



**OSSERVAZIONI E PROPOSTE D.L. 77/2021, C. 3146 Governo  
Risoluzione Criticità Art.56 commi 7 e 8 Decreto Semplificazioni 2020**

**Premessa**

*ESCo Unite, è l'associazione quale aderiscono le Energy Service Companies (ESCo) italiane, società certificate e specializzate nella realizzazione e finanziamento di progetti di efficienza energetica, per decine di migliaia di clienti finali e di interventi realizzati negli ultimi quindici anni su tutto il territorio nazionale.*

*È grazie alle piccole e medie aziende, su cui si basa la struttura economica dell'Italia, che si è potuto raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica, perché le aziende sono riuscite a entrare in modo capillare nel tessuto italiano, dalla "signora Maria" che voleva sostituire la propria caldaia fino alla multinazionale che ha realizzato il grande impianto di cogenerazione. Centinaia di operatori e migliaia di utenti finali hanno investito in efficienza energetica, pensando di poter accedere ad un incentivo certo, duraturo, con regole certe, senza stravolgimenti normativi che cambiassero le regole da un giorno all'altro. Le Energy service company sono state il motore trainante sul territorio della divulgazione e realizzazione di migliaia di interventi di efficienza energetica.*

*Esco unite identifica nella parola " **Dis-Continuità** " l'azione che deve essere messa in campo oggi a livello normativo per rilanciare il meccanismo dei Certificati Bianchi.*

*"Dis-Continuità" è la parola d'ordine che i cittadini italiani e gli operatori dell'efficienza energetica urlano a gran voce alle istituzioni in questo momento di crisi economica e sociale amplificata dalla pandemia.*

***Discontinuità** e cambio di rotta rispetto al passato per rilanciare il Paese, **Continuità** nell'incentivare i cittadini ad investire in efficienza energetica supportati da norme certe e chiare che hanno come cardine la salvaguardia dell'ambiente e la semplificazione dei processi.*

**La situazione**

*Nell'attuazione delle direttive europee ed internazionali sugli obblighi di efficienza energetica, l'Italia ha istituito il sistema dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE) regolato dai DD. MM. 20/07/2004, 28/11/2012, 11/01/2017 e 10/05/2018, nonché dalla Delibera dell'Autorità di Regolazione per l'Energia Reti e Ambiente (ARERA) n. EEN 9/11 del 27.10.2011. Il sistema dei TEE ha consentito una capillare diffusione di interventi di efficienza energetica nel patrimonio edilizio privato e pubblico, nonché di interventi industriali ed è stato fondamentale per avvicinare l'Italia al conseguimento degli obiettivi di risparmio energetico fissati in sede europea.*

*Detto sistema, tuttavia, è stato messo in crisi a partire dai negli ultimi anni da azioni di annullamento e diniego di pratiche già incentivate con il meccanismo dei TEE, eseguite "a tappeto" da parte del Gestore dei Servizi*



*Energetici – GSE S.p.a., anche a distanza di diversi anni dalla presentazione e approvazione delle pratiche stesse. Tale azione, che ha portato alla revoca degli incentivi nel 97% dei casi controllati, è stata fondata su una rivalutazione e reinterpretazione unilaterale, a posteriori, della normativa vigente al tempo della presentazione delle pratiche, da parte del Gestore.*

*Il 97% è un dato impressionante, talmente prossimo alla totalità delle pratiche da rendere sostanzialmente neutra la condotta della maggior parte degli operatori, in quanto con simili numeri risulta palese che le regole vigenti al momento dell'approvazione degli incentivi sono in totale contrasto con le odierne reinterpretazioni della normativa che stanno portando alla revoca delle stesse.*

*In conseguenza a tale situazione sono sorte migliaia di contenziosi ancora oggi pendenti dinanzi al TAR e Consiglio di Stato. I piccoli e medi operatori che stanno affrontando tali contenziosi sono, per la maggior parte, ormai destinati al fallimento e alla chiusura della propria attività, determinando di fatto lo smantellamento del sistema, a danno del Paese che su tale settore sta puntando le sorti del proprio sviluppo per gli anni futuri.*

*L'associazione ESCo Unite crede fermamente che l'equo contemperamento tra il diritto pubblico di verificare e controllare che gli interventi incentivati siano conformi, e il legittimo affidamento all'incentivo dei privati, debba essere il criterio che sta alla base del buon funzionamento e della durabilità dei sistemi incentivanti.*

### **Le basi normative per rilanciare il sistema dei certificati bianchi**

*L'art. 56, commi 7 e 8 del Decreto Semplificazioni DL 76/2020 convertito con modifiche in Legge 120/2020, di recente emanazione, è stato introdotto con la finalità di risolvere la questione predetta, e ha posto le basi concrete per sciogliere le problematiche legate ai contenziosi, tuttavia ad oggi la situazione è ancora in stallo poiché il GSE non sta recependo tale novella normativa secondo i principi per la quale è stata promulgata. Infatti alle istanze presentate al GSE dagli operatori, secondo quanto disposto all'art.56 commi 7 e 8 del suddetto decreto, il Gestore ha replicato con comunicazioni e/o con propri atti difensivi in giudizio, con le quali interpreta la novella norma in maniera completamente opposta rispetto alla sua reale finalità, asserendo principalmente che: (i) le criticità emerse dall'attività di controllo delle pratiche si configurano riconducibili a una falsa rappresentazione dei fatti su cui sono stati riconosciuti gli incentivi e pertanto la novella normativa non può trovare applicazione; (ii) il proprio potere di verifica e controllo non è riconducibile all'autotutela amministrativa e pertanto non soggiace alle condizioni di cui all'art. 21-nonies della L. 241/90; (iii) anche se si ritenesse applicabile l'art. 21-nonies della L.241/90, comunque il termine di diciotto mesi per la verifica dei presupposti di accesso all'incentivo si intende a decorrere non dalla data di approvazione dell'incentivo, bensì dall'esito del procedimento di controllo; (iii) il termine "revoca" introdotto dal comma 8 dell'art. 56 del DL 79/2020, si riferirebbe alla revoca di cui all'art. 21-quinquies della L. 241/90, con efficacia ex nunc e quindi con effetti non retroattivi.*



*Tutto ciò sta scoraggiando gli operatori, i cittadini italiani, ma anche gli investitori esteri ad approcciarsi al settore dell'efficienza energetica italiana, generando così un processo involutivo del settore, in controtendenza rispetto a ciò che sta accadendo negli altri Stati europei e a quello che potrebbe essere lo scenario, visto l'interesse ormai diffuso nella materia.*

*A fronte di un quadro normativo nel passato piuttosto incerto e di mancanza di dialogo con chi governava il sistema di incentivazione gli operatori si sono trovati a dover interpretare le norme esistenti. Lo hanno fatto iniziando a presentare la documentazione riguardante gli interventi di efficienza energetica che sono stati fatti nei primi anni, per i quali il GSE ha emesso i certificati bianchi. Cosicché gli operatori si sono convinti che quel tipo di documenti che venivano presentati all'epoca andassero bene e che quindi fossero quelli utili per poter ottenere tali certificati. A seguito invece della nuova interpretazione del GSE che ha avuto valenza retroattiva, si sono riaperte procedure su certificati che erano già stati riconosciuti da diverso tempo, con la conseguenza che ovviamente gli operatori a distanza di tutto questo tempo non erano più in grado di recuperare quei nuovi documenti che il GSE ha richiesto per questo genere di interventi. Cosicché a fronte di interventi che sono stati effettivamente realizzati, con un vantaggio per la collettività in termini di efficienza energetica, gli operatori e utenti finali si sono visti ritirare tutti i certificati bianchi che erano stati riconosciuti. Naturalmente è encomiabile che il GSE voglia verificare con certezza che gli interventi siano stati realizzati, le mele marce purtroppo ci sono questo è evidente, come in molti altri settori, ma a pagarne le conseguenze sono la maggior parte dei piccoli e medi operatori, che in buona fede si sono fidati del sistema regolatorio vigente ai tempi della presentazione delle pratiche per accesso agli incentivi*

***Sulle ragioni che giustificano l'introduzione di intervento legislativo che chiarisca l'interpretazione dell'art. 56, commi 7 e 8, del DL 76/2020 e di una eventuale norma transitoria di coordinamento nel decreto semplificazioni 2021.***

*Le recenti analisi dei diversi operatori del settore delle rinnovabili e della più autorevole dottrina, ribadiscono la bontà della novità legislativa introdotta e sottolineano i suoi effetti positivi per il settore degli incentivi alle rinnovabili.*

*Infatti, dopo quasi un decennio di contenziosi tra operatori del settore e il GSE, la riforma introduce un ragionevole equilibrio tra il legittimo affidamento dei privati e un sistema efficiente di controlli e verifiche sulla corretta concessione degli incentivi..*

*Inoltre, la riforma introduce un nuovo sistema in cui i controlli sulla corretta attribuzione degli incentivi sono effettuati immediatamente e comunque nella prima fase di accesso al sistema di incentivazione, e non a distanza di molti anni, quando oramai gli incentivi sono già stati parzialmente erogati.*

*Occorre premettere che, con sentenza n. 237/2020, La Corte Costituzionale ha valutato con favore la novella*



*introdotta dal legislatore ritenendola espressione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa al fine di incentivare e promuovere la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in luogo di quelle fossili.*

*In particolare, la Corte Costituzionale ha sostanzialmente ritenuto ragionevole e legittima l'introduzione della possibilità:*

*a) di applicare la decurtazione dal 10% al 50% degli incentivi come stabilito dal secondo periodo del comma 3 dell'art. 42 del D. Lgs. n. 28/2011 in luogo della decadenza integrale dal diritto di percepire gli incentivi in ragione della gravità della violazione riscontrata;*

*b) di disporre la decadenza degli incentivi solo ove ricorrano i presupposti ai quali l'art. 21 - nonies della legge n. 241 del 1990 subordina l'esercizio del potere di autotutela da parte della PA.*

*c) di riesaminare anche le posizioni "degli impianti che abbiano subito un provvedimento di diniego ovvero di decadenza dagli incentivi non ancora definitivo, anche perché impugnato in sede giurisdizionale" alla luce delle condizioni di legittimità contemplate dall'art. 21-nonies della L. n.241/1990 consistenti in un "interesse pubblico concreto prevalente" e in "un termine ragionevole ed in ogni caso non superiore a diciotto mesi" tra l'adozione dell'atto di annullamento o di decadenza e il provvedimento di riconoscimento del diritto ad accedere agli incentivi, così come espressamente previsto dall'art. 56, comma 8, del predetto D.L. n. 76 del2020.*

*Tuttavia, nonostante la chiara disposizione legislativa, così come favorevolmente accolta e interpretata anche dalla Corte Costituzionale, nel corso dei numerosi giudizi pendenti in materia di certificati bianchi, con i propri atti difensivi, il GSE ha offerto un'interpretazione di tale norma sostanzialmente abrogante e contraria al suo reale scopo.*

*Infatti, secondo il GSE:*

*a) il proprio potere di verifica e controllo non è riconducibile all'autotutela amministrativa e pertanto non soggiace alle condizioni di cui all'art. 21-nonies.*

*In questo modo, il potere di verifica e controllo del GSE potrebbe essere esercitato in ogni tempo senza alcuna limitazione anche a distanza di molti anni dall'accesso agli incentivi.*

*In altre parole, nonostante, la chiara disposizione dell'art. 42, comma 3, del DL 76/2020 il GSE continua a sostenere che l'art. 21-nonies non sia applicabile in materia di incentivazione.*



- b) *anche se si ritenesse applicabile l'art. 21-nonies della L.241/90, comunque il termine di 18 mesi dovrebbe cominciare a decorrere non dalla data di approvazione dell'incentivo, bensì dal momento della scoperta da parte dell'amministrazione dei fatti e delle circostanze posti a fondamento dell'atto di secondo grado, quindi all'esito del procedimento di controllo, oppure (ii) dalla data di entrata in vigore della legge 124/2015 che ha introdotto il limite temporale di 18 mesi di cui all'art. 21-nonies.*
- c) *ancora, il comma 8 dell'art. 56 del DL 76/2020, si riferirebbe alla revoca di cui all'art. 21 - quinquies della L. n. 241/1990 con efficacia ex nunc.*

*In altre parole, applicando l'art. 56 del DL 76/2020 la revoca avrebbe effetti soltanto per il futuro e non sul pregresso.*

*Pertanto, il GSE avrebbe comunque diritto ad ottenere la restituzione di tutti gli incentivi da parte degli operatori che dovrebbero limitarsi ad ottenere solo una parte residua dei TEE (nella maggior parte dei casi, ormai del tutto nulla, essendo decorso il periodo di incentivazione dei progetti di efficienza energetica).*

*Quindi, anche nell'ipotesi in cui il GSE decidesse di accogliere le istanze ex art. 56 comma 8 del DL 76/2020 la stragrande maggioranza degli operatori non ne trarrebbe alcun beneficio significativo.*

*Fermo restando quanto sopra, la sussistenza dei presupposti per la revoca dei procedimenti previa istanza dell'operatore, sarebbe comunque un'attività rimessa all'esclusiva valutazione del GSE, estranea al sindacato del Giudice amministrativo.*

*In merito al concetto di "false dichiarazioni", per quanto il tema sia molto complesso e opinabile, osserviamo quanto segue.*

*Secondo un orientamento giurisprudenziale la falsa rappresentazione dei fatti o una dichiarazione mendace da parte del privato comporta l'inapplicabilità del termine di diciotto mesi per l'annullamento d'ufficio di cui all'art. 21-nonies l. n. 241/1990, senza necessità di un accertamento in sede penale.*

*Tuttavia, il GSE amplia il concetto di "falsa rappresentazione dei fatti" e di "dichiarazioni mendaci" fino a ricomprendervi tutti quei casi in cui le Società non sono in grado di produrre tutti i documenti richiesti dallo stesso GSE al fine di verificare i requisiti tecnici dell'intervento.*

*In sostanza, per il GSE la mancata produzione anche di un solo documento tra quelli richiesti equivale alla mancata realizzazione dell'intervento e quindi alla falsa dichiarazione che giustifica la disapplicazione dell'art. 21-nonies della L. n. 241/1990; ciò anche nelle ipotesi in cui i documenti pretesi dal GSE non siano tra quelli che le norme di riferimento all'epoca vigente prevedano come da conservare o trasmettere ai fini dell'accesso al sistema dei certificati bianchi.*

*E' dunque chiaro che la mancata produzione dei documenti, pretesi dal GSE e non richiesti dalle norme di*



*riferimento all'epoca vigenti, non possa essere equiparata ad una dichiarazione falsa o ad una falsa rappresentazione dei fatti che giustifica la mancata applicazione del termine di cui all'art. 21-nonies della L. n. 241/1990.*

*Infatti, l'art. 21-nonies della L. n. 241/1990 si riferisce espressamente alle sole ipotesi in cui vi è una dichiarazione mendace o una falsa rappresentazione dei fatti e non certo nei casi in cui l'asserita contestazione si sostanzia nella mancata conservazione di alcuni documenti asseritamente ritenuti necessari dal GSE.*

*In altre parole, la mancata prova delle dichiarazioni rese non può equivalere automaticamente alla falsità delle dichiarazioni stesse.*

*In sostanza, così interpretata la norma viene, di fatto, privata di ogni utile effetto.*

*Occorre quindi un intervento del Legislatore che chiarisca che tale disposizione deve essere applicata dal GSE, consentendo agli operatori di ottenere tutti gli incentivi ai quali avrebbero avuto diritto se non fossero stati adottati provvedimenti di annullamento o decadenza illegittimi e non conformi alla disciplina prevista dall'art. 21-nonies della L. n. 241/1990 e, nel caso in cui sussistessero invece i presupposti di cui all'art. 21-nonies, di dover restituire una percentuale dei titoli già erogati compresa fra il 10 e il 50%.*

*Le modalità di ricercare la risoluzione di migliaia di contenziosi in corso, che rischiano oltretutto di moltiplicarsi, nell'equo contemperamento degli interessi pubblici e privati, vi sono, ma sono subordinate alla coraggiosa volontà stessa di volerla attuare.*

*Gli effetti di tale risoluzione sono molteplici, dall'immissione sul mercato di titoli già approvati al fine di coprire gli obblighi di efficienza sempre più stringenti, a ricreare nuova fiducia in chi ha sostenuto e sviluppato il sistema dei certificati bianchi.*

**Esco Unite**



*Si allegano due proposte di Emendamento*

**1 - PROPOSTA NORMATIVA DI CHIARIMENTO DELLA NORMA ART.56 COMMI 7 E 8 DL 76/2020**

**EMENDAMENTO**

**ART. 56 D.L. 76/2020**

All'art. 56, il comma 8, è sostituito con il seguente:

8. Le disposizioni di cui al comma 7 si applicano anche ai progetti ammessi all'erogazione di incentivi nel settore elettrico, termico e di efficienza energetica oggetto di procedimenti amministrativi di annullamento d'ufficio o di verifica e controllo in corso e, su richiesta dell'interessato, a quelli definiti con provvedimenti del GSE di decadenza dagli incentivi comunque denominati, oggetto di procedimenti giurisdizionali pendenti nonché di quelli non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, compresi i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica per i quali non è intervenuto il parere di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199. Il GSE entro e non oltre il termine di 60 giorni dalla data di presentazione dell'istanza a cura del soggetto interessato annulla il provvedimento di decadenza, annullamento o comunque denominato e riammette il progetto alla percezione degli incentivi. Le disposizioni di cui al comma 7 non si applicano nel caso in cui la condotta dell'operatore che ha determinato il provvedimento di decadenza del GSE è oggetto di procedimento penale concluso con sentenza di condanna passata in giudicato. Il presente comma si applica d'ufficio anche alle istanze già presentate alla data di entrata in vigore del presente decreto legge. In relazione alle istanze già respinte o solo parzialmente accolte alla data di entrata in vigore del presente decreto legge il Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.a. assume i conseguenti provvedimenti di annullamento in applicazione di quanto previsto dal presente comma.



## RELAZIONE SINTETICA

Chiarisce potenziali dubbi applicativi sorti dopo la pubblicazione del decreto.

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

In vista della conversione in legge dell'art. 56 del D.L. 16.07.2020, n. 76 la sostituzione dei commi 7, lett. a, e 8 è necessaria ai fini della risoluzione di eventuali dubbi applicativi che sono già sorti dopo la pubblicazione del predetto decreto.

Sul comma 8 si è inteso ampliare il perimetro della applicazione retroattiva delle disposizioni in parola a tutti i progetti che abbiano avuto accesso agli incentivi di competenza del GSE, per evidenti ragioni di costituzionalità.

Sul punto è utile rappresentare che diversamente opinando, prevedendo cioè che la modifica dell'art. 42 debba valere soltanto per il futuro, si produrrebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra gli operatori che hanno già subito un procedimento di annullamento e/o controllo e quelli che ancora non l'hanno subito.

Ed in proposito, si fa presente che il T.A.R. Lazio Roma, in relazione alla applicazione dei commi 3 *bis* e 3 *ter* dell'art. 42 Dlgs 28/2011 - introdotti per risolvere i contrasti insorti tra GSE ed operatori e culminati in plurimi contenziosi, ulteriormente modificati nel decreto in esame - ha dato atto in più occasioni della loro inapplicabilità *ratione temporis* ai casi esaminati insorti precedentemente alla loro introduzione, rendendo manifesta la necessità - per evidenti ragioni di equità - di introdurre una disposizione che preveda espressamente la applicazione retroattiva dei regimi introdotti **a tutti** i casi in essi previsti indipendentemente dalla data di insorgenza della "criticità" che tali regimi intendono risolvere.





Un dubbio interpretativo è sorto in merito al fatto che l'art. 56, comma 8, secondo periodo del DL n. 76/2020 si riferisce letteralmente ai soli provvedimenti di decadenza dagli incentivi. Con la norma è stato chiarito che l'art. 56, comma 8, del DL 76/2020 si riferisce a tutti i provvedimenti di annullamento d'ufficio, di decadenza dal diritto dagli incentivi, comunque denominati dal GSE.

Un dubbio interpretativo è sorto in riferimento al termine "revoca" contenuto nell'art. 56 del DL 76/2020. Con tale termine non si è voluto far riferimento alla revoca ex art. 21-quinquies della L. n. 241/1990 ma all'annullamento di cui all'art. 21-nonies della L. n. 241/1990. Per evitare un'errata interpretazione la proposta normativa sostituisce il termine "revoca" con il termine "annulla" in modo tale che il GSE adotti un atto amministrativo idoneo a rimuovere gli atti di annullamento d'ufficio e di decadenza dagli incentivi, comunque denominati, con efficacia ex tunc, privando di efficacia quindi anche tutti gli eventuali connessi atti di recupero degli incentivi, consentendo ai progetti già approvati di essere riammessi al sistema di incentivazione e di ricevere tutti gli incentivi spettanti, come se gli atti di annullamento d'ufficio e di decadenza oggetto dell'istanza di cui all'art. 56 del DL medesimo non fossero mai stati adottati

L'annullamento di cui al punto precedente è disposto qualora siano trascorsi oltre 18 mesi tra la data di approvazione della PPPM, per i progetti di efficienza energetica a consuntivo, o di approvazione della RVC, per i progetti di efficienza energetica analitici e standard, anche qualora intervenuti in data antecedente all'entrata in vigore della Legge 7 agosto 2015, n. 124, e gli atti di annullamento d'ufficio e di decadenza dagli incentivi adottati dal GSE, con la sola eccezione delle ipotesi in cui la condotta dell'operatore che ha determinato il provvedimento di decadenza dagli incentivi, di rigetto o di annullamento del GSE sia oggetto di procedimento penale concluso con sentenza di condanna passata in giudicato.

Il dettato della seconda parte del comma 8, poi, è stato chiarito al fine di sgombrare ogni dubbio sul fatto che la revoca del provvedimento di decadenza comporta la riammissione integrale al regime incentivante.

Le nuove disposizioni non comportano oneri aggiuntivi alle finanze pubbliche.



## **2- PROPOSTA NORMATIVA TRANSITORIA ART.56 COMMI 7 E 8 DL 76/2020**

Da inserire come modifica del D.lgs 28/2011, all'art.42 comma 4-sexies.

Aggiungere 4-septies

4-septies. Ai fini del raggiungimento degli obblighi nazionali fissati dall'Unione Europea e della salvaguardia dei livelli di occupazione, dell'interesse pubblico alla riduzione dei consumi energetici, dell'affidamento degli operatori economici, ai progetti di efficienza energetica che hanno avuto accesso al meccanismo di cui alle Linee Guida, Allegato A alla delibera dell'Autorità dell'Energia elettrica e del gas del 27 ottobre 2011 - EEN 9/11, e al D.M. 28 dicembre 2012, n. 65631, e in relazione ai quali il Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.a. ha adottato, all'esito di procedimenti avviati oltre il termine di 18 mesi dalla loro approvazione, provvedimenti di annullamento o decadenza comunque denominati, si applicano le seguenti disposizioni:

- a) previa istanza del soggetto titolare, i progetti sono riammessi al meccanismo con una decurtazione del 10 per cento dei certificati bianchi originariamente previsti per l'intero periodo della vita utile;
- b) il Gestore dei Servizi energetici – GSE S.p.a. entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di presentazione della istanza ricalcola i certificati bianchi spettanti per ciascun progetto e provvede al recupero di quelli già emessi in eccesso compensandoli, ove possibile, con quelli ancora da emettere;
- c) ove la compensazione di cui alla precedente lettera b) non sia possibile, il soggetto titolare sceglie se restituire certificati bianchi già in suo possesso o versare il controvalore economico pari ai prezzi di mercato medi ponderati annui nel quadriennio 2013-2016. La restituzione dei certificati bianchi o del controvalore economico avviene, pena la decadenza dal regime di riammissione di cui al presente comma, entro 60 giorni dal ricevimento della comunicazione da parte del Gestore dei Servizi energetici – GSE S.p.a. del numero di certificati bianchi da restituire.
- d) le disposizioni del presente comma non si applicano ai casi in cui l'accesso al meccanismo dei certificati bianchi sia dipeso da condotte penalmente rilevanti, accertate con sentenza passata in giudicato;
- e) l'accesso al regime previsto dal presente comma comporta la rinuncia agli eventuali giudizi proposti avverso i provvedimenti di decadenza o annullamento sopra indicati;
- f) le disposizioni del presente comma si applicano con effetto retroattivo anche ai procedimenti già avviati e ai provvedimenti già adottati prima della entrata in vigore del presente decreto legge;
- g) le disposizioni del presente comma si applicano, su richiesta dell'interessato, con effetto retroattivo anche a tutte le istanze già presentate al Gestore dei Servizi energetici – GSE S.p.a. secondo le modalità indicate dall'art. 56, comma 8, del decreto legge del 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni con legge dell'11 settembre 2020 n. 120.
- h) l'accesso al regime previsto dal presente comma comporta la rinuncia a tutte le istanze già presentate al GSE secondo le modalità indicate dall'art. 56, comma 8, del decreto legge del 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni con Legge dell'11 settembre 2020 n. 120, nonché alle eventuali impugnazioni giurisdizionali ancora pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge.



## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La proposta normativa è tesa ad introdurre nel decreto legge norme volte a risolvere l'attuale crisi del meccanismo dei certificati bianchi, causato da un quadro regolatorio incerto e da un mutamento interpretativo del Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.a., contemperando l'interesse pubblico alla corretta allocazione delle risorse della collettività con il principio di legittimo affidamento degli operatori economici.

Negli ultimi anni, infatti, l'attività di controllo del Gestore dei Servizi Energetici – GSE si è focalizzata sui progetti di efficientamento energetico già ammessi da tempo al meccanismo dei certificati bianchi in base alle disposizioni del Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 28.12.2012, n. 65631 (c.d. **Decreto Certificati Bianchi**) e delle linee guida emanate dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (oggi Autorità di Regolazione Energia Reti e Ambiente – ARERA) con la Delibera EEN 09/11. Come riportato dal medesimo GSE nel comunicato stampa del 2019, **nel 97% dei casi** tali controlli si sono conclusi con l'annullamento dei provvedimenti di ammissione e/o la revoca dei certificati bianchi.

Tale percentuale è dipesa dal fatto che il GSE richiede – per le attività di controllo – documenti ed informazioni che non erano previsti dalle regole vigenti al momento dell'ammissione dei progetti al meccanismo dei certificati bianchi e che oggi risulta impossibile recuperare. La percentuale anormale di violazioni riscontrate nei progetti già ammessi – di per sé – dimostra che le regole per l'ammissione al meccanismo non erano sufficientemente chiare da poter essere comprese con la diligenza professionale degli operatori del settore, oppure che il mutamento interpretativo intervenuto non fosse in alcun modo prevedibile.

Quanto sopra pone un duplice ordine di problemi in quanto – da un lato – sta facendo mancare un grandissimo numero di titoli di efficienza energetica, che ha reso necessaria l'introduzione del meccanismo temporaneo dei c.d. "certificati bianchi virtuali" (ossia titoli emessi senza l'esecuzione di interventi di efficientamento energetico), e – dall'altro – ha leso il legittimo affidamento degli operatori economici, che avevano incolpevolmente basato la presentazione e la conservazione dei documenti sulla base del quadro normativo vigente all'epoca della realizzazione dei progetti e che – a distanza di anni dall'esecuzione degli interventi – sono oggi impossibilitati a reperire l'ulteriore documentazione richiesta dal GSE.

Inoltre, l'annullamento "a tappeto" dei progetti ha generato un enorme contenzioso attualmente pendente dinanzi al TAR Lazio e Consiglio di Stato (stimato in circa 10.000 giudizi) e un aggravio dei costi da parte dell'amministrazione per la difesa in giudizio. La risoluzione di tale situazione unita al rilancio della fiducia nel meccanismo porterebbe ad un abbassamento degli oneri in bolletta a favore dei cittadini.

La proposta, dunque, consente agli operatori economici titolari di progetti già ammessi, ma colpiti da provvedimenti di annullamento o decadenza comunque denominati del GSE intervenuti dopo il termine generale di 18 mesi per l'esercizio del potere di autotutela, di vedere i propri progetti riammessi al meccanismo con una decurtazione del 10% sul totale dei certificati bianchi generabili nel corso della vita utile dell'intervento. Tale facoltà è esclusa per quelle iniziative che siano fondate su condotte fraudolente o comunque penalmente rilevanti.

Di contro la norma, senza aggravio delle finanze pubbliche, in quanto le risorse di copertura del costo dei certificati bianchi sono individuate dall'ARERA con propria deliberazione a valere sugli oneri della bolletta elettrica:

- contribuisce notevolmente al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica che lo Stato si è posto in adempimento degli obblighi eurounitari, liberando i certificati bianchi generati dai progetti in questione.
- tutela del legittimo affidamento degli operatori, evitando prevedibili crisi aziendali con conseguenti perdite di posti di lavoro;
- subordinando la riammissione al meccanismo all'abbandono di tutti i contenziosi relativi ai provvedimenti di annullamento e/o revoca del GSE, determina la rinuncia ad eventuali richieste risarcitorie da parte degli operatori, cui lo Stato potrebbe trovarsi esposto, quali ad esempio il pagamento della differenza di prezzo tra il valore dei certificati bianchi all'epoca in cui l'emissione è stata bloccata a causa degli annullamenti (fino a 400 Euro/TEE) e quello corrente (calmierato a 250 Euro/TEE).



La norma si applica, su richiesta dell'interessato anche a tutte le istanze istanze già presentate al GSE secondo le modalità indicate dall'art. 56, comma 8, del decreto legge del 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni con Legge dell'11 settembre 2020 n. 120, in relazione alle quali non si sia formato un provvedimento definitivo e non impugnabile, nonché alle eventuali impugnazioni giurisdizionali ancora pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge

Da ultimo si sottolinea che la norma non ha impatti diretti sul bilancio pubblico. Può tuttavia generare effetti benefici conseguenti ai maggiori investimenti che verranno attivati.