarca, infatti, anche in questa sede l'importanza della promozione della cultura del risparmio energetico promuovendo strumenti virtuosi come quelli previsti dalla normativa tecnica in parola.

Si condivide altresì la previsione dell'elaborazione di un programma di sensibilizzazione e assistenza alle PMI per l'esecuzione di diagnosi e per la realizzazione di interventi proposti dalle diagnosi stesse.

Proposta: in merito all'aggiornamento della disciplina relativa all'obbligo di eseguire diagnosi energetiche per le grandi imprese e per quelle energivore, che, alla luce dell'esperienza maturata nel periodo "2014-2020", sono quelle che maggiormente accedono al meccanismo di incentivazione dei Certificati Bianchi, si propone di valutare l'esclusione dall'obbligo per le grandi imprese che non hanno, nei propri siti, consumi annuali di energia tali da giustificare il costo della diagnosi energetica.

Si suggerisce, inoltre, l'esenzione dall'obbligo per le imprese con consumo annuale inferiore a 50 TEP, indipendentemente dal numero dei dipendenti.

Peraltro, l'analisi di impatto regolatorio impone un'applicazione estremamente attenta non solo sugli oneri amministrativi ma anche al fine di limitare l'impatto sulle imprese. E questo soprattutto oggi, alla luce della situazione di difficoltà che il Paese sta attraversando.

3.4 Articolo 8

L'articolo 8 introduce modifiche all'articolo 9 del D.lgs. 102/14 in materia di misurazione e fatturazione dei consumi energetici prevedendo, tra l'altro, che le società di vendita al dettaglio dell'energia non ostacolino i consumatori nel passaggio ad altro fornitore, e introducendo previsioni di carattere regolatorio rientranti nelle competenze istituzionali di soggetti quali l'ARERA ed ENEA.

Si condivide l'impostazione generale dell'articolo, che si propone di integrare in considerazione dell'importante ruolo che il GSE è tenuto a svolgere nell'ambito del monitoraggio del PNIEC.

Proposta: in considerazione del ruolo cruciale degli interventi di efficienza energetica negli edifici per il raggiungimento dell'obiettivo nazionale di risparmio energetico, nonché della rilevanza di una corretta contabilizzazione del calore nei condomini con riscaldamento centralizzato o alimentati da sistemi di teleriscaldamento, si propone l'introduzione di principi nella ripartizione delle spese di calore tra inquilini, anche al fine di risolvere la Procedura di Infrazione n. 2018/2258 avviata dalla Commissione Europea concernente il non corretto recepimento dell'articolo 19, paragrafo 1, lettera a) della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica. Si potrebbe ad esempio valutare una revisione dell'attuale ripartizione, passando da una distribuzione 70% dei consumi misurati e 30% ripartito per millesimi di proprietà, ad una ripartizione più paritaria, ovvero 50% e 50%.

3.5 Articolo 9

L'articolo 9 introduce modifiche all'articolo 10 del D.lgs. 102/14 concernenti la promozione dell'efficienza per il riscaldamento e il raffreddamento, prevedendo l'aggiornamento periodico dell'analisi del potenziale di sviluppo della cogenerazione ad alto rendimento e del teleriscaldamento e teleraffrescamento efficienti. In particolare si prevede che, in continuità con il lavoro precedentemente svolto, il GSE trasmetta al Ministero dello Sviluppo Economico e alle Regioni un rapporto contenente la valutazione del potenziale della cogenerazione ad alto rendimento e del teleriscaldamento e teleraffrescamento efficienti. Tale rapporto andrà trasmesso alla Commissione Europea entro il 31 dicembre 2020.

La Raccomandazione 2019/1659 e il Regolamento 2019/826 della Commissione Europea hanno specificato e in parte ampliato la portata del rapporto, inteso come valutazione completa del potenziale economico del riscaldamento e del raffreddamento efficiente, senza trascurare alcuna opzione disponibile, in una logica di analisi costi-benefici. Anche la valutazione della disponibilità di calore di scarto dovrà essere presa in considerazione. Sulla stessa linea è anche la c.d. Direttiva RED II, la quale fa cenno al tema laddove prevede che gli Stati membri effettuino una valutazione del loro potenziale di energia da fonti rinnovabili e dell'uso del calore e freddo di scarto per il settore del riscaldamento e del raffrescamento ed includono tale valutazione nel lavoro sul potenziale della cogenerazione e del teleriscaldamento.

Il lavoro da realizzare - *aggiornamento e ampliamento del precedente lavoro effettuato dal GSE* - appare dunque complesso e certamente importante, anche perché ad esso possono essere correlate politiche di sviluppo del riscaldamento e raffrescamento efficienti che ovviamente dovranno inquadrarsi nell'ottica del raggiungimento di tutti gli obiettivi indicati dal PNIEC, ivi inclusi altri obiettivi ambientali in esso richiamati, al minor costo possibile.

Proposta: ai fini della valutazione del potenziale sopra richiamato e del monitoraggio dello sviluppo del settore, l'art. 10 del D.lgs. 102/14 nella sua formulazione originale ha previsto l'istituzione presso il GSE di una banca dati ad ampio spettro sugli impianti di cogenerazione e sulle infrastrutture di teleriscaldamento e teleraffreddamento, esistenti e in realizzazione, cui sono chiamati a contribuire vari soggetti tra cui operatori, Agenzia delle Dogane, P.A., TERNA. Poiché, ai fini della valutazione del potenziale, così come previsto dai riferimenti normativi e regolamentari richiamati, è necessario caratterizzare dettagliatamente non solo l'offerta di calore ma anche la domanda, si propone di prevedere che anche i detentori di dati inerenti i consumi finali – quali ad esempio distributori, SNAM, Acquirente Unico – mettano a disposizione del GSE tali dati secondo modalità che saranno opportunamente concordate.

3.6 Articolo 11

Tale articolo introduce modifiche all'articolo 13 del D.lgs. 102/14 prevedendo l'istituzione di un Programma nazionale di informazione e formazione sull'efficienza energetica, la cui realizzazione è affidata all'Enea. Su tali tematiche, già nel recente passato, il GSE ha fornito supporto ad Enea nella definizione dei contenuti informativi e formativi relativi ai meccanismi di incentivazione nel settore dell'efficienza energetica.

Pertanto, preme evidenziare in questa sede l'esperienza pregressa sviluppata dal GSE sul tema, e che potrebbe essere ulteriormente valorizzata supportando Enea nella definizione del suddetto Programma. Ciò anche in considerazione del ruolo svolto dal GSE per la promozione all'uso degli incentivi per il settore residenziale, per la P.A., le imprese e in generale tutti i cittadini, considerando in particolare che il GSE:

- rende disponibile servizi abilitanti per rispondere ai fabbisogni degli attori pubblici e privati che operano in ambito locale, favorendo l'accesso agli incentivi per gli interventi di efficienza nel settore civile;

- collabora alla costruzione di programmi e progetti con Amministrazioni centrali, Enti territoriali e soggetti istituzionali volti a generare un «effetto moltiplicatore» degli interventi di efficienza nel settore residenziale.

Sono oltre 2.000 gli Enti locali affiancati dal GSE nella programmazione di interventi di riqualificazione del patrimonio pubblico e oltre 200 i «moltiplicatori istituzionali» attivati per:

- iniziative di cofinanziamento degli interventi;
- Informazione e formazione sulle opportunità;
- iniziative sperimentali di *behavioural change*.

Infine, sono circa 2.500 tra tecnici P.A., imprese e professionisti, esperti di associazioni di categoria, formati sul Conto Termico, autoconsumo fotovoltaico e sui Certificati Bianchi.

Proposta: il GSE potrebbe, in via generale, svolgere un ruolo di supporto all'Enea nella definizione del Programma nazionale di informazione e formazione sull'efficienza energetica. Si potrebbe pertanto prevedere un'intesa nella definizione degli obiettivi del Programma e dei relativi strumenti attuativi, con particolare riguardo ai sistemi di incentivazione gestiti dal GSE, per il settore residenziale, le P.A., le imprese ed i cittadini.

Si evidenzia a tale scopo, l'art. 14 del D.lgs. 28/2011, che ha disposto l'assegnazione al GSE, insieme ad Enea, del compito di realizzare un portale informativo sulle fonti rinnovabili e l'efficienza energetica. A ciò si aggiunge il ruolo di monitoraggio del GSE sull'efficacia delle politiche e delle misure adottate, così come individuato dal PNIEC.

3.7 Articolo 12

L'articolo 12 introduce modifiche all'art. 15 del decreto legislativo n. 102 del 2014 in tema di Fondo nazionale per l'efficienza energetica

Nel condividere l'impostazione generale dello schema di decreto, si segnalano alcuni suggerimenti, anche alla luce della recente emergenza sanitaria COVID 19.

Proposta: Si potrebbe valutare l'opportunità di potenziare, e quindi estendere, l'operatività del Fondo nazionale per l'efficienza energetica ad altri meccanismi finanziari, prevedendo, se del caso, la possibilità di concedere anche contributi a fondo perduto per rendere lo strumento maggiormente fruibile.

4. Ulteriori temi che interessano il recepimento della Direttiva EED

Articolo 6 del D.lgs. 102/14 - Acquisti delle Pubbliche Amministrazioni centrali

Tale articolo non è stato oggetto di modifica

Come già evidenziato nella memoria trasmessa in data 3 marzo 2020, nell'ambito dell'esame dell'atto del Governo n. 158 recante "Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica", il GSE ha avviato un'intensa fitta attività di collaborazione con Consip che si è concretizzata, tra l'altro, nell'implementazione di una Guida per agevolare l'accesso della P.A. agli incentivi del Conto termico per prodotti/servizi acquistati attraverso il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) – Bando Fonti Rinnovabili ed Efficienza Energetica - Prodotti Capitolati Speciali Conto termico 2.0.

Proposta: si propone di prevedere che Consip, nell'adeguare i criteri e le procedure per l'acquisto di beni e servizi della P.A., si avvalga del GSE al fine di definire requisiti minimi di efficienza energetica che consentano l'accesso ai principali meccanismi di incentivazione gestiti dal GSE (Conto Termico, Certificati Bianchi, CB-CAR). Ciò anche al fine di indirizzare le stesse P.A. ad accedere agli incentivi pubblici consentendo, in tal modo, un risparmio complessivo nelle relative attività di approvvigionamento di beni e servizi.

Articolo 17 del D.lgs. 102/14 - Monitoraggio dell'attuazione

Tale articolo non è stato oggetto di modifica.

L'articolo 17 del D.lgs. 102/2014 ha recepito quanto previsto dall'articolo 24 della Direttiva 2012/27/UE in tema di monitoraggio dei progressi compiuti sull'efficienza energetica; ci si riferisce in particolare alla necessità che gli Stati membri presentino relazioni di monitoraggio annuali e, dal 2014 ogni triennio, Piani di Azione per l'Efficienza Energetica in vista degli obiettivi al 2020.

Il Regolamento 2018/1999 dell'11/12/2018 sulla *Governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima stabilisce, tra l'altro, le modalità con cui gli Stati Membri preparano e aggiornano i Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima e introduce nuove modalità di monitoraggio integrate dei progressi compiuti nelle 5 dimensioni dell'Unione dell'energia. Il Regolamento abroga le parti della Direttiva 2012/27/UE che prevedono i Piani di Azione per l'Efficienza Energetica e le relazioni annuali degli Stati membri (articolo 24 comma da 1 a 4, allegato XIV). I progressi compiuti nel perseguimento degli obiettivi sull'efficienza energetica e l'aggiornamento di misure e obiettivi devono ora essere contenuti nelle relazioni biennali di monitoraggio dei PNIEC e negli aggiornamenti dei PNIEC medesimi.

Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima che l'Italia ha presentato alla Commissione Europea a fine 2019 ha peraltro trattato il tema del monitoraggio e aggiornamento del PNIEC prevedendo, tra l'altro, che il GSE realizzi una piattaforma di monitoraggio funzionale anche alla predisposizione delle relazioni biennali integrate da inviare alla Commissione Europea.

Proposta: si propone di modificare l'articolo 17 del D.lgs. 102/2014 coerentemente alla nuova disciplina relativa al monitoraggio integrato e l'aggiornamento dei PNIEC introdotta dal Regolamento *Governance*: infatti, non risultano più necessari i PAEE triennali e i progressi compiuti sull'efficienza energetica andranno espressi all'interno delle relazioni biennali integrate di monitoraggio del PNIEC.

5. Conclusioni

Considerate le suddette premesse e proposte volte a favorire il pieno recepimento della Direttiva (UE) 2018/2002 sull'efficienza energetica, quale fondamentale strumento per il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità al 2030, nonché possibile leva per un vigoroso rilancio dell'economia europea, il GSE, nello svolgimento del proprio ruolo di gestore e promotore dei numerosi meccanismi d'incentivazione, offre la massima disponibilità alla 10ª Commissione Industria, Commercio, Turismo del Senato, nell'acquisizione di eventuali ulteriori elementi utili all'espressione del parere al Governo sul provvedimento in oggetto.