



Disegno di legge n. 2564
(d-l 21/2022 - Contrasto degli effetti
economici e umanitari della crisi ucraina)

Audizione Parlamentare

12 aprile 2022

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori,
ringrazio le Commissioni per l'invito a questa audizione.

1. Quadro economico generale

Il c.d. Decreto Energia 2 si inserisce in un contesto drammatico.

Infatti, la crisi dovuta al conflitto in Ucraina incide su un quadro già in peggioramento, dapprima per il perdurare della pandemia, poi per le pressioni al rialzo sui prezzi e per la scarsità di varie commodity, nonché per i colli di bottiglia in alcune catene di fornitura.

I “costi del conflitto” per il sistema produttivo italiano sono impressionanti, come emerge da un sondaggio condotto da Confindustria, cui hanno risposto quasi 2.000 imprese associate.

Gli effetti sono trasversali ai settori e danneggiano tutte le categorie di imprese, incluse quelle che non importano o esportano direttamente da e verso i Paesi coinvolti nel conflitto. Oltre il 16% delle imprese dichiara di aver già ridotto la produzione e, tra queste, 3 su 10 registrano un calo superiore al 20%. Invece, tra quelle che non l'hanno ancora ridotta, oltre 1/3 indica di poter continuare soltanto per 3 mesi senza sostanziali interruzioni. In termini settoriali, le difficoltà maggiori si riscontrano per gli energivori, ma sono a rischi anche l'alimentare, la meccanica e le costruzioni. Inoltre, sempre a causa del conflitto, il 57% delle imprese registra difficoltà logistiche anche su rotte commerciali diverse da Russia e Ucraina.

Dalle nostre analisi, l'incidenza dei costi dell'energia sul totale dei costi di produzione aumenta del 77% per l'economia italiana, passando dal 4,6% nel periodo pre-pandemico (media 2018-19) all'8,2% nel 2022. In euro, si traduce in un aumento della bolletta energetica italiana di 5,7 miliardi su base mensile, ovvero 68 miliardi in più su base annua.

In questo contesto, il decreto-legge contiene misure, seppur non ancora strutturali, volte a contenere i prezzi dell'energia e a fronteggiare la situazione di eccezionale instabilità nel sistema nazionale di gas naturale. Tuttavia, evidenziamo la necessità di interventi non limitati nel tempo e che neppure consistano in un mero rinvio dei problemi. Emblematica di tale approccio la rateizzazione per i consumi di energia dei mesi di maggio e giugno, accompagnata da garanzie sui prestiti contratti dai fornitori per far fronte ai maggiori costi.

2. I principali contenuti del Decreto

A) Le misure in materia di energia

Più in dettaglio, il Decreto estende precedenti misure (rafforzamento e ampliamento dei crediti d'imposta a favore delle imprese energivore, non-energivore e gasivore) e ne introduce di nuove: tra queste, la riduzione temporanea delle accise sui carburanti, la citata rateizzazione, il rilascio di garanzie SACE per i finanziamenti concessi a imprese energivore che gestiscono attività di interesse strategico.

Nel complesso, pur ampliando la platea di soggetti raggiunti dalle misure di mitigazione degli impatti della crisi, le nuove norme confermano l'approccio congiunturale dei precedenti interventi del Governo. Un approccio che abbiamo già valutato insufficiente, alla luce della genesi, della dimensione e della prevedibile evoluzione di questo shock sui prezzi.

In particolare, considerato il protrarsi delle criticità negli approvvigionamenti energetici, le misure di sostegno dovranno assumere un carattere più mirato, ma soprattutto duraturo e robusto dal punto di vista delle risorse impiegate.

Ciò anche tenendo conto dell'intensità degli interventi messi in campo dai nostri competitor (soprattutto, Francia e Germania). Tra queste si segnalano le misure adottate dal governo francese, che ha messo a disposizione del sistema industriale il 27% della produzione nazionale elettronucleare (120Twh su 450Twh), al prezzo di 42,6 €/Mwh.

È fondamentale, quindi, allungare i termini degli interventi, garantendo un orizzonte almeno annuale, per rendere possibile la programmazione e, in molti casi, la stessa continuità delle attività produttive. In tal senso, anche alla luce della discussione sul DEF, è necessaria una manovra economica di ampio respiro che stanzi risorse adeguate ad attenuare, quantomeno, gli effetti di questa congiuntura, che non si concluderà col secondo trimestre.

Ribadiamo, allora, la necessità di dar seguito a proposte che Confindustria ha formulato da tempo, a partire da una misura di aiuto congiunturale, ma con effetti strutturali, che consiste nella messa a disposizione dei settori industriali c.d. elettro-intensive di 25 Twh (a oggi nelle disponibilità del GSE) a un prezzo prestabilito, pari a 50 €/Mwh. A fronte di questo beneficio, della durata di 2-3 anni, l'industria italiana si impegna a sviluppare investimenti per una capacità produttiva equivalente a 12 GW di produzione fotovoltaica e a 5 GW di produzione eolica nelle aree idonee che Stato e Regioni dovranno identificare per legge entro fine anno.

Questa richiesta ha avuto una parziale risposta nell'ambito della conversione del DL Energia 1, con emendamenti che prevedono il rilascio di quantitativi di energia a prezzi calmierati per i settori industriali, senza tuttavia fornire precise indicazioni in merito alla determinazione dei prezzi di trasferimento ai settori energivori e, soprattutto, con una tempistica attuativa non certo emergenziale.

Sottolineiamo, altresì, la necessità di accompagnare la misura del Decreto Energia 1 che, opportunamente, prevede l'incremento della produzione di gas nazionale, con la cessione dello stesso ai settori industriali, per 10 anni, e una misura ponte (es., l'allungamento dei crediti di imposta previsti per attenuare i costi dell'energia) fino alla disponibilità fisica dei nuovi volumi che saranno estratti.

Inoltre, proponiamo l'incremento delle agevolazioni per i settori "energivori" con riferimento alle componenti parafiscali della bolletta elettrica (D.M. 21 dicembre 2017 ex COM 200/2014/UE), prevedendo, per gli anni 2022 e 2023, un livello di contribuzione agli oneri generali di sistema, nella misura dello 0,5% per le imprese rientranti nelle classi di intensità elettrica calcolata rispetto al valore aggiunto lordo (VAL) e nella misura del 15% per le

imprese rientranti nelle classi con intensità elettrica calcolata sul fatturato, come prevede la disciplina europea in materia di aiuti di stato per l'energia e l'ambiente.

Peraltro, queste misure nazionali, pur indispensabili, vanno integrate con iniziative e decisioni a livello europeo. In particolare, occorrono interventi per arginare manovre speculative sui mercati energetici e delle quote di emissione di CO₂ (meccanismo ETS).

È dunque essenziale un'azione europea per una regolamentazione coordinata dei prezzi. L'obiettivo è un prezzo comune regolato del gas, che tuteli industria e occupati da manovre speculative e da condizioni economiche abnormi rispetto agli approvvigionamenti.

Quanto al meccanismo ETS, con la fissazione dei nuovi obiettivi di riduzione delle emissioni, il mercato ETS ha subito una significativa evoluzione speculativa. L'impiego contingente di una maggiore quantità di carbone e olio combustibile nella produzione elettrica rischia di alimentare ulteriormente l'escalation dei prezzi. Sosteniamo, quindi, una sospensione del meccanismo ETS, affinché siano adottate tutte le misure, compatibili con il mercato, per limitare gli effetti speculativi recenti. Tra tali azioni appare utile rivedere anche il funzionamento della *Market Stability Reserve*, per potenziarne la funzione equilibratrice.

Al contempo, e tornando al fronte nazionale, per raggiungere i target delle fonti rinnovabili previsti dal PNRR e ridurre la bolletta energetica, vanno accelerati i processi autorizzativi.

In questa materia, come suggerito dal Consiglio di Stato, serve una visione *crosscutting* degli interventi, che metta al centro il risultato e non i soggetti che concorrono a perseguirlo, superando le contrapposizioni tra uffici pubblici. In altri termini, anche per valorizzare gli strumenti di semplificazione e accelerazione procedurale già adottati in via normativa, occorre considerare in modo unitario gli interessi (pubblici e privati) correlati allo sviluppo delle rinnovabili, tenuto conto del valore che esso assume anche per l'interesse nazionale¹.

Molti degli emendamenti approvati nel corso dell'iter di conversione del Decreto Energia 1 vanno in questa direzione e si considerano positivi. Tuttavia, le misure di accelerazione procedimentale vanno rafforzate ulteriormente, anche mediante strumenti eccezionali e di carattere temporaneo. In proposito, si ricorda che al momento sono pendenti procedura autorizzative per una capacità complessiva di 180 GW, che potrebbero essere velocemente liberati per iniziare il prima possibile le opere di realizzazione degli impianti.

Quanto alle misure contenute nel Decreto, una riflessione merita l'introduzione del prelievo straordinario di carattere solidaristico a carico delle imprese operanti nel settore energetico, con l'obiettivo di intervenire sui sovraprofiti conseguenti all'aumento dei prezzi dell'energia.

¹ In questi termini, Cons. Stato, Sezione Atti normativi, Parere 17 dicembre 2021, n. 1883.

Il prelievo è calcolato sull'incremento del saldo tra le operazioni attive e passive fatturate nel periodo ottobre 2021-marzo 2022 rispetto al periodo ottobre 2020-marzo 2021, purché esso sia almeno del 10% e comunque superiore a 5 milioni di euro. Tali parametri suscitano interrogativi in merito all'efficacia rispetto all'obiettivo e dubbi sulla proporzionalità e ragionevolezza dello strumento, in quanto, il più delle volte, non sembrano in grado di misurare realmente gli extra-profitti. Per il calcolo, infatti, fanno fede i dati delle operazioni, al netto dell'IVA, indicati nelle comunicazioni delle liquidazioni periodiche IVA (LIPE), sebbene si tratti di dati aggregati che rappresentano una serie di fattori non necessariamente "segnalatici" di (extra)profitti.

A titolo esemplificativo, si evidenzia che, per i saldi delle LIPE rilevano aumenti dell'attivo, sensibilmente amplificati dal peso delle accise; che sono conteggiati nella base imponibile IVA delle operazioni attive ma talvolta esclusi, invece, da quella delle operazioni passive. Inoltre, i citati dati non permettono di distinguere i profitti delle attività diverse da quelle petrolifere, né di escludere componenti positivi derivanti da operazioni straordinarie (es. acquisizione di rami di azienda o cessioni di partecipazioni), né di considerare operazioni fuori campo IVA strettamente connesse con gli extra-profitti in commento (es. differenziali monetari sui contratti derivati).

Peraltro, l'intervallo temporale adottato per il raffronto non è adatto a fornire indicazioni sull'andamento dei profitti medi precedenti all'innalzamento dei prezzi perché nei mesi indicati (ottobre 2020-marzo 2021) erano ancora vigenti misure restrittive, introdotte per il contenimento della pandemia da COVID-19, che hanno influenzato sensibilmente la circolazione e, di conseguenza, le entrate del settore petrolifero.

Per quanto evidenziato, il meccanismo di calcolo del prelievo straordinario andrebbe rivisto, in modo da renderlo coerente con la *ratio* della norma. Vi sono diverse linee di intervento percorribili in tal senso; di certo da rivedere del tutto l'impianto di indeducibilità del prelievo, non compatibile coi principi costituzionali in materia di tassazione e capacità contributiva.

Ma soprattutto, riteniamo vadano valorizzati i poteri di vigilanza dell'ARERA, cui le imprese - stando al DL - dovranno trasmettere i contratti sottoscritti per l'approvvigionamento nel mercato del gas. Si tratta di una previsione che, se ben implementata, consentirà di creare quel set informativo necessario a individuare, in maniera proporzionata e ragionevole, gli effettivi extra-profitti.

B) Il Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato e le misure di sostegno alla liquidità

Un cenno meritano anche gli interventi di sostegno, che dovrebbero essere più incisivi.

Sul fronte europeo, infatti, il nuovo Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato è assolutamente insufficiente. Ci riferiamo sia all'orizzonte temporale per le garanzie e i prestiti agevolati, previsto di sei anni, sia alla possibilità di compensare in minima parte (e con limiti stringenti) solo l'aumento dei prezzi che supera il 200% rispetto a quelli sostenuti nel 2021.

Sul piano nazionale, in tema di accesso al credito è necessario rafforzare per tutto il 2022 le garanzie pubbliche a sostegno di tutte le imprese, a partire da quelle concesse dal Fondo di Garanzia per le PMI, sfruttando appieno le possibilità offerte dal nuovo Quadro. Riguardo a quest'ultimo, è necessaria un'azione di sensibilizzazione nei confronti della Commissione UE per addivenire a un significativo allungamento della durata delle garanzie concedibili - almeno fino a 15-20 anni - facendo sì che le imprese possano spalmare su un arco temporale congruo il maggior indebitamento legato alla crisi.

Analoga azione di sensibilizzazione è necessaria verso le Autorità bancarie europee affinché siano modificate - almeno per un congruo periodo di tempo - le regole sul default e sulla riclassificazione delle esposizioni bancarie soggette a rinegoziazione e moratoria.

C) Rincarare delle materie prime: contratti pubblici e PNRR; autotrasporto

Oltre al rincaro dei costi energetici, la guerra sta amplificando le difficoltà nel reperimento di materie prime e materiali, in particolare quelli che provengono dai tre paesi coinvolti. Questi ultimi detengono, infatti, una quota mondiale elevata di numerose commodity: minerali, metalli e cereali. Ciò rende più difficoltosa la realizzazione degli investimenti programmati nell'esecuzione dei contratti pubblici e nell'ambito dello stesso PNRR.

Con riferimento ai contratti pubblici, ribadiamo la necessità di individuare un meccanismo di compensazione dell'aumento dei prezzi dei contratti in corso anche per le imprese del comparto dei servizi e delle forniture. Tra l'altro, le prime bozze del Decreto prevedevano - anche su sollecitazione di Confindustria - la possibilità di valutare gli eventi straordinari, quali l'aumento del costo delle materie prime e dell'energia, come cause di forza maggiore non imputabili all'esecutore, ai fini della proroga dei termini contrattuali, ove richiesta. Tale previsione andrebbe recuperata in sede di conversione.

Inoltre, sempre in questo campo, è necessario prevedere un meccanismo stabile di revisione dei prezzi, che consenta di adeguarli rapidamente all'innalzamento senza precedenti dei costi per le materie prime e l'energia.

In tale contesto, considerati anche gli inevitabili riflessi su alcune scadenze del PNRR, andrebbe avviata, a livello europeo, una discussione sull'opportunità di rimodularle o di mettere in campo strumenti finanziari (un fondo europeo o nazionale) di copertura degli extra-costi, con impatti esclusi dai bilanci pubblici, anche per rafforzare alcune linee di intervento alla luce del mutato contesto in cui i Paesi sono chiamati a realizzare le misure.

Al contempo, tale riflessione non dovrà mettere in discussione i caposaldi del Piano italiano, né rallentare il processo di implementazione delle riforme strutturali in esso previste, riforme che restano un pilastro per l'ammodernamento e la competitività del sistema produttivo.

Tornando al Decreto, esso interviene anche per mitigare gli effetti sull'autotrasporto derivanti dagli aumenti dei carburanti e dei prodotti energetici, anzitutto con la misura

generale di riduzione temporanea delle accise, applicata però indiscriminatamente rispetto alla classe ecologica dei mezzi di trasporto, annullando così i rimborsi delle accise destinati proprio in funzione delle minori emissioni. Non è certo un segnale positivo per le imprese di autotrasporto che hanno investito su mezzi meno inquinanti.

Inoltre, il Decreto modifica gli assetti regolatori dei contratti di trasporto stradale delle merci, in particolare imponendo l'obbligo di includere una clausola di adeguamento del corrispettivo alle oscillazioni del prezzo dei carburanti, come elemento essenziale dei contratti scritti.

In merito, si rileva innanzitutto che l'adeguamento tiene conto solo delle variazioni del prezzo del gasolio e non anche di altri carburanti meno inquinanti già disponibili e utilizzati, sia pure in misura ancora limitata, come il GNL e i biocarburanti. Su questo aspetto, pertanto, occorre modificare l'impostazione della clausola carburante, per non penalizzare l'impiego di mezzi di trasporto ecologicamente migliori.

In secondo luogo, si segnalano altre due modifiche degli assetti regolatori dei contratti di autotrasporto, di cui sono stati sottovalutati gli effetti negativi sul relativo mercato. In particolare, oltre alla clausola già richiamata, si prevede l'applicazione generalizzata ai contratti stipulati in forma non scritta dei c.d. "valori indicativi di riferimento", elaborati e pubblicati dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Queste modifiche sono state introdotte senza alcun regime transitorio di revisione dei contratti in essere e, soprattutto, senza valutare il loro impatto negativo sul mercato dei servizi di autotrasporto. Infatti, il nuovo assetto regolatorio non risolve i problemi strutturali e operativi che affliggono il settore, ma anzi non ne promuove l'efficienza, penalizzando anche le imprese di autotrasporto più competitive e organizzate, e può generare un sensibile aumento del contenzioso contrattuale.

Sempre in tema di autotrasporto, il Decreto costituisce un fondo di 500 milioni per il 2022 per mitigare l'impatto dell'aumento del costo dei carburanti sul settore. In merito, si segnala l'esigenza che tali risorse siano utilizzate con una maggior attenzione ai profili ecologici e destinate a tutte le imprese di autotrasporto, cioè anche al trasporto passeggeri e non solo al trasporto merci, cui lo stesso Decreto aggiunge nuovi specifici sostegni, oltre a quelli già assicurati dal DL 17/2022. Una diversa interpretazione, cioè destinare anche queste risorse solo all'autotrasporto merci, rappresenterebbe un'inaccettabile discriminazione.

D) Golden Power

Infine, il Decreto interviene anche sulla disciplina del Golden Power, rafforzandone i profili procedurali ed ampliandone la portata applicativa². Inoltre, viene stabilizzata la misura emergenziale che ha introdotto l'obbligo di notifica, per soggetti extra UE, anche per gli acquisti di partecipazioni di minoranza. Quanto ai settori della comunicazione elettronica a banda larga, il Decreto consente di identificare in via regolamentare ulteriori servizi, beni, rapporti, attività e tecnologie rilevanti ai fini della sicurezza cibernetica, ivi inclusi quelli relativi alla tecnologia cloud³.

Ne deriva un complessivo irrigidimento della disciplina del Golden Power, con impatti destinati a permanere, peraltro, anche dopo il superamento dell'attuale fase emergenziale. In proposito, comprendiamo l'esigenza di rafforzare la tutela degli interessi nazionali, soprattutto in considerazione del mutato contesto geopolitico. Tuttavia, occorre considerare che, nonostante le apprezzabili innovazioni riguardanti i profili procedurali, la nuova attenzione dedicata alle operazioni societarie domestiche rischia di incidere in modo non sempre proporzionato e ragionevole sull'autonomia privata e la libertà d'impresa.

Pertanto, riteniamo necessario, quantomeno, un costante - e trasparente - monitoraggio, anche in vista di eventuali aggiustamenti alle nuove norme, necessari a rendere il quadro regolatorio, ormai caratterizzato da notevole stratificazione, maggiormente chiaro e presidio efficace avverso quelle situazioni che realmente possono pregiudicare gli interessi nazionali e sulle quali, pertanto, occorre concentrare attenzioni e risorse.

² In particolare, nei settori di comunicazioni, energia, trasporti, salute, agroalimentare e finanziario, ivi incluso quello creditizio e assicurativo, il DL prevede l'obbligo di notifica per: *i)* qualsiasi delibera, atto od operazione adottato che abbia per effetto modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità degli attivi strategici anche a favore di un soggetto appartenente all'Unione europea - ivi compresi quelli stabiliti o residenti in Italia - salvo che l'operazione sia già in corso di valutazione per effetto degli altri obblighi di notifica previsti; *ii)* gli acquisti, a qualsiasi titolo, di partecipazioni da parte di soggetti anche appartenenti all'Unione europea, ivi compresi quelli residenti in Italia, di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente in ragione dell'assunzione del controllo della società la cui partecipazione è oggetto dell'acquisto.

³ Inoltre, in tale contesto, l'obbligo di notifica non riguarda più i singoli contratti stipulati bensì la predisposizione di una programmazione annuale degli acquisti, conseguenti attività di monitoraggio governativo sulla sua implementazione e un rafforzamento delle sanzioni amministrative in caso di inosservanza degli obblighi.