

30 luglio 2015



Ministero dello Sviluppo Economico

Direzione generale per il mercato elettrico, le rinnovabili e l'efficienza energetica, il nucleare

di concerto con il

Ministero dell'ambiente

e della tutela del territorio e del mare

Direzione generale per il clima e l'energia

CONSULTAZIONE PUBBLICA

Proposte per il potenziamento e la qualifica
del meccanismo dei Certificati Bianchi

Il presente documento è stato redatto con il supporto di ENEA, RSE e GSE.

Sommario

1	Premessa	3
2	Gli obiettivi 2017-2020	5
3	Soggetti ammissibili e modalità di accesso	6
4	Revisione delle modalità di riconoscimento dei certificati bianchi	7
4.1	Periodo di vita utile pari alla vita tecnica	8
4.2	Periodo di vita utile pari a 5 anni e introduzione di un “fattore di premialità”	10
5	Addizionalità	11
6	Ambiti di applicazione	12
6.1	Settore civile	13
6.2	Fonti rinnovabili	13
7	Metodi di valutazione dei risparmi	14
7.1	Introduzione di Proposte di Progetti e di Programmi di Misura Standardizzati (PPPMS)	14
7.2	Proposte di Progetto e di Programma di Misura a Consuntivo (PPPMC)	15
8	Diagnosi energetiche	16
9	Semplificazione amministrativa e tempistiche di presentazione e rendicontazione	16
10	Misure per prevenire comportamenti speculativi	17
11	Verifiche	17

1 Premessa

Il meccanismo dei Certificati Bianchi, introdotto con i decreti ministeriali 24 aprile 2001, rappresenta una delle prime esperienze, a livello internazionale, di applicazione di uno strumento di mercato alla promozione dell'efficienza energetica negli usi finali.

Il meccanismo si configura come un regime obbligatorio di risparmio di energia primaria, posto in capo ai distributori di energia elettrica e gas naturale con più di 50.000 clienti. L'obbligo è determinato sulla base del rapporto tra la quantità di energia elettrica e gas naturale dagli stessi distribuita e la quantità distribuita sul territorio nazionale dalla totalità dei soggetti obbligati.

I soggetti obbligati possono adempiere al proprio obbligo realizzando progetti in proprio o acquistando i titoli di efficienza energetica (i c.d. "Certificati Bianchi") sul mercato gestito dal Gestore dei Mercati Energetici (GME) o attraverso contratti bilaterali.

I progetti possono essere presentati sia dai soggetti obbligati, sia da altri soggetti, quali: distributori non obbligati, società di servizi energetici, società con obbligo di nomina dell'*energy manager*, società che provvedono alla nomina di un responsabile per la conservazione e l'uso razionale dell'energia o si dotino di un sistema di gestione dell'energia certificato in conformità alla norma ISO 50001.

Sono ammissibili gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica realizzati in diversi ambiti: settore industriale, residenziale, terziario, dei trasporti, agricolo e pubblica illuminazione, e riguardanti differenti tipologie di progetti.

Per quantificare i risparmi derivanti dagli interventi si possono utilizzare schede standardizzate, in cui il risparmio è definito ex-ante, schede analitiche caratterizzate da un algoritmo di quantificazione dei risparmi di energia, oppure è possibile ricorrere al metodo a consuntivo. In quest'ultimo caso, i risparmi sono valutati ex-post ed è richiesto all'operatore di proporre un algoritmo di calcolo e un programma di misura dei risparmi conseguiti. In ogni caso i titoli sono rilasciati, per un periodo di norma pari a 5 anni, sulla base dei risparmi realizzati espressi in tonnellate equivalenti di petrolio (tep).

I risparmi energetici sono calcolati al netto dei risparmi non addizionali, ossia di quei risparmi che si sarebbero comunque ottenuti per effetto dell'evoluzione tecnologica o di altri fattori esterni.

Le Linee Guida EEN 9/11, recanti le modalità di presentazione dei progetti di efficienza energetica, al fine di favorire interventi con un maggior grado di strutturalità e di promuovere la realizzazione di nuovi interventi, hanno introdotto un coefficiente moltiplicativo "tau" che ha l'effetto di anticipare durante la vita utile (periodo di diritto all'incentivo, pari, di norma, a 5 anni), il risparmio che l'intervento potenzialmente produrrà nell'arco della sua vita tecnica (spesso maggiore di 5 anni), tenuto conto delle diverse tecnologie e di un tasso di decadimento annuo delle prestazioni energetiche pari al 2%.

Il meccanismo prevede, inoltre, una copertura dei costi sostenuti dai distributori per l'adempimento agli obblighi, in termini di rimborso tariffario, determinato annualmente dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, legato all'andamento dei prezzi riscontrati sul mercato dei titoli, gestito dal GME.

Nell'anno d'obbligo 2013 è stato conseguito l'80% dell'obbligo previsto, confermando le potenzialità del meccanismo con una spesa complessiva per il Paese di circa 710 milioni di euro.

Dall'avvio del meccanismo fino al 31 dicembre 2014, come illustrato nella relazione annuale pubblicata dal GSE, sono stati emessi oltre 31 milioni di titoli e contabilizzati più di 20 Mtep di risparmi di energia primaria addizionale.

In questi ultimi anni si è assistito a un graduale aumento degli interventi nel settore industriale (stabilimenti e cicli produttivi), mentre nel primo e secondo periodo d'obbligo erano prevalenti gli interventi nel settore civile e terziario (abitazioni e uffici).

Gli interventi nel settore industriale, riguardanti prevalentemente l'ottimizzazione dei processi produttivi e dei layout degli impianti, il *revamping* di forni industriali e recuperi termici da

combustione, hanno generato l'80% dei TEE rilasciati negli ultimi anni e il 79% dei titoli riconosciuti nel 2014.

Segue il settore civile con un contributo di circa il 18% dei titoli riconosciuti (si tratta prevalentemente di progetti relativi agli impianti per la climatizzazione e la produzione di acqua calda sanitaria) e il settore dell'illuminazione pubblica e privata con il 3% sul totale.

Una tendenza emersa è il progressivo minor utilizzo delle schede standard, a conferma della propensione degli operatori a ricorrere al metodo a consuntivo, in grado di cogliere le caratteristiche specifiche di interventi con un alto livello di complessità.

I soggetti più attivi nella presentazione dei progetti sono le società dei servizi energetici (oltre il 70%). Il D.lgs. 102/2014 obbliga tali società, ai fini dell'ottenimento dei titoli, ad acquisire la certificazione UNI 11352, nell'intento di promuovere, a partire da luglio 2016, lo sviluppo delle competenze nel settore.

Nell'ambito del suddetto decreto è previsto l'aggiornamento delle Linee Guida, per un miglior raccordo con gli altri strumenti previsti dallo stesso decreto (precisamente, l'efficientamento degli immobili pubblici e il Fondo per l'efficienza energetica) e per:

- migliorare l'efficacia del meccanismo, anche con eventuali modifiche della soglia dimensionale richiesta;
- valorizzare i risparmi energetici derivanti da misure volte al miglioramento comportamentale;
- prevenire comportamenti speculativi.

Il DM 28 dicembre 2012 ha limitato l'accesso al meccanismo dei certificati bianchi, a decorrere dal 1° gennaio 2014, ai soli progetti non ancora realizzati o in corso di realizzazione, ossia a quei progetti che al momento della presentazione non avevano ancora iniziato a generare risparmi. In tal modo, il principio di non attribuire incentivi a interventi già realizzati e regolarmente messi in esercizio a prescindere dall'incentivo è già stato reso operativo, rispettando quella che deve essere la logica sussidiaria dell'intervento pubblico rispetto alla propensione all'investimento.

L'aggiornamento delle Linee Guida, in attuazione di quanto previsto dall'art.7 del D.lgs. 102/2014, è finalizzato a superare alcune rilevanti criticità incontrate in fase di attuazione, quali:

- a. il rischio di conteggiare risparmi e attribuire certificati per risparmi futuri o solo potenziali, che potrebbero non essere realizzati a causa di dismissioni o riqualificazioni anticipate degli impianti dovute, ad esempio, all'andamento del mercato o a logiche di obsolescenza commerciale e tecnologica del bene; ciò comporta un rischio molto elevato per il sistema e comunque un fenomeno di sovrastima del risparmio effettivamente prodotto, difficile da gestire;
- b. la necessità di aggiornare il ruolo, le conseguenti responsabilità ed i diritti nei confronti del GSE di quelli che le attuali Linee guida chiamano "soggetto proponente" e "cliente partecipante";
- c. la necessità di una metodologia più oggettiva, o comunque maggiormente definita ex-ante, per la valutazione dei progetti dei settori industriali e infrastrutturali, in modo da orientare fin dall'inizio il proponente su cosa debba assumere come baseline, a vantaggio dell'efficacia e della rapidità della successiva procedura di valutazione e per evitare il fenomeno della sovra-allocazione;
- d. l'assenza di una modalità efficace per tener conto dell'evoluzione tecnologica nel corso della vita del progetto, che dovrebbe portare a rivedere la durata del sostegno pubblico o comunque a non assumere necessariamente l'intera vita tecnica (peraltro potenziale) come parametro uniforme di riferimento.

Si considera, pertanto, urgente procedere ad un aggiornamento delle Linee Guida al fine di:

- promuovere le competenze dei soggetti ammessi, come già previsto all'art.12, comma 5, del D.lgs. 102/2014, che introduce l'obbligo di certificazione UNI 11352 e UNI CEI 11339;
- eliminare i rischi di sovra-remunerazione;

- premiare le tecnologie più efficienti attraverso una più chiara definizione del principio di addizionalità;
- razionalizzare, armonizzare e differenziare opportunamente i diversi strumenti di sostegno dell'efficienza energetica vigenti, al fine di indirizzare correttamente le risorse a disposizione;
- rivedere le modalità per il riconoscimento dei titoli di efficienza energetica al fine di eliminare il rischio di riconoscerli per risparmi che potrebbero non essere realizzati;
- aggiornare i ruoli del soggetto presentatore del progetto e del soggetto realizzatore dell'investimento;
- precisare le modalità di effettuazione dei controlli.

Si evidenzia, inoltre, che è stata avviata un'interlocuzione con la Commissione Europea per approfondire i profili di applicabilità delle nuove Linee guida sugli aiuti di Stato a sistemi di valorizzazione del risparmio tramite modelli di mercato come quello dei certificati bianchi, e al fine di valutare gli eventuali obblighi di notifica connessi.

Il presente documento ha l'obiettivo di illustrare le nuove misure che il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, intende introdurre per qualificare e potenziare il meccanismo, per un uso più efficiente ed efficace delle risorse, in vista degli obiettivi nazionali da raggiungere al 2020.

Si invitano tutti i soggetti interessati (operatori, Associazioni di categoria) a partecipare alla consultazione.

Eventuali osservazioni e proposte possono essere trasmesse al seguente indirizzo e-mail certificatibianchi@mise.gov.it entro il 30 settembre 2015.

2 Gli obiettivi 2017-2020

Il meccanismo dei certificati bianchi si inserisce tra le misure per l'efficienza energetica che il Paese ha adottato allo scopo di conseguire gli obiettivi di risparmio energetico al 2020 indicati nella Strategia Energetica Nazionale e pari a 20 Mtep di risparmio di energia primaria annua (15,5 Mtep di energia finale) rispetto allo scenario di riferimento.

La stessa Strategia individua nell'efficienza energetica la prima priorità per il Paese, in quanto contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di politica energetica, alla riduzione dei costi energetici, al miglioramento della sicurezza di approvvigionamento limitando l'impatto ambientale grazie all'abbattimento delle emissioni di gas climalteranti. La Strategia attribuisce al meccanismo dei Certificati bianchi un ruolo primario per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica al 2020.

Il ruolo preminente dello strumento è stato confermato dal D.lgs.102/2014 che, nel recepire l'art.7 della direttiva sull'efficienza energetica 2012/27/UE, ha fissato un obiettivo di risparmio energetico da conseguire nel periodo 2014-2020, pari a 25,5 Mtep cumulati di energia finale, e ha individuato, nel meccanismo dei certificati bianchi, il regime obbligatorio di efficienza energetica che dovrà garantire il raggiungimento del 60% del predetto obiettivo.

A tal fine il D.lgs. 102/2014 ha stabilito che i provvedimenti concernenti la determinazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico per gli anni successivi al 2016, possono prevedere un'estensione dell'ambito dei soggetti obbligati e misure alternative di assolvimento dell'obbligo, laddove si ritenesse necessario, nonché il potenziamento del sistema di sostegno e nuove misure in grado di rendere maggiormente efficace le politiche di promozione dell'efficienza energetica.

In relazione a quanto suddetto, gli obiettivi 2017-2020 saranno definiti tenendo conto della necessità di rispettare gli obiettivi fissati dalla Strategia Energetica Nazionale e dal D.lgs. 102/2014, ma anche valutando il nuovo quadro operativo che verrà definito con l'aggiornamento delle linee guida

del meccanismo, in modo da evitare effetti negativi sul mercato e sui soggetti obbligati in particolare dalla revisione di alcuni parametri dell'attuale metodologia.

3 Soggetti ammissibili e modalità di accesso

Il DM 28 dicembre 2012 ha ampliato la platea dei soggetti ammessi al meccanismo dei certificati bianchi, includendo anche le imprese o gli Enti pubblici che hanno provveduto alla nomina del responsabile per la conservazione e l'uso razionale dell'energia o si sono dotati di un sistema di gestione dell'energia conforme alla norma ISO 50001.

Il D.lgs. 102/2014 ha dato maggiore impulso allo sviluppo di competenze nel settore dei servizi energetici, prevedendo che, dal 18 luglio 2016, per poter presentare richieste di accesso al meccanismo dei certificati bianchi le società di servizi energetici devono essere certificate UNI 11352 (ESCO) e gli esperti in gestione dell'energia devono essere certificati UNI 11339.

I risultati registrati nell'anno solare 2014 confermano il ruolo attivo delle società di servizi energetici. Si rappresenta, infatti, che circa il 66% dei titoli riconosciuti con il metodo a consuntivo (82% dei TEE totali) in tale periodo è riconducibile a progetti presentati da ESCO, realizzati prevalentemente in contesti industriali.

Rilevante il ruolo delle società con obbligo di nomina dell'*energy manager* che, pur presentando solo il 7% dei progetti a consuntivo, hanno generato circa il 33% dei titoli afferenti a questo metodo di valutazione. Poco significativo risulta il contributo delle imprese e degli Enti pubblici che hanno nominato volontariamente un *energy manager* o si sono dotati di un sistema di gestione dell'energia ISO 50001.

Rispetto ai primi anni di avvio del meccanismo, la diffusione degli interventi in area industriale e infrastrutturale e la maggiore rilevanza del valore economico dei progetti hanno significativamente modificato il modello economico-finanziario di realizzazione degli interventi. Di conseguenza, è necessario aggiornare i ruoli e le responsabilità dei vari soggetti: il soggetto incaricato dell'attuazione del progetto/della presentazione della domanda (in maggioranza, una ESCO), l'operatore economico o il soggetto che sostiene il costo dell'investimento e genera il risparmio, che non necessariamente coincide con il presentatore del progetto e che quasi sempre è il titolare responsabile della gestione dell'impianto o dell'infrastruttura.

Le attuali Linee Guida identificano come "titolare del progetto" quello che, secondo il DM 2012, è il soggetto incaricato dell'attuazione, titolarità da cui derivano dei diritti e una piena responsabilità formale di tale soggetto nel rapporto verso il GSE per le informazioni e dichiarazioni fornite nella presentazione della domanda e nell'attuazione del progetto. Tale ultimo aspetto è stato sovente contestato dalle ESCO che ritengono di non essere responsabili delle dichiarazioni e dati contenuti nei progetti o delle modalità di gestione, da parte del proprio cliente, di impianti o infrastrutture non affidati alla loro gestione diretta.

Fermo restando quanto sopra espresso circa l'attuale responsabilità nei confronti del GSE, risulta pertanto:

- a. l'evidenza dei rischi derivanti dall'assenza di una puntuale regolazione dei flussi informativi verso il GSE di ciascuno di tali soggetti, che ha comportato criticità in ordine al rispetto del divieto di cumulo di incentivi pubblici e al mantenimento dei requisiti dichiarati in fase di approvazione del progetto;
- b. la necessità di introdurre strumenti di corresponsabilità tra i menzionati soggetti, in particolare laddove il presentatore del progetto, intermediario tecnico e commerciale, non coincida con il beneficiario ultimo dell'incentivo (cliente), e abbia un capitale sociale inferiore alla valorizzazione economica dei titoli riconosciuti, circostanza tale da non poter garantire il recupero dei titoli laddove ne sia accertata la mancata spettanza

- c. la necessità di definire i diritti ed i doveri del cliente nel corso del rapporto di incentivazione e di ribadire il principio di responsabilità delle ESCO per le dichiarazioni e i dati forniti ai fini dell'ottenimento dell'incentivo
- d. la richiesta di garanzie da parte del titolare della domanda nei confronti del proprio cliente, per il rischio assunto verso il GSE nel caso di mancata produzione dei risparmi.

Si rende altresì necessario introdurre misure volte a prevenire eventuali comportamenti speculativi, incrementando l'affidabilità e la qualità dei soggetti coinvolti, in coerenza con le disposizioni del D.lgs. 102/2014.

Al fine di limitare le criticità segnalate, si ritiene necessario che le nuove Linee Guida:

- a. chiariscano meglio la possibilità per le imprese e gli Enti pubblici che dispongano di un *energy manager*, o che siano obbligati a nominarlo, di presentare e gestire direttamente la domanda nei confronti del GSE;
- b. ovvero, negli stessi casi, ove esista un *energy manager*, prevedano che debba essere necessariamente quest'ultimo a presentare la domanda, conoscendo le peculiarità tecniche e gestionali dell'impianto cui si riferisce il progetto, in luogo di eventuali soggetti terzi;
- c. comunque, nel caso di affidamento dell'incarico ad un soggetto terzo, stabiliscano che il titolare dell'impianto sia identificato come il titolare del progetto e sia tenuto a controfirmare le dichiarazioni presentate dalla Società di servizi e asseverare i dati tecnico-economici in esse contenute, condividendone la relativa responsabilità.

La titolarità del progetto in capo al soggetto terzo, con conseguenti responsabilità verso il GSE, dovrebbe essere limitata ai casi di dimostrata partecipazione dello stesso soggetto terzo al finanziamento, alla realizzazione nonché alla gestione dell'impianto tecnologico per tutta la vita tecnica dell'intervento. In ogni caso, ferma restando l'autonomia organizzativa delle parti per la regolazione dei loro rapporti, ai fini del rapporto verso il GSE il soggetto terzo deve possedere requisiti di solidità patrimoniale tale da poter essere affidabile controparte; nel caso di mancato possesso di tali requisiti, si ritiene che entrambi i soggetti si configurino quale controparte della convenzione da stipularsi con il GSE, nell'ambito della quale assumono le relative responsabilità in solido.

Le Linee guida devono altresì chiarire le modalità operative con cui il titolare dell'impianto (oggi "il cliente") comunica al GSE la modifica dell'eventuale mandato conferito a soggetto terzo, lungo la durata dell'incentivo.

4 Revisione delle modalità di riconoscimento dei certificati bianchi

La diffusione di interventi nel settore industriale e dei servizi ha reso più attuale il rischio di dismissione anticipata o di variazioni significative nel volume di produzione degli impianti oggetto degli interventi cui – secondo le attuali Linee Guida - sono rilasciati, in via anticipata in 5 anni (c.d. risparmi netti anticipati o Rna), i certificati bianchi basandosi sulle stime quantitative e di vita tecnica formulate in fase di ammissione. Questo rischio può derivare dall'andamento del mercato, dalle opportunità strategiche e commerciali e/o di diversificazione del business, ovvero dall'obsolescenza commerciale e tecnologica del bene e rende necessaria una revisione delle modalità di calcolo del coefficiente di durabilità "tau", ad oggi correlato alla vita tecnica dell'impianto e alla potenziale produzione di risparmio, solo con un coefficiente di decadimento prestazionale pari al 2% all'anno.

Una seconda considerazione riguarda la revisione dell'assunto secondo cui il sostegno pubblico al risparmio debba essere necessariamente esteso a tutta la vita tecnica dell'impianto che, per impianti con vita tecnica pari o superiore a 30 anni, porta a risultati non coerenti con le politiche di promozione dell'innovazione tecnologica. Ciò non toglie che l'impianto possa continuare a produrre risparmi anche dopo la fine dell'incentivo ma è molto difficile che ciò motivi la necessità di mantenere costante l'incentivo pubblico, anche per orizzonti pluridecennali di vite tecniche.

Si evidenzia, che, a fronte dei benefici derivanti da un riconoscimento anticipato dei risparmi futuri, le attuali Linee Guida non disciplinano adeguatamente le garanzie per la concessione di incentivi e la contabilizzazione di risparmi.

Di seguito si illustrano due proposte di revisione delle modalità di riconoscimento dei certificati, alternative tra di loro, pur lasciando agli operatori l'opportunità di proporre di ulteriori nell'ambito delle osservazioni alla presente consultazione.

4.1 Periodo di vita utile pari alla vita tecnica

Ai fini di una più corretta determinazione dei risparmi ed attribuzione degli incentivi, il periodo di riconoscimento dei titoli dovrebbe essere pari al periodo di effettivo utilizzo dell'impianto oggetto di intervento di efficientamento, in relazione al quale sono definiti i piani di investimento aziendali e eventuali programmi di sostituzione delle tecnologie esistenti con altre più efficienti ed economicamente competitive, tenuto conto dell'obsolescenza tecnologica e commerciale dell'impianto.

La proposta, in generale, prevede:

- la revisione del parametro "vita tecnica T" che, ai fini dell'incentivazione pubblica, per tener conto dell'obsolescenza tecnologica e commerciale del bene, anche per interventi più onerosi e strutturali, non può superare i 15 anni. Per i progetti per cui sia dimostrabile o indicata una vita tecnica superiore ai 10 anni, e comunque fino ad un massimo di 15, al decimo anno si procede inoltre ad una revisione della baseline per adeguarla all'evoluzione tecnologica e del mercato;
- l'allungamento del periodo di "vita utile U" fino al termine della vita tecnica come sopra definita. Pertanto, i certificati saranno riconosciuti sulla base dei risparmi effettivamente realizzati e rendicontati dai proponenti al GSE nell'arco dell'intera vita tecnica, con eventuale applicazione di un coefficiente di attualizzazione. In sostanza verrebbe eliminato il concetto di vita utile, coincidendo questa con la vita tecnica.

Ad ogni modo sarebbe garantita al GSE la possibilità di effettuare verifiche, sia mediante sopralluoghi sia mediante controlli documentali, durante l'intero periodo di vita tecnica dell'intervento.

La tabella seguente riporta la vita tecnica proposta per tipologia di intervento

TIPOLOGIA DI INTERVENTO	VITA TECNICA (ANNI)	TIPOLOGIA DI CERTIFICATI	
		Tipo I Riduzione dei consumi di energia elettrica	Altra tipologia Riduzione dei consumi di gas e/o altro
Installazione componenti per l'ottimizzazione della combustione delle fonti energetiche non rinnovabili (bruciatori rigenerativi, recuperativi, ossicombustione, ecc.)	10		X
Installazione componenti per il recupero di calore per usi termici (essiccazione, preriscaldamento, ecc.)	10		X
Installazione componenti per il recupero di calore per la produzione di energia elettrica per autoconsumo	10	X	
Installazione di generatori di calore più efficienti in contesti industriali	15		X
Installazione di generatori di calore più efficienti	10		X
Installazione dispositivi per la riqualificazione termodinamica del vapore acqueo attraverso compressione meccanica	10		X
Essiccazione con dispositivi a microonde e radiofrequenza	10		X
Installazione di forni a conduzione e irraggiamento per fusioni e cotture	10		X
Installazione motori elettrici e loro componenti (installazione di motori e/o inverter)	5	X	

Rifasamento elettrico (presso l'utenza finale, sulla rete di distribuzione, localizzato sui motori elettrici)	5	X	
Installazione impianti di produzione e distribuzione dell'aria compressa	10	X	
Installazione impianti di trasporto interno (a nastro, a catena, a rulli)	10	X	
Installazione impianti di frantumazione, taglio ecc.	10	X	
Aumento dell'efficienza degli impianti di pubblica illuminazione	10	X	
Installazione apparecchi illuminanti più efficienti	10	X	
Installazione di sorgenti luminose più efficienti	10	X	
Installazione di alimentatori più efficienti	10	X	
Installazione di sistemi per l'illuminazione più efficienti (apparecchi illuminanti, sorgenti, alimentatori, regolatori ecc. in un'unica soluzione)	10	X	
Produzione di energia elettrica dalla rigassificazione del GNL	10	X	
Installazione meccanismi di trasmissione della forza motrice a più alta efficienza	10	X	
Sostituzione di elettrodomestici con prodotti analoghi a più alta efficienza	5	X	
Installazione di sistemi e prodotti per la riduzione dei consumi di energia per la produzione di acqua calda	10	X	X
Installazione di apparecchiature a più alta efficienza per la produzione di energia frigorifera nei processi industriali	10	X	X
Interventi per l'isolamento termico degli edifici	15	X	X
Interventi per il controllo della radiazione entrante attraverso le superfici vetrate (vetri selettivi, protezioni solari esterne ecc.)	8	X	X
Applicazioni delle tecniche dell'architettura bioclimatica, del solare passivo e del raffrescamento passivo	15	X	X
Utilizzo di calore di recupero per riscaldamento o raffrescamento degli edifici	10	X	X
Installazione di pompe di calore elettriche o a gas con funzione di riscaldamento e raffreddamento in edifici di nuova costruzione o ristrutturati che rispettano i requisiti di cui Dlgs 19 agosto 2005, n°192 e s.m.i.	10	X	X
Veicoli adibiti al trasporto pubblico più efficienti	10		X
Veicoli stradali a trazione elettrica e a gas naturale	10		X
Installazione di sistemi per la riduzione del fabbisogno di energia per applicazioni ICT (climatizzazione, server, UPS, stazioni radiobase, ecc.)	5	X	
Installazione di sistemi efficienti di gestione, distribuzione e/o di potabilizzazione delle acque	10	X	
Installazione di inverter e/o compressori ad alta efficienza	10	X	
Installazione di diffusori "a bolle fini"	10	X	
Ottimizzazione dei sistemi di pompaggio azionati da motori elettrici	10	X	
Misure Comportamentali	3	X	X

La proposta prevede una serie di indubbi vantaggi per il sistema e per lo stesso operatore, tra cui:

- la garanzia di una corretta determinazione ed emissione dei certificati spettanti, da rilasciare a fronte dell'effettiva maturazione del diritto, ovvero solo a seguito dell'avvenuta rendicontazione o misurazione dei risparmi conseguiti;
- la possibilità di monitorare lo stato di raggiungimento dell'obiettivo di risparmio di energia finale al 2020, valorizzando puntualmente anche i risparmi che verranno generati dopo i primi cinque anni di vita utile dell'intervento, attualmente solo stimati;

- una maggiore trasparenza della rendicontazione nazionale, dal momento che sarebbero ridotte le differenze di scala oggi esistenti tra contabilità fisica (Tep risparmiati) e contabilità economica (certificati rilasciati) e che rendono poco visibile dall'esterno e prevedibile l'andamento del sistema;
- il superamento di un assetto che determina nuovi rischi di controparte e nuovi costi di transazione nel sistema, non semplici da gestire.

L'allungamento del periodo di vita utile, grazie all'eliminazione del rischio di restituzione dell'incentivo percepito in caso di vita effettiva del bene inferiore alla vita tecnica, potrebbe favorire, tra l'altro, il ricorso a strumenti contrattuali (e di finanziamento), di durata anche superiore a 5 anni, e che prevedono l'affidamento del servizio energia ad ESCO certificate UNI 11352. Ciò favorirebbe in particolare la ripartizione tra ESCO e cliente, per periodi pluriennali superiori ai 5 anni, dei benefici economici derivanti dall'implementazione del progetto, dei benefici correlati alla corretta gestione degli impianti oggetto di intervento o, in generale, dell'ottenimento di risultati contrattualmente garantiti, come già previsto dalla stessa norma UNI.

Tale soluzione andrebbe altresì nella direzione di favorire, come sopra rappresentato, una condivisione di responsabilità, dei rischi e dei benefici tra la ESCO e il cliente, ivi inclusi i certificati bianchi derivanti dalla realizzazione e dalla corretta gestione degli impianti oggetto di efficientamento.

Ad ogni modo, al fine di preservare gli aspetti economico-finanziari positivi presenti nell'attuale regolazione, si potrebbe consentire al proponente di optare per una delle successive possibilità:

- anticipazione, nei primi 5 anni dell'incentivo, di una quota parte dei titoli corrispondenti ai risparmi che si stima possano essere conseguiti successivamente ai primi 5 anni di vita utile dell'intervento e fino al termine della vita tecnica. La restante parte dei titoli verrebbe rilasciata dopo il 5° anno e solo a seguito dell'avvenuta rendicontazione, da parte del proponente, dei risparmi effettivamente conseguiti, compensando le eventuali differenze rispetto alla quota parte anticipata. Nello specifico, per i primi 5 anni di vita utile, il soggetto proponente beneficerebbe sia del risparmio effettivamente contabilizzato nel periodo di riferimento, sia di una quota parte del risparmio anticipato, quest'ultima comunque non superiore al 25% del totale dei risparmi che si stima possano essere conseguiti successivamente al 5° anno;
- anticipazione, nei primi 5 anni dell'incentivo, dei titoli corrispondenti ai risparmi che si stima possano essere conseguiti dal sesto al decimo anno della vita tecnica, fino all'eventuale revisione della baseline (solo nel caso in cui la vita tecnica ecceda i 10 anni), corrispondenti all'applicazione di un fattore K pari al massimo a 2. In questo caso, tuttavia, si prevede la prestazione da parte del richiedente di idonee garanzie finanziarie, finalizzate al recupero da parte del GSE dei titoli emessi anticipatamente, qualora si verificasse che gli stessi non siano dovuti in tutto o in parte.

Quanto sopra descritto comporterebbe per il sistema una minore esposizione al rischio di riconoscere incentivi a risparmi che potrebbero non essere realizzati, in virtù dell'interesse del proponente a conseguire e rendicontare i risparmi addizionali anche successivamente al 5° anno, al fine di percepire la restante quota parte dei titoli non anticipata, sfruttando interamente le potenzialità dello strumento di incentivazione.

4.2 Periodo di vita utile pari a 5 anni e introduzione di un "fattore di premialità"

Una diversa opzione prevede il riconoscimento dei certificati per i risparmi effettivamente realizzati per un periodo pari a 5 anni.

In presenza di un contributo tariffario che rappresenti un buon riferimento del valore di titoli scambiati sul mercato o con contratti bilaterali, come già è quello attuale, e che rifletta, altresì, il costo

marginale della tecnologia, il mercato selezionerebbe dapprima gli interventi con un minor costo unitario per tep di risparmio realizzato e poi quelli con un costo maggiore, fino all'ottenimento dell'ultimo tep di risparmio addizionale, rilevante per il conseguimento degli obiettivi. In tale scenario il mercato dei titoli di efficienza energetica dovrebbe essere in grado di riflettere i reali costi delle tecnologie, debitamente monitorati a fronte anche dell'introduzione di un obbligo di comunicazione della natura ed entità degli investimenti sostenuti.

Tuttavia, per evitare i problemi di scarsa attrattività del meccanismo per progetti più complessi già riscontrati negli anni precedenti e al fine di assicurare il sostegno anche a interventi di incremento dell'efficienza energetica a più elevata intensità di capitale, maggiore vita tecnica e maggiori ricadute in termini di riduzione dell'impatto ambientale e di innovazione industriale, si potrebbe applicare un "*fattore di premialità*" compreso tra 1,5 e 2 ai risparmi effettivamente conseguiti e rendicontati nell'arco della vita utile. Tale fattore di premialità dovrebbe essere chiaramente definito ex ante, evitando interpretazioni soggettive e consentendo agli investitori di poter fare stime affidabili.

A titolo di esempio potrebbero beneficiare di tale premialità gli interventi di efficienza energetica nel settore: idrico (per ridurre le perdite); mobilità e trasporti (per ridurre le polveri sottili), civile (solo per la riqualificazione profonda degli edifici), industriale (per l'innovazione e la competitività delle imprese).

L'implementazione di tale soluzione comporterebbe l'individuazione di modalità per garantire un'efficiente transizione dall'attuale sistema al nuovo anche al fine di non creare turbative e distorsioni al mercato.

5 Addizionalità

I risparmi energetici oggetto degli incentivi sono oggi calcolati al netto dei risparmi non addizionali, ossia di quei risparmi che si sarebbero comunque ottenuti per effetto dell'evoluzione tecnologica, normativa o del mercato. Vengono pertanto esclusi dal sostegno le tecnologie già rappresentative del mercato o del settore di riferimento, nonché gli interventi che devono essere realizzati per effetto di obblighi normativi, supportando, in una logica costo-efficacia, la penetrazione sul mercato di tecnologie innovative per accelerarne l'utilizzo.

Gli incentivi all'efficienza energetica dovrebbero limitarsi a compensare i costi aggiuntivi derivanti dall'investimento, tenendo conto dei benefici derivanti dal risparmio energetico.

Tale orientamento è stato perseguito anche dall'Autorità¹ nella definizione del valore costante di ritiro dei titoli afferenti ai Grandi Progetti, il cui valore tiene conto dei minori costi operativi derivanti, per l'intera durata del periodo incentivante, dagli interventi di efficienza energetica realizzati.

In relazione alla eterogeneità dei settori di intervento e dei mercati di riferimento, si sono riscontrate notevoli difficoltà nell'applicazione del criterio dell'addizionalità: ad esempio, davanti ad un investimento in campo industriale, risulta evidente come sia poco significativo l'esercizio di ricostruire l'impianto che si sarebbe realizzato comunque, per effetto della media di mercato.

Dunque, in questi casi, un'ipotesi di applicazione del criterio è che il soggetto proponente proponga al GSE una baseline di riferimento a partire dalla quale calcolare i risparmi conseguibili dal progetto. La baseline deve riferirsi al medesimo settore di intervento, alla medesima tipologia di progetto e al medesimo prodotto e/o servizio reso, tenendo in considerazione la tecnologia considerata quale "media di mercato" alla data di realizzazione dell'intervento, in termini di prestazioni energetiche, di costo tecnologico e di grado di penetrazione sul mercato, nonché obblighi normativi, tecnici e ambientali, e misure ex-ante (ad esclusione delle nuove realizzazioni). Il proponente può utilizzare dati di misura e anche dati di letteratura sui consumi energetici per tali determinazioni purché:

- siano aggiornati dal punto di vista temporale e omogenei sotto il profilo del processo;

¹ Deliberazione del 13 marzo 2014, 107/2014/R/EFR

- costituiscano indicatori effettivi delle tendenze del mercato, dunque senza incidenza di dati relativi ad investimenti ancora presenti sul mercato ma effettuati vari decenni prima;
- siano riferiti al mercato nazionale in tutti i casi in cui tale dato esista e solo in mancanza di dati nazionali, al mercato europeo o estero.

Le linee guida intendono quindi precisare meglio alcuni aspetti relativi alle problematiche emerse sul tema dell'addizionalità e della baseline, come il periodo di disponibilità delle misure ex-ante, le caratteristiche dei misuratori da impiegare, le modalità di valutazione dell'addizionalità in relazione all'ambito produttivo e geografico, le modalità di revisione della baseline e dell'addizionalità nel tempo, etc.

Ciò premesso, tenuto conto dei criteri generali delle nuove Linee Guida UE in materia, si ritiene opportuno che il proponente dichiari, in fase di presentazione della richiesta di accesso, anche il costo dell'investimento sostenuto. Ciò in modo da non incentivare interventi che risultano già economicamente convenienti sulla base di risparmi generati, e quindi che non richiedono un sostegno pubblico per la loro realizzazione. Alcune delle attuali schede presentano infatti questo problema, con conseguenti inefficienze allocative delle risorse.

6 Ambiti di applicazione

Le specificità del meccanismo dei certificati bianchi, come si è dimostrato negli ultimi anni, comportano una prevalenza sempre più marcata degli interventi nel settore industriale.

Si vede quindi l'opportunità di aggiornare gli ambiti di applicazione del meccanismo alla luce dell'evoluzione normativa di alcune discipline (Cogenerazione ad Alto Rendimento, Conto Termico, etc.), al fine di armonizzare il quadro degli schemi incentivanti esistenti. Una razionalizzazione degli interventi eleggibili nei diversi strumenti di sostegno all'efficienza energetica vigenti, consentirebbe altresì una migliore allocazione delle risorse economiche messe a disposizione dal Governo.

Se da un lato è evidente l'esigenza di una razionalizzazione degli schemi incentivanti vigenti, dall'altro il raggiungimento dell'obiettivo di risparmio energetico al 2020 richiede un potenziamento dello strumento, aprendo nuove opportunità a settori attualmente non inclusi nel meccanismo o scarsamente interessati allo stesso.

Si rende, pertanto, opportuno introdurre ulteriori categorie di intervento eleggibili al meccanismo dei certificati bianchi, nonché ampliare la gamma degli interventi da ricomprendere, in via esemplificativa, in ciascuna categoria, con particolare riferimento ai settori idrico, dell'ICT, e dei trasporti.

A titolo di esempio, saranno prese in considerazione:

- reti idriche (acque reflue e potabili): installazione di inverter e/o compressori ad alta efficienza, di diffusori "a bolle fini", di sistemi efficienti di gestione e/o di potabilizzazione delle acque, ampliamento e/o ottimizzazione funzionale di depuratori urbani, etc.;
- reti elettriche di utenza: riduzione delle perdite nei trasformatori, rifasamento dei carichi, etc..

Al fine di aumentare l'appetibilità del meccanismo per tutti i settori e i mercati che possono ottenere benefici dalla realizzazione di interventi di efficienza energetica negli usi finali, sarà aggiornata con cadenza biennale la lista della tipologia di interventi ammissibili al meccanismo per tener conto di ulteriori settori e/o interventi non espressamente previsti e sulla base delle proposte presentate dagli operatori.

6.1 Settore civile

I principali interventi di ristrutturazione e di riqualificazione edilizia del patrimonio esistente (riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento di edifici, miglioramento delle prestazioni termiche dell'involucro di edifici attraverso la coibentazione di solai, pareti o la sostituzione di serramenti o l'installazione di schermature, installazione di pannelli solari, etc.), ivi inclusi i c.d. "grandi elettrodomestici efficienti" finalizzati all'arredo di immobili oggetto di ristrutturazione edilizia, già beneficiano di agevolazioni fiscali.

Nell'ambito del Conto Termico sono altresì incentivati interventi di piccole dimensioni relativi all'installazione di impianti per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili (sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di pompe di calore, installazione di collettori solari termici, sostituzione di scaldacqua elettrici con scaldacqua a pompa di calore, etc.) ed interventi di incremento dell'efficienza energetica riservati alle Pubbliche Amministrazioni (isolamento termico, sostituzione di chiusure trasparenti comprensive di infissi, sostituzione di impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti di climatizzazione invernale utilizzando generatori di calore a condensazione, etc.).

Gli stessi interventi possono altresì accedere al meccanismo dei Certificati Bianchi, utilizzando nella maggior parte dei casi - schede tecniche standardizzate.

L'introduzione del divieto di cumulo tra incentivi pubblici (introdotto all'articolo 10 del decreto interministeriale "certificati bianchi" del 28 dicembre 2012), ha determinato una sensibile riduzione di progetti presentati nel settore edilizio per l'ambito civile, accentuando la predilezione degli operatori all'utilizzo di altri meccanismi incentivanti. Ciò a testimonianza del fatto che il meccanismo di incentivazione in questione non ha rappresentato, in molti casi, un volano utile alla diffusione di tali tecnologie. Al contrario nel tempo, si è osservata la minor efficacia del settore civile nel generare certificati bianchi rispetto, ad esempio, al comparto industriale.

A ciò si aggiunge l'elevato onere amministrativo connesso alle schede standardizzate in relazione ai benefici conseguibili da ogni singolo intervento (in particolare per lo svolgimento delle verifiche e dei controlli necessari, tra l'altro, ad evitare il potenziale cumulo dei diversi incentivi pubblici).

Conseguentemente appare possibile razionalizzare i vari strumenti di promozione, escludendo dai certificati bianchi le schede concernenti gli interventi di piccola taglia già compresi nel Conto Termico, nelle detrazioni fiscali o negli incentivi relativi alla produzione (anche cogenerativa) di energia elettrica rinnovabile.

Ad ogni buon conto, sarà comunque possibile per il soggetto proponente presentare progetti per l'ottenimento dei certificati per tipologie di interventi nel settore civile non già differentemente incentivati quali, a titolo esemplificativo: l'installazione di recuperatori di calore nelle Unità di Trattamento Aria installate presso edifici della amministrazioni pubbliche, la ventilazione meccanica controllata, l'installazione di pellicole solari per la riduzione dei fabbisogni energetici per la climatizzazione degli ambienti, etc.

6.2 Fonti rinnovabili

Con riferimento agli interventi volti alla valorizzazione dell'utilizzo delle fonti rinnovabili per la produzione di energia termica ed elettrica in luogo di combustibili fossili, si rileva che lo strumento di incentivazione dei certificati bianchi è costruito in maniera tale da premiare l'efficienza energetica tramite la valorizzazione del risparmio ad essa connesso. Fino ad oggi è stata valorizzata l'intera produzione di energia prodotta da fonti rinnovabili tenendo conto del conseguente risparmio di energia fossile. In considerazione che i suddetti risparmi non concorrono al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica e dell'esistenza di altri strumenti di incentivazione delle energie rinnovabili, si ritiene opportuno specializzare il meccanismo dei certificati bianchi alla sola promozione degli interventi di incremento dell'efficienza energetica.

Si procederà pertanto, anche al fine di conseguire gli obiettivi fissati dall'articolo 7 del d.lgs. 102/2014, alla revisione delle misure dedicate alle fonti rinnovabili, in un'ottica di promozione della componente di efficienza energetica invece che di mera produzione di energia rinnovabile e/o risparmio di energia fossile. Quindi, gli impianti di produzione di energia rinnovabile saranno ammissibili se ed in quanto connesse alla componente di efficienza energetica.

7 Metodi di valutazione dei risparmi

Le attuali Linee Guida prevedono tre metodi di valutazione dei risparmi: standard, analitico e a consuntivo. In un'ottica di evoluzione e semplificazione del meccanismo, favorendo altresì la razionalizzazione delle risorse gestionali e amministrative, appare opportuno proporre una nuova suddivisione dei metodi di valutazione dei risparmi, affiancando all'attuale proposta di progetto e programma di misura (PPPM), un nuovo metodo di valutazione standardizzata.

7.1 Introduzione di Proposte di Progetti e di Programmi di Misura Standardizzati (PPPMS)

Con riferimento al metodo standard, il decreto 28 dicembre 2012, nell'intento di promuovere la diffusione dello strumento anche in nuovi settori a oggi poco attivi nel meccanismo, ha previsto che i soggetti interessati possano presentare proposte di nuove schede al GSE.

Tuttavia, il ricorso a tale ultima opzione da parte degli operatori non si è rivelato significativo e le istruttorie tecnico-economiche effettuate sull'esiguo numero di proposte pervenute hanno segnalato criticità legate principalmente alla definizione puntuale del risparmio specifico lordo per unità di riferimento nei diversi contesti di applicazione della tecnologia oggetto di proposta di scheda.

Ciò in considerazione delle peculiarità sia del settore sia dell'intervento proposto, che rendono complesso l'utilizzo e la replicabilità della scheda standard.

Inoltre, il meccanismo, attualmente, non prevede un metodo di contabilizzazione dei risparmi che tenga conto della ripetitività dell'intervento in contesti assimilabili, senza richiedere l'installazione di misuratori su tutte le unità fisiche installate. Per tali fattispecie, laddove i risparmi generabili per ciascuna unità siano molto contenuti, la misurazione dei consumi delle singole unità installate renderebbe non conveniente la realizzazione dell'intervento. Al fine di consentire l'accesso al meccanismo dei certificati bianchi anche a questa tipologia di progetti, si ritiene opportuno prevedere l'introduzione di un nuovo metodo di valutazione standardizzato che limiti, dunque, la rilevazione delle misure ad un campione rappresentativo degli interventi. Il metodo prenderebbe il nome di Proposta di Progetto e Programma di Misura Standardizzato (PPPMS).

In particolare tale metodo si sostituirebbe all'attuale facoltà, data agli operatori, di presentare nuove schede standard, prevedendo la possibilità, per i soli soggetti ammessi al meccanismo, di proporre:

- la tecnologia ad alta efficienza da incentivare e i relativi requisiti minimi di ammissibilità, in relazione all'utilizzo e al contesto di applicazione;
- la baseline tecnologica e di mercato di riferimento;
- l'algoritmo di determinazione dei risparmi lordi addizionali afferenti alla tecnologia da incentivare;
- la metodologia di misurazione standard e il numero di unità fisiche installate da sottoporre, a campione, al monitoraggio delle prestazioni energetiche;
- per le misurazioni a campione: la modalità di determinazione dell'errore campionario e la sua entità;
- le modalità di verifica e controllo dei risparmi conseguiti per tutte le iniziative presentate.

In particolare, in presenza di un numero di interventi aventi caratteristiche simili e laddove il costo relativo all'installazione di tutte le apparecchiature di misura associate ai singoli interventi risulti tale da non rendere sostenibile l'investimento, la misurazione dei risparmi potrebbe essere effettuata su un idoneo campione rappresentativo degli interventi realizzati.

Il campione dovrebbe essere: *(i)* adeguatamente rappresentativo della situazione precedente e successiva alla realizzazione del progetto, in termini di numerosità e di tipologia delle variabili energetiche da monitorare; *(ii)* caratterizzato da una numerosità in grado di garantire un determinato livello di confidenza e un valore dell'errore campionario inferiore a soglie prestabilite.

Il calcolo dei risparmi sarebbe riconosciuto estendendo le risultanze delle misurazioni effettuate sul campione rappresentativo all'insieme degli interventi realizzati, tenendo conto dell'errore campionario e dell'affidabilità delle misure.

Tale previsione potrebbe anche prevedere l'assenza di un effettivo programma di misura in particolari casi in cui sia possibile stimare, con un alto livello di affidabilità, le prestazioni energetiche delle unità fisiche installate, nonché l'effettivo utilizzo delle stesse.

Si evidenzia, altresì, che il metodo di valutazione sopra indicato rappresenta un valido strumento di valorizzazione dei risparmi afferenti a misure volte al miglioramento comportamentale, difficilmente rendicontabili con i metodi di valutazioni attuali.

L'intento è quello di promuovere l'utilizzo di questo metodo di valutazione dei risparmi, anche in alternativa alle schede tecniche, superando, in tal modo, le criticità legate all'esigenza di un continuo monitoraggio e aggiornamento delle medesime, nonché consentendo di riconoscere i reali risparmi realizzati in uno specifico contesto. Al contempo, l'implementazione di proposte di progetto e di programma di misura standardizzati potrebbe incrementare il ricorso al meccanismo da parte operatori attivi nei settori dell'ICT, delle telecomunicazioni, dell'idrico, etc.

Al fine di promuovere l'utilizzo di tale metodo di valutazione e di diffondere le migliori pratiche, verrebbero messi a disposizione degli operatori gli algoritmi di calcolo per le diverse tecnologie, garantendo, in tal modo, la diffusione e la promozione del metodo, e individuando, per ciascuna tecnologia, i requisiti minimi di accesso e le baseline tecnologiche e di mercato, in analogia a quanto avviene già nelle schede tecniche.

Infine, dare l'opportunità all'operatore di rappresentare le diverse peculiarità del contesto di applicazione e di monitorare i risparmi addizionali generabili attraverso una proposta di progetto e di programma di misura standardizzato, promuoverebbe lo sviluppo di nuove competenze, valorizzando quelle esistenti.

Sulla base dell'esperienza derivante dall'applicazione delle schede standardizzate e analitiche, alcune PPPMS potrebbero essere già rese disponibili all'entrata in vigore delle Linee guida aggiornate. Se ne riporta di seguito un elenco a titolo di esempio:

- trasformatori ad alta efficienza;
- depurazione delle acque basate sulla tecnologia "bolle fini";
- illuminazione a LED in contesti terziari;
- illuminazione pubblica a LED;
- riduzione perdite negli acquedotti.

7.2 Proposte di Progetto e di Programma di Misura a Consuntivo (PPPMC)

Si ritiene necessario prevedere che i tradizionali metodi di valutazione a consuntivo, che prenderebbero il nome di Proposte di Progetto e Programma di Misura a Consuntivo (PPPMC), si basino su una misurazione puntuale delle grandezze rilevanti per la contabilizzazione dei risparmi di energia primaria, sia nella configurazione ante che in quella post intervento.

I dati necessari alla determinazione dei consumi di energia primaria di baseline dovranno ricomprendere le misure dei consumi relativi ai 12 mesi precedenti alla realizzazione dell'intervento, con frequenza di campionamento almeno giornaliera. In alternativa sarà possibile proporre una

ricostruzione cautelativa dei consumi ex-ante basata su dati relativi a periodi comunque non inferiori ai 6 mesi. Nel caso di impianti di nuova realizzazione e, dunque, in mancanza di valori di consumo energetici nella situazione ante intervento, il consumo di baseline potrà essere desunto dalla tecnologia installata considerata quale rappresentativa del mercato al momento della realizzazione dell'intervento, ovvero il proponente potrà far riferimento a consumi misurati in situazioni comparabili, tenendo in debito conto le differenze dimensionali degli impianti e la tipologia di produzione o di servizio reso.

I metodi di valutazione a consuntivo devono consentire di quantificare il risparmio netto conseguibile attraverso uno o più interventi, realizzati presso un unico sito ed associati ad un unico cliente partecipante, in conformità ad un programma di misura proposto dal soggetto titolare del progetto, unitamente ad una descrizione del progetto medesimo approvato dal soggetto responsabile delle attività di verifica e di certificazione dei risparmi.

I progetti a consuntivo afferenti al settore civile, dovrebbero generare nel corso dei primi dodici mesi della misura una quota di risparmio netto integrale non inferiore a 40 tep.

Nel caso di PPPMC aventi effetto su progetti già incentivati con certificati bianchi e realizzati durante la vita tecnica del progetto, si ritiene necessario effettuare la misurazione separata di idonee grandezze energetiche atte a consentire il calcolo dei risparmi energetici afferenti a ciascun progetto.

Nell'impossibilità tecnica di effettuare misurazioni separate delle grandezze di riferimento dei due progetti, nella presentazione della nuova PPPMC, dovranno essere indicate espressamente le motivazioni tecniche che impediscono una rendicontazione separata dei risparmi afferenti ai due progetti e occorrerà rinunciare, contestualmente all'eventuale approvazione della nuova PPPMC, alle rendicontazioni relative alla prima PPPMC per il periodo residuo di vita utile, a decorrere dalla data di prima attivazione della seconda PPPMC. In tal caso dovrà essere presentato un unico algoritmo di misura ricomprensivo anche l'effetto del progetto originale per il solo tempo residuo di tale progetto (dalla realizzazione del nuovo progetto al termine della vita tecnica del progetto originale). Infine, considerata la complessità della attività istruttoria delle medesime PPPMC data, tra l'altro, dalla variabilità dei contesti in cui sono realizzati gli interventi e dalla moltitudini di variabili che possono incidere sull'algoritmo, si propone di eliminare l'attuale previsione del "silenzio assenso".

8 Diagnosi energetiche

A seguito dell'emanazione del D.lgs. 102/2014, di recepimento della direttiva sull'efficienza energetica, le grandi imprese e le imprese a forte consumo di energia che godono del beneficio "energivori", devono eseguire periodicamente la diagnosi energetica aziendale. Lo stesso decreto ha allocato importanti risorse per stimolare le PMI che non sono soggette all'obbligo di realizzare gli audit energetici. Al fine di valorizzare le iniziative di efficienza energetica che scaturiranno dalle attività di diagnosi, si prevede di introdurre facilitazioni per i progetti che saranno presentati corredati del rapporto di audit e che siano corredati da un idoneo sistema di monitoraggio dei consumi energetici.

9 Semplificazione amministrativa e tempistiche di presentazione e rendicontazione

Al fine di promuovere la semplificazione del meccanismo e la conseguente riduzione dei costi a carico dell'operatore, si ritiene opportuno razionalizzare la frequenza di invio delle richieste di verifica e certificazione, prevedendo:

- un periodo di monitoraggio annuale per le richieste di verifica e certificazione analitiche e a consuntivo;

- solo per progetti caratterizzati da elevati risparmi l'opportunità di presentare rendicontazioni semestrali qualora il numero di titoli di efficienza energetica di ognuna delle richieste di verifica e certificazione (RVC) sia almeno pari a 5.000 tep, ovvero anche trimestrali per un ammontare di titoli, per cui si richiede il riconoscimento nell'ambito della richiesta presentata, non inferiore a 10.000 tep.

Si prevede che la prima richiesta di verifica e certificazione dei risparmi sia presentata obbligatoriamente entro i 18 mesi decorrenti dall'approvazione della proposta di progetto e programma di misura (PPPM), anche a garanzia di una maggiore attendibilità dei valori di baseline proposti.

Inoltre, al fine di semplificare l'accesso al meccanismo agli operatori e velocizzare il processo di valutazione, sarà predisposto un format standardizzato per la presentazione dei progetti contenente le informazioni minime necessarie per avviare l'istruttoria.

10 Misure per prevenire comportamenti speculativi

Uno degli obiettivi dell'aggiornamento delle Linee Guida previsto dal D.lgs. 102/2014, è quello di prevenire comportamenti speculativi tali da incrementare i costi del meccanismo senza benefici per il Sistema Paese. Ad esempio, il trattenimento dei titoli per periodi prolungati sui conti proprietà degli operatori riduce l'offerta dei titoli stessi e contribuisce all'incremento del valore di scambio degli stessi, in particolare nei momenti di bassa liquidità di titoli sul mercato. Al fine di limitare il verificarsi di tali situazioni, si potrebbe limitare il tempo di validità dei titoli a 24 mesi.

Inoltre, nell'intento di non concentrare le attività di compra-vendita negli ultimi mesi dell'anno d'obbligo (aprile-maggio), e allo scopo di contenere la variabilità del valore di scambio di titoli, si prevede l'apertura di due sessioni di assolvimento all'obbligo durante l'anno.

11 Verifiche

Il GSE, ai sensi dell'articolo 14 del DM 28 dicembre 2012, cura l'effettuazione delle verifiche sugli interventi incentivati per il tramite sia di controlli documentali sia di controlli in situ, o sopralluoghi.

Le prime risultanze delle attività di verifica svolte dal GSE a partire dal 2014, come rappresentate al Ministero dello sviluppo economico nel "*Piano Annuale delle verifiche per l'anno 2015*", suggeriscono l'introduzione di una disciplina *ad hoc* per lo svolgimento delle stesse verifiche, da ricomprendere nell'ambito delle nuove Linee Guida. La disciplina dovrebbe ricomprendere i temi di seguito descritti:

- a. ambito di applicazione: l'articolo 14, comma 1 del succitato decreto, prevede che il GSE "*verifica a campione la regolare esecuzione delle iniziative, la loro conformità al progetto approvato [...] la completezza e regolarità della documentazione da conservare così come prescritto nelle schede tecniche [...]*"; si rappresenta tuttavia che il GSE riscontra problematiche su ambiti ulteriori quali, a titolo esemplificativo la non correttezza e/o rappresentatività dell'algoritmo approvato in fase di PPPM per la determinazione dell'effettivo risparmio energetico o l'ineleggibilità dell'intervento al regime di incentivazione. Ciò pone la necessità di esplicitare con chiarezza che, oltre alle normali verifiche di conformità, il GSE nell'ambito dei controlli verifica anche la sussistenza e la permanenza dei presupposti e dei requisiti originari per il riconoscimento e per il mantenimento dei certificati bianchi rilasciati. Si ritiene, quindi, di chiarire che il GSE, a seguito del controllo, potrà procedere ad annullare e/o rettificare i provvedimenti già adottati qualora risultassero difformi con le disposizioni normative applicabili;

- b. introduzione di prescrizioni: qualora dai controlli svolti emerga la non verificabilità di alcuni dei dati utilizzati per la quantificazione dei certificati bianchi richiesti ed emessi, il GSE nel procedere al ricalcolo degli stessi sulla base di stime cautelative, dispone nei confronti dell'operatore, per le successive rendicontazioni dei risparmi, specifiche prescrizioni (e indicazioni relative al mancato rispetto delle prescrizioni stesse) in merito alla verificabilità ed attendibilità dei dati da fornire;
- c. estensione temporale del periodo di verifica all'intera vita tecnica: l'articolo 14, comma 1 del DM 28 dicembre 2012, prevede che il GSE può svolgere *“sopralluoghi in corso d'opera e ispezioni nel sito di realizzazione del progetto, durante la realizzazione del progetto stesso o comunque durante la sua vita utile [...]”*. Si ritiene necessario che la possibilità di effettuare verifiche - sia mediante sopralluoghi sia mediante controlli documentali - possa essere estesa all'intero periodo di vita tecnica dell'intervento: ciò in considerazione del fatto che i risparmi netti anticipati, per il tramite del fattore *“tau”*, generano ad oggi l'attribuzione di titoli di efficienza energetica di fatto non verificabili, prescindendo da quella che sarà la proposta di revisione delle attuali modalità di riconoscimenti dei titoli attuata. Si ritiene altresì opportuno prevedere una analoga previsione anche per quanto concerne la conservazione della documentazione di progetto, che dovrà essere comunque conservata per tutta la durata della vita tecnica;
- d. revisione del sistema sanzionatorio: si riporta, di seguito, quanto disciplinato dall'articolo 14, comma 3, del DM 28 dicembre 2012:

“nel caso in cui siano rilevate modalità di esecuzione non regolari o non conformi al progetto [...], il GSE dispone l'annullamento dei certificati imputabili all'irregolarità riscontrata e applica al soggetto responsabile le misure di cui all'articolo 23, comma 3, del decreto legislativo 28/2011 [...]”

La disposizione di cui al succitato articolo risulta di difficile applicazione, in quanto la condizione ostativa alla percezione degli incentivi per la durata di dieci anni per i soggetti individuati nello stesso articolo non è da collegarsi alle mere irregolarità riscontrate, bensì alle dichiarazioni false e mendaci rese in fase di presentazione del progetto. Si ritiene dunque necessario introdurre, nei casi in cui le violazioni riscontrate in fase di controllo non siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, e in analogia a quanto previsto dall'articolo 11, comma 3 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 31 gennaio 2014 (c.d. decreto *“controlli per le fonti rinnovabili”*), una misura di modulazione del sistema sanzionatorio, basata su:

- i. la rideterminazione dei titoli di efficienza energetica emessi in relazione alle effettive caratteristiche dell'intervento riscontrate a seguito del controllo;
- ii. il recupero dei titoli di efficienza energetica indebitamente percepiti o dell'equivalente valore monetario;

In ogni caso, il GSE adotterà le sanzioni previste dall'articolo 76 del DPR 445/00 in caso di dichiarazioni false e mendaci e/o di produzioni di atti o documenti non veritieri.

- e. tempistiche del procedimento amministrativo: analogamente a quanto previsto dal decreto *“controlli per la produzione elettrica da fonti rinnovabili”* si ritiene opportuno introdurre il termine di 180 giorni per lo svolgimento del procedimento amministrativo di controllo, svolto ai sensi della legge 241/1990 garantendo la partecipazione dei soggetti destinatari dell'attività di controllo;
- f. esecuzione di verifiche senza preavviso: si ritiene infine opportuno prevedere lo svolgimento di sopralluoghi e/o ispezioni, da parte del GSE, anche senza preavviso durante tutta la vita tecnica dell'impianto e per progetti in corso d'opera.