



DDL di conversione del DL 27
gennaio 2022, n. 4

DL Sostegni-ter

(AS 2505)

Audizione Parlamentare

10 febbraio 2022

PREMESSE

Il DL n. 4/2022, c.d. *Sostegni-ter*, contiene misure volte a contenere l'eccezionale incremento dei costi dell'**energia elettrica**, nonché disposizioni a sostegno dei **settori economici e lavorativi** più direttamente interessati dalle recenti misure restrittive, introdotte per fronteggiare la recrudescenza dell'emergenza sanitaria.

Il caro bollette e, più in generale, l'eccezionale aumento dei prezzi delle materie prime, sono poi alla base della modifica, disposta dal DL, alla disciplina dei **contratti pubblici**, rispetto ai quali vengono introdotte norme per la revisione dei prezzi nelle procedure di affidamento avviate dopo l'entrata in vigore del decreto medesimo.

Ulteriori interventi riguardano gli investimenti privati e, in particolare, la modifica della disciplina delle **cessioni dei crediti d'imposta** oggetto delle misure contenute nel c.d. DL Rilancio del 2020 (tra cui, Superbonus, bonus ristrutturazioni, efficienza energetica, sisma).

Il provvedimento interviene in un contesto economico non privo di incognite.

Infatti, nonostante la complessiva tenuta del nostro tessuto produttivo, alcune "nubi" si addensano sul nuovo anno e sul percorso di risalita del PIL: la scarsità di commodity, i prezzi alti dell'energia, l'aumento dei contagi. L'ultima indagine del Centro Studi di Confindustria rileva un forte calo della produzione industriale in gennaio (-1,3%), che segue la flessione di -0,7% in dicembre.

La contrazione è dovuta al caro-energia (elettricità +450% a dicembre 2021 su gennaio 2021) e al rincaro delle altre commodity che comprimono i margini delle imprese e, in diversi casi, stanno rendendo non più conveniente produrre.

PRIORITÀ D'INTERVENTO

Tenendo conto di questo scenario, Confindustria, nelle scorse settimane e in vista dell'adozione degli annunciati provvedimenti di sostegno, aveva condiviso con il Governo alcune **proposte urgenti** per le imprese.

Al riguardo, pur intervenendo con alcune misure apprezzabili, il DL non appare del tutto soddisfacente, poiché mancano alcuni "capitoli" urgenti e, rispetto a quelli oggetto delle nuove norme, l'intensità e gli effetti degli interventi appaiono inferiori alle attese.

Misure in materia di energia

In primo luogo, sul tema **energia**, la criticità principale delle misure contenute nel decreto riguarda il reiterarsi di un approccio temporaneo alla soluzione del problema e la mancanza di interventi strutturali sulla componente energia - come, ad esempio, il Governo francese ha fatto in modo concreto - e che Confindustria aveva richiesto.

La fase congiunturale dei **mercati dell'energia elettrica e del gas naturale** evidenzia, infatti, aumenti senza precedenti.

Il prezzo dell'energia elettrica continua a registrare valori record: nel mese di dicembre 2021 ha raggiunto la media mensile più elevata da quando la borsa italiana è stata costituita, superando 280 €/MWh, con un +450% rispetto al valore di gennaio 2021. La situazione è esasperata dalla rapidità con cui gli aumenti hanno impattato sui costi delle imprese (+450% in meno di 12 mesi).

Per quanto riguarda il mercato del gas naturale, il prezzo è passato dai circa 20c€/smc di gennaio 2021 fino ai 120 c€/smc di dicembre 2021 (con punte giornaliere che hanno raggiunto il valore record di 180 c€/smc), con un aumento di oltre il 600%.

Ulteriore driver, che ha determinato un consistente aumento delle commodity energetiche e del prezzo del vettore elettrico, è rappresentato dai prezzi delle quote ETS, pari a quasi 90 €/tCO₂ nelle ultime settimane di dicembre.

Questa drammatica evoluzione dello scenario energetico comporta per la manifattura italiana un fortissimo incremento di costi per la fornitura di energia, che passano dagli 8 miliardi circa nel 2019 a oltre 21 nel 2021 e a oltre 37 nel 2022. Si tratta di un incremento del costo complessivo del +368% nel 2021 e di oltre 5 volte rispetto ai costi sostenuti nel 2020.

In questo contesto, gli interventi adottati dal Governo nel DL Sostegni-ter hanno un approccio temporaneo al problema e risultano insufficienti, sia nella dimensione finanziaria, sia perché mancano di quella visione strutturale sulla componente energia, che pure Confindustria aveva richiesto.

In particolare, con riferimento alla misura volta a riconoscere alle imprese energivore un contributo straordinario a parziale compensazione dei maggiori oneri, sotto forma di credito di imposta, occorre intervenire con alcuni correttivi volti a precisarne meglio i meccanismi applicativi.

In primo luogo, la disposizione consente l'accesso al credito d'imposta alle imprese energivore i cui costi della componente energia elettrica, calcolati sulla base della media dell'ultimo trimestre 2021, abbiano subito un incremento del costo superiore al 30% rispetto al medesimo periodo dell'anno 2019. Al riguardo, sarebbe invece più corretto calcolare l'incremento del costo prendendo come riferimento il primo trimestre del 2022 e i prezzi del 2019 (antecedente al periodo pandemico), poiché l'ultimo trimestre 2021 potrebbe risentire degli effetti "mitigatori" dei contratti di fornitura di lunga durata che si sono protratti fino a fine anno e che potrebbero non far registrare l'incremento del 30%, necessario per accedere al beneficio.

In secondo luogo, con riferimento ai meccanismi di calcolo del credito d'imposta, riconosciuto nella misura del 20% delle spese sostenute per la componente energetica acquistata ed effettivamente utilizzata nel primo trimestre 2022, occorre precisarne meglio la portata con riguardo ai numerosi processi cogenerativi industriali. In questi casi, infatti, gli extra costi legati alla crisi energetica e al consumo di energia elettrica, anche parzialmente

autoprodotta, derivano non solo dall'aumento dei costi delle bollette di energia elettrica ma anche dall'aumento dei costi dei combustibili necessari alla produzione dell'energia elettrica.

Infine, è necessario chiarire in base a quali indici siano da calcolarsi i costi per kwh, siano essi direttamente legati al costo della commodity elettrica oppure, nei casi di autoproduzione, ai costi dei combustibili.

Ancora in tema energia, il Decreto Sostegni-ter presenta criticità anche sotto il profilo degli effetti economico-redistributivi, poiché gli interventi sono finanziati con un'anticipazione di circa 1,7 miliardi di fondi (il gettito complessivo previsto per il 2022 è pari a 2,8 miliardi), che saranno versati dalle imprese per acquistare i diritti ad emettere CO2 (c.d. quote ETS). Invece, i proventi delle aste CO2 dovrebbero essere utilizzati per promuovere investimenti in misure di mitigazione ambientale (inclusi gli investimenti per la decarbonizzazione dei processi industriali) e, fino al 25% dell'ammontare (secondo le più recenti modifiche introdotte dalla Commissione con la proposta di revisione della Direttiva ETS 87/2003 contenuta nel pacchetto Fit for 55%), per compensare i settori energivori a rischio delocalizzazione dai costi indiretti della CO2.

Per questo, Confindustria ribadisce la necessità di intervenire con urgenza, quantomeno per procedere a:

- la cessione della produzione nazionale di gas ai settori industriali, per 10 anni, con anticipazione dei benefici finanziari per l'anno 2022;
- la cessione di energia rinnovabile elettrica "consegnata al GSE" per un quantitativo di circa 25TWh e trasferita ai settori industriali a rischio chiusura ad un prezzo di 50 €/Mwh;
- 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.

Interventi di questo genere sono stati già previsti in altri Paesi, come ad esempio in Francia, dove, per i consumatori industriali e grossisti per legge, il Governo ha allocato nell'ottobre 2021 circa 120 TWh (oltre il 25% della produzione francese) di energia elettrica al costo industriale dell'energia elettro-nucleare, pari a 42,6 €/MWh. Quale misura emergenziale ulteriore, il Governo francese ha aumentato la scorsa settimana il contingente di energia nucleare trasferita a prezzo di costo agli industriali di un ulteriore 20%.

Misure in materia di contratti pubblici

In secondo luogo, è necessario, in questa drammatica fase congiunturale, un intervento che favorisca la **rinegoziazione dei contratti pubblici di servizi e forniture**, per compensare l'eccessiva onerosità economica e finanziaria dei contratti in corso, a seguito dell'emergenza sanitaria COVID-19, nonché per far fronte dell'aumento del costo delle materie prime. Il cambio repentino del mercato ha generato pesanti ricadute negative sulle imprese, che stanno subendo danni molto rilevanti per far fronte ai contratti in essere.

Si ribadisce la necessità di individuare un meccanismo di revisione **dei prezzi dei contratti in corso anche per le imprese del comparto dei servizi e delle forniture**. Se sulla partita dell'aumento dei prezzi delle materie prime non si procederà con tempestività e fermezza, buona parte delle nostre imprese registrerà, già nel breve/medio periodo, danni ingenti.

Misure in materia di investimenti privati

Infine, occorre un ripensamento di alcune misure che, incidendo sulla **continuità delle azioni intraprese dal Governo**, ledono il legittimo affidamento riposto dalle imprese nelle azioni adottate, mettendo a rischio gli investimenti effettuati o programmati.

Il riferimento è, in particolare, alla disposizione del DL Sostegni-ter volta a precludere, nell'ambito della disciplina del **Superbonus 110% e degli altri bonus edilizi**, ai soggetti primi cessionari, compresi gli intermediari bancari e finanziari, di dar luogo a una successiva cessione del credito ricevuto.

Nel dettaglio, la norma consente esclusivamente:

- in caso di opzione per lo sconto in fattura (ex articolo 121, comma 1, lettera a), la facoltà di cedere il credito da parte del soggetto fornitore, con divieto di successive cessioni da parte del cessionario;
- in caso di cessione del credito (ex articolo 121, comma 1, lettera b), nonché ai sensi del comma 1 dell'art. 122), la facoltà di cedere il credito da parte del beneficiario originario, con divieto di successive cessioni da parte del primo cessionario.

Si prevede, infine, una norma transitoria secondo la quale, per i crediti che siano già stati oggetto delle opzioni in esame prima del 7 febbraio 2022 (termine prorogato al 17 febbraio con provvedimento dell'Agenzia delle Entrate), è consentita la facoltà di una sola ulteriore cessione ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari. Si dispone anche la nullità delle cessioni effettuate in violazione di tali disposizioni.

Si tratta di un intervento che inevitabilmente limita il meccanismo di cedibilità dei crediti d'imposta, imponendo modifiche in corso d'opera a una disciplina che aveva già visto la stretta operata dal c.d. DL Anti-frodi, poi confluito nell'ultima Legge di Bilancio.

A tale riguardo, una nota di metodo, già ribadita in altre occasioni: il DL Antifrodi è solo l'ultimo di una serie di interventi che hanno ripetutamente modificato la disciplina del Superbonus. Dal maggio 2020, quando è stato introdotto, si contano almeno 6 interventi legislativi di modifica, cui si affiancano innumerevoli documenti di prassi pubblicati, nel corso dell'ultimo anno e mezzo.

Con riferimento agli interventi più recenti, occorre un ripensamento, al fine di continuare a consentire la cessione del credito, quantomeno tramite canali "autorizzati", quindi istituti di credito e intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, a società di cui alla legge 30 aprile 1999, n. 130 o a imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia ai sensi del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209.

Questo correttivo potrebbe contemperare l'esigenza di salvaguardare le scelte già adottate dalle imprese e le esigenze di liquidità, con un miglior presidio a tutela delle frodi.

Al riguardo, si evidenzia che dalla modifica apportata dal DL potrebbero derivare anche effetti negativi per la finanza pubblica.

Infatti, come emerge dal dossier del Servizio Bilancio del Senato, relativo al DL in esame, la disposizione in questione "potrebbe costituire una misura efficace per il contrasto alle frodi nel settore", tuttavia, "la restrizione introdotta appare altresì suscettibile di ridurre in modo significativo - per la sua portata rispetto alla disciplina previgente - le concrete possibilità di accesso al finanziamento degli interventi agevolati, attraverso lo strumento delle cessioni del credito" e ciò "potrebbe dar luogo a ricadute in ordine all'entità degli investimenti futuri nel settore". Tale probabile conseguenza avrebbe effetti, si legge ancora nel Dossier, anche sui saldi di finanza pubblica, che potrebbero risentire delle modifiche in tema di cessione dei crediti di imposta, posto che "nella stima degli effetti finanziari associati alle detrazioni fiscali operanti in materia sono stati sempre contabilizzati nei saldi di finanza pubblica le maggiori entrate a titolo di IVA, IRPEF/IRES ed IRAP che sono state ipotizzate come ascrivibili all'effetto correlato alla spesa indotta."

Ulteriore intervento necessario per garantire la continuità della gestione contabile e patrimoniale delle imprese e tutelare gli investimenti già effettuati, riguarda il tema della **rivalutazione/riallineamento delle attività immateriali**, su cui la legge di bilancio 2022 è intervenuta in modo radicale, allungando il periodo di ammortamento fiscale dei beni rivalutati/riallineati, cambiando i calcoli di convenienza fiscale dei contribuenti - che hanno fatto legittimo affidamento su una norma introdotta da poco più di un anno - e incidendo negativamente sui bilanci chiusi al 31 dicembre 2020, già approvati nel corso del 2021 dalle imprese aderenti.

Al riguardo, pertanto, pur confermando l'impostazione della legge di bilancio 2022 per le esigenze di finanza pubblica, si ritiene necessario un intervento volto, quantomeno, ad evitare tali effetti pregiudizievoli sul piano contabile. In particolare, occorre consentire alle

imprese aderenti la conversione delle imposte anticipate stanziata nell'attivo patrimoniale in crediti di imposta, se e nella misura in cui le relative quote di ammortamento, pari a un cinquantesimo dell'importo affrancato, concorrano a formare, per quello stesso periodo di imposta, una perdita fiscale o un valore della produzione negativo. Tale intervento, che non avrebbe alcun impatto in termini di gettito, consentirebbe alle società quotate che adottano i principi contabili internazionali di mantenere le attività anticipate iscritte nei loro bilanci, evitando così una svalutazione dell'attivo, che avrebbe un pesante impatto sulla loro situazione patrimoniale.

Sarebbe, altresì, opportuno un intervento correttivo della norma dell'ultima legge di bilancio che proroga per il 2021 la facoltà per le imprese di sospendere il processo di ammortamento contabile delle immobilizzazioni materiali e immateriali - per evitare l'insorgenza di perdite civilistiche o per riflettere un calo dell'attività produttiva dovuta alla emergenza sanitaria - introdotta dai provvedimenti emergenziali del 2020. In particolare, la norma, per effetto della sua incerta formulazione, rischia di non applicarsi ai soggetti che hanno operato una sospensione solo parziale degli ammortamenti, in contrasto con le finalità originarie della misura.

Da valutare, infine, la riproposizione della disciplina di rivalutazione per terreni e partecipazioni di società non quotate detenute da persone fisiche: una misura che potrebbe peraltro conferire in tempi ridotti un impatto positivo per le casse dello Stato.

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'auspicio di Confindustria è che gli interventi descritti possano trovare accoglimento durante la conversione in legge del DL Sostegni-ter.

ULTERIORI PROPOSTE URGENTI

Infine, si ritiene opportuno porre all'attenzione ulteriori priorità d'intervento, già sollecitate da Confindustria nel richiamato documento di proposte, alcune delle quali sono già all'esame, in prima lettura, delle Commissioni Bilancio e Affari Costituzionali della Camera dei deputati, nell'ambito dell'iter legislativo di conversione in legge del cd. DL Milleproroghe.

Il riferimento è, in particolare, ad alcuni interventi urgenti per sostenere la **liquidità delle imprese**. Infatti, il mancato rinnovo della moratoria di legge per le PMI, associato ad alcune lacune della Legge di bilancio 2022 in tema di garanzie pubbliche, rappresenta una rilevante criticità per gli operatori economici. Pertanto, occorre quantomeno:

- prevedere il potenziamento del ruolo del Fondo di garanzia PMI, ripristinando, almeno per tutto il 2022, la gratuità della garanzia del Fondo che, ai sensi della Legge di Bilancio, diventerà invece onerosa dal 1° aprile 2022;
- riconfermare integralmente, dal 1° luglio e per tutto il 2022, le modalità rafforzate di intervento del Fondo previste dall'articolo 13 del DL Liquidità;

- consentire anche al Fondo di Garanzia di prestare garanzie a mercato, per finanziamenti a lungo termine¹, fino a 20 anni.

Infine, nella direzione auspicata da Confindustria, vanno anche le numerose proposte emendative presentate al DL Milleproroghe volte a prorogare: *i)* il diritto dei lavoratori in quarantena a un trattamento economico **equiparato all'indennità di malattia**, *ii)* l'incremento dell'importo del valore dei beni ceduti e dei servizi prestati dal datore di lavoro ai dipendenti che non concorre alla formazione del reddito imponibile (c.d. **fringe benefits**).

L'auspicio è, dunque, che tali proposte possano essere al più presto approvate.

¹ È invece già prevista la possibilità per SACE di prestare garanzie a mercato ma deve essere ancora emanato il decreto attuativo della misura prevista dal DL Liquidità, di cui si sollecita l'adozione.