



AUDIZIONE

X Commissione (Attività Produttive) E VIII Commissione (Ambiente)

A.C. 3495

Conversione in legge DL 10 marzo 2022, n.17

Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali

11 marzo 2022

ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE

è il coordinamento nazionale costituito dalle Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana
(AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP)

L'associazione rappresenta il **90% della cooperazione italiana** la quale, nel suo complesso, incide per l'**8% sul PIL**

Le imprese di Alleanza associano ben **12 milioni di soci**, occupano **1.150.000 persone** e producono **150 miliardi di fatturato**

L'Alleanza ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione, Via Torino n. 146

<http://www.alleanzacooperative.it>

<https://www.agci.it>

<http://www.confcooperative.it>

<http://www.legacoop.coop>

PREMESSA

Il prezzo dell'energia, del gas naturale e delle materie prime rappresenta un fattore strategico per la crescita e per gli equilibri economici generali.

L'impennata dei prezzi - su cui hanno inciso negativamente condizioni macroeconomiche e macro-politiche - strozza ormai famiglie ed imprese, determinando aumenti insostenibili nelle bollette e nei costi di produzione e significative ricadute sociali, distributive ed occupazionali.

Lo scenario di guerra che si è innescato ha chiaramente "fatto saltare il banco" all'interno di un quadro già molto complesso per ragioni strutturali e speculative, generando delle marcate ripercussioni sui mercati.

Con riferimento ai costi dell'energia, secondo i dati pubblicati dal Ministero della Transizione ecologica, la domanda di gas naturale è soddisfatta per il 95% dalle esportazioni e il principale esportatore di gas verso l'Italia è la Russia con 33,4 miliardi Smc (pari al 46 %). La situazione sta degenerando in modo molto rapido al punto che il MiTE, in considerazione del livello di pericolosità della minaccia alle forniture, ha dichiarato lo stato di preallarme per il gas che configura il primo passo di un protocollo di crisi.

D'altra parte, che lo scenario sia incredibilmente complesso lo testimonia anche la riapertura delle centrali a carbone che rappresenta senz'altro un importante dietro front rispetto al processo di transizione energetica intrapreso.

In tale contesto, occorre intervenire subito con risposte rapide e coordinate, oltre che a livello emergenziale e di breve periodo, anche con azioni di carattere strutturale di medio-lungo periodo.

Nel condividere, quindi, la *ratio* degli obiettivi e delle misure adottate con il decreto-legge in commento, che risultano chiaramente finalizzate, da un lato a supportare famiglie ed imprese in questo momento particolarmente critico e, dall'altro lato, a favorire il processo di sviluppo di impianti a fonti rinnovabili di energia, sembra però utile indicare alcune proposte di miglioramento, orientate a consentire interventi più mirati e maggiormente efficaci.

Artt.1 e 2 - Azzeramento degli oneri di sistema e riduzione dell'IVA e degli oneri generali nel settore del gas

Le disposizioni adottate costituiscono interventi congiunturali sicuramente importanti, ma più in generale, si ritiene che occorra cogliere l'occasione per ripensare alla definizione delle componenti di costo e degli oneri generali, con una revisione strutturale delle bollette e degli oneri, prevedendo, in particolare:

- una stabile destinazione delle somme derivanti dalle aste per l'assegnazione delle quote di emissione di CO₂ alla riduzione degli oneri generali di sistema e trasferire al sistema della fiscalità oneri generali che non sono strettamente connessi al sistema energetico, in modo da assicurare una redistribuzione progressiva e, quindi, più equa dei costi;

- la possibilità di differimento temporaneo o di rateizzazione, senza interessi, nel pagamento delle bollette assicurando il mantenimento della fornitura per evitare i distacchi dalla rete energetica;

- una riduzione delle aliquote fiscali sui prodotti energetici ed anche con riferimento al gas, rendendo accessibili e fruibili i finanziamenti, evitando la polverizzazione dei diversi fondi e delle risorse;

- una azione sulle bollette e sugli oneri di sistema definendo una nuova struttura tariffaria, in un'ottica di riduzione e procedendo anche a cartolarizzazione tramite emissione di "green bond" da parte del GSE.

Artt. 3-5 Rafforzamento del bonus sociale elettrico e gas e contributi straordinari a favore delle imprese energivore e gasivore

Con riferimento alle disposizioni indicate, nel condividere l'opportunità di prevedere adeguate misure di compensazione e sostegno diretto per clienti vulnerabili e per le imprese energivore o gasivore, si evidenzia la necessità di considerare beneficiari delle misure i clienti vulnerabili, considerando tali non solo le imprese per cui l'energia rappresenta un'alta percentuale dei costi di produzione, ma anche le imprese che operano in settori particolarmente "stressati" dalla pandemia (ad es. i servizi socio sanitari ed educativi, soprattutto quelli residenziali) che da ultimo denunciano una sempre maggiore difficoltà e preoccupazione nel far fronte agli aumenti.

Si pensi, ancora, alle misure che riconoscono credito d'imposta ad imprese energivore e gasivore che, se basate su codici ATECO, rischiano di non consentire l'accesso alla misura a determinate imprese, come ad esempio le cooperative agricole e dell'orticoltura che svolgono le attività ricomprese nella descrizione del settore incentivato, ma che, a fini ATECO, sono classificate diversamente o come imprese agricole. Si pensi, più in generale, alle cooperative industriali che, indipendentemente dal Codice ATECO di appartenenza, stanno subendo un aumento abnorme dell'incidenza dei costi dell'energia elettrica e del gas rispetto al costo totale di produzione e al fatturato generato e che per questi motivi sono a rischio di continuità produttiva.

Pertanto, se alla luce degli esiti delle decisioni assunte a livello europeo, non sarà possibile arrivare ad un prezzo calmierato, che rappresenta lo strumento più semplice ed immediato di contenimento dei costi, e si userà la logica dei ristorni con credito di imposta, si chiede di porre fine alla "lotteria dei codici ATECO" per andare alla definizione di un algoritmo (modello decreto gasivori) dove si valuti per tutte le imprese il rapporto tra l'incidenza del costo energetico sul costo di produzione con cadenza bimestrale e una valutazione/perequazione tra contratti a breve e lungo termine.

Si tratta quindi di ridefinire le incentivazioni basandole piuttosto che sui codici Ateco, sul rapporto tra fatturato e costi energetici come nel caso dei gasivori e su uno scambio ristorni in cambio di investimenti delle stesse imprese nella produzione di rinnovabili.

Art 6 - Interventi in favore del settore dell'autotrasporto

Nella situazione di crisi in corso si sono registrate, tra l'altro, importanti ricadute sui settori del trasporto persone, dell'autotrasporto merci e della ristorazione collettiva in conseguenza del significativo aumento dei costi del carburante e dell'energia.

Per le imprese di autotrasporto, il gasolio per autotrazione incide per oltre il 30% dei costi di gestione e, quindi, l'incremento del prezzo alla pompa di circa il 30% rispetto alla media registrata nell'anno 2020 determina un incremento dei costi totali di gestione di quasi il 10%. Una condizione che erode di quasi il 50% il margine che le piccole e medie imprese di autotrasporto riescono a conseguire nella loro attività.

D'altra parte, l'escalation da record dei prezzi dei carburanti per autotrazione sta mettendo in ginocchio anche le imprese del trasporto persone (taxi, noleggio con conducente mediante auto e autobus), con perdite di fatturato di 2,3 miliardi di Euro rispetto al 2019 destinate a scaricarsi sui margini di profitto e sul valore aggiunto, in particolare per il comparto taxi che opera con tariffe amministrare.

Sono quindi più che comprensibili le enormi difficoltà che il settore sta sopportando con gravi ripercussioni anche sulla qualità del lavoro, di vita e di sicurezza e sui potenziali rischi potenziali che potrebbero scaricarsi sull'approvvigionamento delle catene logistiche e sul blocco delle consegne dei beni alimentari e di prima necessità.

In questo contesto ed in considerazione della perduranza della crisi internazionale e del periodo di incertezza economica che presumibilmente non cesserà prima del 2023, pur valutando positivamente le misure di sostegno disposte dall'articolo 6 del decreto, con lo stanziamento di 79,6 milioni di euro a favore del settore dell'autotrasporto, queste tuttavia rischiano di non essere sufficienti a consentire alle imprese di affrontare l'impennata dei costi dei carburanti e dei prodotti energetici.

Per tale ragione si ritiene la previsione di specifiche misure emergenziali di sostegno specificatamente dedicate al settore dell'autotrasporto, anche nella forma del credito di imposta, che consentano di compensare i significativi aumenti del costo di acquisto dei carburanti.

Per il settore dei taxi, inoltre, è necessario svincolare gli aumenti delle tariffe amministrare dai Comuni dal parere dell'Autorità dei Trasporti, permettendo di adeguare le tariffe ai costi di esercizio effettivi o prevederne l'adeguamento attraverso provvedimenti d'urgenza, che permettano, temporaneamente, il superamento dei tempi necessari per l'emissione del parere consultivo da parte dell'Autorità, oggi fonte di ritardi ingiustificati, vista la necessità immediata e non differibile di provvedimenti tempestivi, dovuta ai continuo incrementi dei costi del gasolio, della benzina e del metano.

Necessaria, infine, l'introduzione di una clausola contrattuale di adeguamento dei costi di trasporto al costo del carburante; una variazione automatica applicata alle voci tariffarie legate al trasporto, riconducibile al valore del prezzo medio mensile nazionale del carburante da autotrazione al consumo.

Sarebbe, inoltre, utile prevedere un set di interventi e misure dedicate al settore, quali, a titolo di esempio:

- estendere i benefici previsti per le aziende energivore al settore dei veicoli a ricarica elettrica;
- prevedere un credito d'imposta per l'acquisto di autovetture M1 elettriche o ibride, in modo da incentivare il ricambio dei veicoli a basse o nulle emissioni;

- prevedere l'abbattimento dell'IVA per l'acquisto di veicoli ibridi, elettrici o a motorizzazione ecologicamente equivalente (in termini di emissioni CO₂);
- in ragione degli obblighi minimi di servizio pubblico, adottare un provvedimento di sostegno dei costi di esercizio calcolato su base giornaliera chilometrica che tenga conto della velocità media nei centri urbani, sulla base dei dati ISTAT;
- prevedere un abbattimento del premio INAIL e del contributo SSN sulle polizze RCA.

Art. 10 - Definizione di un modello unico per impianti di potenza superiore a 50 kW e fino a 200 kW

Con riferimento all'estensione dell'applicabilità del modello unico semplificato di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 19 maggio 2015, recante "Approvazione del modello unico per la realizzazione, la connessione e l'esercizio di piccoli impianti fotovoltaici integrati sui tetti degli edifici", si ritiene utile valutare l'opportunità di rendere il limite coerente con la potenza degli impianti oggetto dei bandi in corso di approvazione per l'attuazione del PNRR che risulta maggiore di 200KW.

Rispetto a questo, si rappresenta comunque la necessità di procedere alla semplificazione massima delle procedure di connessione alla rete degli impianti e, soprattutto, alla riduzione dei relativi costi.

Art. 11 - Regolamentazione dello sviluppo del fotovoltaico in area agricola

L'articolo 11, nel perseguire l'obiettivo di promuovere la diffusione di impianti fotovoltaici, sostanzialmente elide il divieto di incentivi per l'installazione di pannelli a terra in area agricola, pur definendo alcuni limiti dimensionali e alcune condizioni.

Al riguardo, si osserva come, seppure occorra intensificare gli investimenti nelle energie rinnovabili e nell'efficienza energetica anche accelerando procedure e sistema di autorizzazioni, d'altra parte, è necessario assicurare la massima tutela del territorio e delle attività delle imprese insediate, con particolare riguardo alle attività agricole.

Sotto questo profilo, pare utile ricordare come il divieto di incentivi fissato dal decreto-legge 1 del 2012 avesse lo scopo di prevenire interventi speculativi destinati a determinare una elevata perdita di suolo agricolo.

Nel ritenere, in via generale, preferibile l'installazione di impianti fotovoltaici in aree dismesse o siti di bonifica, si ritiene necessario prevenire il rischio di speculazioni e di aggressioni al territorio anche prevedendo la necessità che l'impianto eventualmente realizzato in area agricola sia effettivamente in uso o installato per far fronte alle esigenze dell'impresa agricola che dispone, a vario titolo, del terreno su cui è collocato.

Art. 25 - Incremento del Fondo per l'adeguamento dei prezzi e disposizioni in materia di revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici

La proroga al 30 giugno 2022 del meccanismo introdotto dall'articolo 1-septies del DL 73/2021 per il primo semestre 2021 e lo stanziamento delle relative risorse per la revisione prezzi per i lavori pubblici in corso di esecuzione è sicuramente un segno di attenzione del Governo ad una problematica ormai esplosiva.

Riteniamo, però, che la soluzione individuata sia complessivamente insufficiente a dare adeguate e tempestive risposte ad incrementi dei costi delle materie prime ormai a tre cifre, che determinano ormai il concreto rischio della mancata realizzazione delle opere del PNRR.

Occorre, quindi, mettere in campo strategie nuove ed immediate, che consentano rapidamente di mettere in sicurezza anzitutto i contratti in corso di esecuzione, le cui offerte siano state fatte nel 2020 o prima, ossia in un momento in cui questa "tempesta" non era minimamente ipotizzabile, ristabilendo l'equilibrio contrattuale, senza limitare le soluzioni a sei mesi, perché così per le imprese è impossibile programmare la propria attività.

Infine, è necessario istituire finalmente un meccanismo di rilevazione prezzi ordinario e non eccezionale come quello oggi vigente e che si applichi automaticamente ai contratti in corso di esecuzione, sulla falsariga delle best practice europee.

In secondo luogo, è indispensabile migliorare il meccanismo di aggiornamento dei prezziari e delle basi d'asta, per evitare che le procedure siano disertate dagli operatori economici e che i contratti, già in partenza, siano talmente onerosi da divenire ineseguibili.

Infatti, solo alcune grandi stazioni appaltanti nazionali stanno procedendo o hanno già proceduto ad adeguare le basi d'asta, ma a livello territoriale ancora i prezziari non risultano aggiornati.

Infine, stante tale drammatica situazione, occorre introdurre il principio secondo cui, ove il forte aumento dei prezzi dei materiali abbia causato o possa causare un rallentamento dei lavori, lo stesso venga riconosciuto come causa di forza maggiore, idonea a sollevare dalla responsabilità l'appaltatore, anche in relazione all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardi o omessi adempimenti. Ciò, al pari di quanto previsto per l'emergenza pandemica.

Purtroppo, anche questo provvedimento continua ad ignorare i contratti pubblici di servizi (ristorazione collettiva, lavanderie industriali, gestione calore ed illuminazione), esclusi da qualunque misura di riequilibrio dei contratti in corso. Gli effetti dell'aumento del costo dell'energia e delle materie prime rischia di renderli insostenibili e dare il colpo finale alle imprese esecutrici, molte delle quali già duramente provate dalla pandemia.

Dopo aver riconosciuto l'obbligatorietà delle clausole contrattuali di revisione prezzi, è necessario individuare un meccanismo ordinario di rivalutazione sulla falsariga di quello proposto per le opere pubbliche, prevedendo una delega all'ISTAT e al MISE per l'individuazione di indici *ad hoc* per la revisione dei prezzi delle diverse categorie di servizi e forniture.

A tal fine, è utile recuperare sostanzialmente, almeno in via transitoria e/o integrativa, quanto previsto dall'articolo 115 del codice degli appalti del 2006, che aveva dato buona prova di sé, poiché offriva, pur implicitamente, una soluzione anche alla questione dei rinnovi dei CCNL in settori ad alta intensità di manodopera e di rapporti con la Pubblica Amministrazione (pulizie, ristorazione, servizi sociali, igiene urbana, vigilanza).

Art.30 - Risorse relative all'emergenza COVID-19

L'articolo 30 conserva, come residui di stanziamento, nello stato di previsione della spesa del Ministero della cultura, 25 milioni di euro per l'anno 2022 per le finalità di cui all'articolo 183, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, vale a dire per il ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento, dal rinvio o dal ridimensionamento, in seguito all'emergenza epidemiologica da Covid-19, di spettacoli e mostre. Ciò premesso, a maggior specificazione dei soggetti potenzialmente beneficiari, occorrerebbe chiarire che anche teatri e cinema rientrano nel perimetro della norma.

ULTERIORI MISURE

Comunità energetiche

Innanzitutto, occorre dare urgente attuazione alla disciplina in materia di **comunità di energia rinnovabile e di comunità energetiche dei cittadini** e promuovere autoconsumo individuale e collettivo per realizzare un modello energetico sostenibile, distribuito, democratico, partecipato, cooperativo, resiliente.

In tale contesto, occorre garantire un sistema incentivante specifico e mirato che valorizzi i profili di mutualità delle comunità energetiche, soprattutto se realizzate in forma cooperativa.

Si ritiene inoltre necessario affiancare gli incentivi previsti nel PNRR che sono stati individuati come finanziamenti a tasso zero per Comuni sotto i 5000 abitanti con misure più specifiche, come contributi a fondo perduto, necessari per la realizzazione degli impianti.

Considerato inoltre che la legge istitutiva delle CER non prevede limiti territoriali se non quelli del collegamento degli utenti a una stessa cabina primaria, e considerato che l'obiettivo della misura è il raggiungimento di una potenza installata di 2 giga di FER, si ritiene che per favorire il rapido raggiungimento di tale obiettivo primario si dovrebbe rendere possibile l'utilizzo di questa misura a tutti i cittadini collegati ad una cabina primaria che "colleghi almeno un comune con meno di 5 mila abitanti".

Per facilitare inoltre l'aggregazione di utenti nelle Cer andrebbe inserito in bolletta un codice identificativo della cabina primaria che salvaguardando la sicurezza del dato consenta attraverso strumenti digitali la ricerca di soggetti disponibili a partecipare ad una cer nell'ambito dello stesso codice/ cabina primaria.

Misure per fronteggiare gli aumenti dei prezzi delle materie prime nel settore della ristorazione collettiva

Le conseguenze delle restrizioni al commercio delle materie prime (in particolare agricole) derivanti dal conflitto russo-ucraino si ripercuoteranno anche sotto forma di incremento dei prezzi sul settore della ristorazione, con effetti particolarmente pesanti per quella collettiva (in particolare

ospedaliera e scolastica) che non potrà scaricarsi a valle perché somministrata attraverso contratti pubblici, andando così ad aggravare una situazione già critica per imprese particolarmente colpite durante la pandemia.

In particolare, si segnalano aumenti dei costi di alcune materie diventati insostenibili, ad esempio: pasta +40%, olio + 30%, frutta e verdura + 15%.

Inoltre, alcuni prodotti iniziano ad essere irrimediabili. A tal fine sarebbe opportuna la sospensione dei CAM della ristorazione che impongono menù con tali tipi di prodotti.

Il sovrapporsi degli effetti della guerra in Ucraina a quelli pandemici produrrà sui relativi bilanci delle imprese del settore un peggioramento significativo dei risultati economici 2022, che andrà ad aggiungersi a quello già disastroso del 2020 e interlocutorio del 2021, in conseguenza delle ulteriori misure di prevenzione del contagio stabilite dal Governo.

Inoltre, i probabili effetti sui bilanci dei ristoratori definiti dal DL 73/21 (c.d. Sostegni bis), ma non ancora erogati, avranno un impatto limitato, poiché l'utilizzo delle risorse stanziato dall'articolo 43-bis del decreto è stata fortemente limitata dalla scelta, nel Decreto del MISE 23 dicembre 2021 (G.U. del 22.2.2022), di applicare solamente il regime di aiuti di cui al Paragrafo 3.1 del Quadro Temporaneo in materia di aiuti di Stato definito dalla Commissione Europea e non anche quelli del Paragrafo 3.12, maggiormente adatto alle situazioni più gravi di riduzione del fatturato e alle imprese di maggiori dimensioni (caratterizzate da costi fissi più difficilmente comprimibili) che, nel settore della ristorazione collettiva, sono quelle che impiegano la maggioranza degli addetti.

Pertanto, al fine di non disperdere le poche risorse stanziato, si propone di estendere le misure previste dall'articolo 43-bis del DL Sostegni-bis anche all'anno successivo, attuandolo, se possibile, con un meccanismo potenziato rispetto a quello previsto per il 2021.

Transizione dai vecchi a nuovi meccanismi di incentivo – articolo 9 del decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 199

L'articolo 9 del decreto legislativo n.199 del 2021 dispone che decorsi novanta giorni dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui agli articoli 6, 7 e 8 il meccanismo dello scambio sul posto è soppresso e che i decreti debbano stabilire altresì i criteri e le modalità per la graduale conversione al meccanismo di cui all'articolo 7 degli impianti in esercizio operanti in scambio sul posto, da attuarsi a decorrere dal 31 dicembre 2024.

In tale contesto, nelle more dell'adozione dei decreti attuativi di cui agli articoli 8 e 9 del citato decreto legislativo ed al fine di fronteggiare l'emergenza in corso potrebbe essere valutata una transitoria applicazione del meccanismo dello scambio sul posto per impianti da fonti rinnovabili di qualsiasi potenza, su tutto il territorio, a decorrere dal 1° gennaio 2022 e fino all'adozione dei nuovi meccanismi. Per l'applicazione andrebbe, quindi, ridotto ad un mese il periodo temporale su cui avviene la compensazione tra energia immessa in rete ed energia consumata rispetto agli attuali 3 mesi.

Inoltre, va valorizzata ed attuata la previsione dell'articolo 30 del decreto legislativo n.199 del 2021 che, in ossequio alla direttiva comunitaria di riferimento, definisce come autoconsumatore un cliente che produce e accumula energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo, prevedendo

che l'autoconsumatore può utilizzare la rete di distribuzione esistente per condividere l'energia prodotta dagli impianti a fonti rinnovabili e consumarla nei punti di prelievo nella titolarità dello stesso autoconsumatore. Perciò, andrebbe chiarito che, anche a regime, la compensazione all'energia prodotta e consumata è consentita non solo sullo stesso punto di scambio, ma anche in punti di scambio diversi di cui è titolare lo stesso soggetto o ne sono titolari i soci della cooperativa, inserendo il concetto di "altrove"

Misure per il settore agricolo e agroalimentare

In riferimento al settore agricolo si potrebbe dare nuovo impulso alla produzione di energia elettrica da biogas generato da sottoprodotti e colture vegetali per gli impianti già in esercizio:

- occorrerebbe attivare interventi specifici volti ad aumentare la taglia degli impianti alimentati a biomasse ed a biogas (attualmente 1 MW) per l'ottenimento della tariffa incentivante dal GSE;
- occorre prevedere il mantenimento degli incentivi per gli impianti a biomasse che sono in scadenza ed un meccanismo di riduzione graduale. A tal fine, potrebbe essere aumentato il limite, attualmente fissato al 30%, previsto con riferimento alla possibilità per la comunità energetica di avvalersi di impianti esistenti. In tal modo, alimentando al contempo la nascita di nuove installazioni a fonti rinnovabili, si riuscirebbe a garantire al contempo la sopravvivenza di impianti che, diversamente, sono destinati alla chiusura;
- occorre valorizzare possibilità di utilizzo colture foraggere per uso agro-energetico (mais ed altre colture cerealicole trinciate e insilate) quando caratterizzano il piano colturale attualmente già in essere nella azienda agricola produttrice e/o conferente all'impianto biogas.