



**Senato della Repubblica**

**XVIII Legislatura**

**Commissioni riunite**

**6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro)**

**10<sup>a</sup> (Industria, commercio, turismo)**

**Documento di Osservazioni e Proposte**

**Audizione informale nell'ambito della "Conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina"**

**(A.S. 2564)**

**5 marzo 2022**

*Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,*

ringraziamo le Commissioni Finanze e tesoro e Industria, commercio e turismo del Senato per l'invito a questo ciclo di audizioni sul decreto-legge adottato dal Governo per contrastare gli effetti economici e umanitari derivanti dal conflitto in atto in Ucraina.

## PREMESSA

Lo scoppio della guerra in Ucraina e l'alta dipendenza dall'*import* di gas russo stanno aggravando la crisi energetica scoppiata nel 2021. In Italia – il Paese europeo che registra il più ampio peggioramento della **bolletta energetica**, salita di 28 miliardi di euro negli ultimi dodici mesi a gennaio 2022 – un conflitto prolungato produrrà segnali recessivi via via più intensi, aprendo uno scenario di stagflazione. L'accelerazione delle **quotazioni del gas** europeo penalizza maggiormente l'Italia, primo Paese nell'Ue per **energia elettrica prodotta con il gas** con una quota del 47,9% sul totale, contro il 18,3% dell'Ue a 27. Al più intenso utilizzo di gas nella generazione elettrica si associa l'alta **dipendenza dalle importazioni di gas dalla Russia**, che nell'ultimo confronto europeo disponibile, nel 2020 rappresenta il 43,3% del gas importato dall'Italia, a fronte del 38,1% dell'Unione europea a 27. Ne consegue un divergente andamento dei **prezzi dell'energia elettrica** che a febbraio 2021 segnano in Italia una crescita dell'81,9% rispetto a dodici mesi prima, a fronte del +10,4% medio di Germania e Francia. Con questa differente evoluzione le **micro e piccole imprese** italiane (con consumi annui fino a 500 MWh), nell'ultimo anno, pagano un **extra costo per l'energia elettrica** di 6,2 miliardi di euro rispetto alla media dei *competitor* tedeschi e francesi.

Gli **effetti della guerra** sono **diffusi sul sistema delle imprese**. In prima linea sono coinvolti i settori con un più intenso uso dell'energia, quelli interessati dalle mancate importazioni di materie prime dal teatro di guerra, dal caro-gasolio e dalle sanzioni sui prodotti di lusso; si aggiungono i territori più esposti perché maggiormente interessati dall'*export* verso la Russia e dalla presenza di turisti russi. Nel complesso si tratta del 30,7% dell'occupazione dell'intero sistema imprenditoriale italiano, in quanto coinvolge quasi un milione di imprese (946 mila unità), con 5 milioni 353 mila addetti, più della metà di questi (57,3%) occupati in micro e piccole imprese.

Già a gennaio 2022, in Italia la **produzione manifatturiera** scende del 3,4% mentre sale dell'1,3% in Germania e dell'1,8% in Francia; si prolunga la **lunga crisi della moda**, con un calo di produzione che arriva al 7,1%. Si estendono i casi di **lockdown energetico**: a marzo 2022 la domanda di gas delle imprese manifatturiere risulta dell'11,9% inferiore a quella di un anno fa. Forti tensioni anche sul fronte del **costo dei carburanti**, dopo che a marzo il **prezzo del petrolio**, valutato in euro, ha toccato il massimo storico. La defiscalizzazione sui carburanti varata con l'intervento in esame interviene sulle **accise più elevate d'Europa**.

Secondo le valutazioni di Banca d'Italia e di ARERA, al termine della crisi il prezzo del gas naturale sarà strutturalmente più alto rispetto alla media degli ultimi anni. Analogamente, il prezzo del petrolio si manterrà elevato, a fronte delle minori esportazioni della Russia e dei minori investimenti conseguenti al lungo periodo di prezzi bassi e ai piani di decarbonizzazione. Un prolungamento del conflitto manterrà una forte instabilità dei mercati dell'energia, per affrontare la quale servono **interventi coordinati a livello europeo**. Come indicato nelle comunicazioni dello scorso 23 marzo del Presidente del Consiglio Mario Draghi, molti degli interventi necessari non sono finanziabili con

le risorse nazionali, rendendo necessaria una risposta comune dell'Unione europea che utilizzi l'esperienza di **debito congiunto** di *Next generation EU*.

La crisi ha portato al pettine i numerosi **nodi della politica energetica**. I maggiori costi per le imprese sono sostenuti da una più alta **tassazione** dell'energia che, non rispettando il principio 'chi inquina paga', penalizza maggiormente le piccole imprese, come nel caso dell'elettricità. Al calo della **produzione di gas naturale**, si associa una bassa presenza dei **rigassificatori**, riducendo l'accesso a fornitori alternativi alla Russia. Vanno sciolti i nodi della complessa **regolazione** del mercato europeo per poter applicare un tetto al prezzo del gas, mentre va incentivata la produzione di energia da **rinnovabili**. Tra il 2017 e il 2021, a fronte di circa 59 miliardi di euro pagati da cittadini e imprese nelle bollette elettriche per incentivare la produzione da rinnovabili, l'energia elettrica prodotta con il solare in Italia cresce solo dell'1%, a fronte di un aumento dell'84,3% in Spagna.

## CONTENIMENTO PREZZI GASOLIO E BENZINA

### Riduzione delle aliquote di accisa sulla benzina e sul gasolio impiegato come carburante (art. 1)

Confartigianato esprime un giudizio in chiaroscuro sugli effetti dell'art. 1.

Da un lato, infatti, è indubbio il vantaggio della disposizione che va incontro alle esigenze di contemperare i maggiori costi dovuti all'aumento dei prezzi dei carburanti sostenuti da cittadini e operatori economici effettuando, dal 22 marzo e per la durata di 30 giorni, un taglio generalizzato che riduce significativamente l'onere delle accise su benzina e gasolio di 25 centesimi di euro al litro. La misura immaginata dal Governo, con lo sconto immediato alla pompa, consente quindi a tutti di pagare meno il rifornimento e, alle imprese che utilizzano il gasolio da autotrazione a fini commerciali, di avere in termini finanziari un beneficio immediato in termini di maggiore liquidità. Dall'altro lato, però, **Confartigianato esprime delusione per la sospensione** – per il medesimo periodo di 30 giorni – **della possibilità di usufruire del rimborso accise per il gasolio da autotrazione** per le imprese che ne hanno diritto (con veicoli Euro 5 ed Euro 6 da 7,5 ton. in su). Per effetto di tale disposizione il beneficio in termini economici per gli autotrasportatori è davvero irrisorio e si sostanzia nella differenza tra 25 centesimi (riduzione generalizzata alla pompa) e 21,4 centesimi (rimborso accise con recupero trimestrale).

Nonostante ciò, sul punto, è fondamentale evidenziare che l'art. 1 va letto in combinato disposto con l'art. 17, che istituisce un Fondo con una dotazione di 500 milioni di euro, su cui torneremo in seguito nel commento di dettaglio delle misure specifiche per le imprese previste dal Capo III.

## MISURE IN TEMA DI PREZZI DELL'ENERGIA E DEL GAS

Il provvedimento prevede per le imprese non energivore e gasivore un contributo speciale sotto forma di **credito di imposta pari al 12% della spesa sostenuta per la materia prima energia** nel secondo trimestre dell'anno **e pari al 20% della spesa sostenuta per l'acquisto del gas naturale** nel medesimo trimestre, a condizione che nel primo trimestre dell'anno rispetto al primo trimestre del 2019 tale spesa abbia subito un incremento superiore al 30% (artt. 3 e 4).

Si tratta di misure che di fatto estendono alle piccole imprese analoghe previsioni già adottate in favore delle imprese di maggiori dimensioni con il DL Energia, le quali usufruiscono di un credito di imposta dal primo trimestre dell'anno e conseguentemente rappresentano una presa d'atto della grave crisi economica che sta colpendo anche le PMI sino ad oggi non destinatarie di alcun credito di imposta.

Sotto questo profilo è bene evidenziare che la tensione sui prezzi sta mettendo in difficoltà il tessuto delle piccole imprese da luglio dello scorso anno con un' *escalation* degli indici di borsa che vede il PUN di gennaio 2022 pari a 224,50 euro/MWh a fronte del 60,71 registrato nello stesso mese del 2021 e di un confronto febbraio 2022 su febbraio 2021 pari a 211,69 euro/MWh su 56,67 euro/MWh.

Conseguentemente e in coerenza con la stessa *ratio* che ha portato alla previsione per le imprese di grandi dimensioni del credito di imposta sin dal primo trimestre, **Confartigianato ritiene che la stessa logica dovrebbe applicarsi alle piccole imprese ed estendere loro il credito d'imposta anche per il suddetto primo trimestre.**

Occorre inoltre tenere in considerazione la particolare complessità della struttura dei costi delle forniture elettriche e gas delle piccole imprese, spesso caratterizzate anche nella componente energia da costi fissi imputabili al singolo punto di prelievo nei quali vengono valorizzati i costi di commercializzazione e l'eventuale morosità dei clienti finali; pertanto, ai fini di una maggiore fruibilità della detrazione sarebbe più **opportuno prendere come punto di riferimento la spesa per tutte le componenti diverse dal trasporto, distribuzione e gestione del contatore di una fornitura**, che includerebbe tutte le voci che rappresentano corrispettivi per la *commodity* diversi dalle voci di costo regolate non rimesse al mercato.

Sempre con riferimento alla struttura dei costi, andrebbe specificamente considerata la possibilità che in presenza di fatture, per il periodo considerato, che riportano consumi stimati ovvero in parte stimati e in parte effettivi, sia possibile fare riferimento ai consumi individuati ne "Il Portale consumi", ai quali potrà essere applicato il costo medio della componente, individuato mediante la suddivisione del totale per il numero di kW fatturati, nei trimestri presi in considerazione.

Per motivi di semplificazione e di controllo, andrebbe valutata la possibilità nel caso in cui l'impresa si avvalga del medesimo fornitore a decorrere dal 1° gennaio 2019, che il medesimo fornisca gratuitamente e automaticamente, entro 30 giorni dalla scadenza del periodo per il quale spetta il credito d'imposta, ai propri clienti un prospetto in cui evidenziare se ricorrono le condizioni per beneficiare dell'agevolazione e gli elementi di calcolo per la determinazione del credito d'imposta rinviando a un provvedimento di ARERA l'individuazione dei contenuti del citato prospetto.

Il provvedimento prevede inoltre **la rateizzabilità delle bollette delle imprese dei mesi di maggio e giugno 2022** per un numero di rate mensili non superiore a 24 e un rafforzamento delle funzioni di controllo dell'Osservatorio dei Prezzi (art. 8). La rateizzabilità delle fatture rappresenta indubbiamente una misura tesa ad alleggerire il peso dei costi energetici spalmandoli nel medio periodo.

Inoltre, il rafforzamento dei controlli sul mercato al dettaglio può sicuramente produrre un qualche effetto dissuasivo su venditori non corretti, rispetto ai quali sarebbe più efficace attuare l'atteso Albo dei Venditori; tuttavia, considerato che l'8 marzo scorso il prezzo *spot* del gas naturale, nei

principali *hub* europei, ha superato il valore *record* di 230 €/MWh e il prezzo dell'energia elettrica ha segnato nello stesso giorno un valore storico, attestandosi in media giornaliera sui 587,67 €/MWh, per Confartigianato è opportuno chiedersi se – *in linea con quanto adombrato da ARERA con la memoria 111/2022/I/COM del 22 marzo scorso davanti alla X Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati* – non si debba fare di più come sistema Paese e **rimettere in discussione i meccanismi di indicizzazione dei prezzi del gas al dettaglio ai prezzi spot di borsa**, atteso che una parte significativa di tale gas viene acquistato con altre modalità che sono quelle dei contratti di lungo periodo.

## MISURE PER IL LAVORO

### Disposizioni in materia di integrazione salariale (art. 11)

Per fronteggiare situazioni di particolare difficoltà economica, ai datori di lavoro che non possono più ricorrere ai trattamenti ordinari di integrazione salariale è riconosciuto, nel limite di spesa di 150 milioni di euro per l'anno 2022, un trattamento ordinario di integrazione salariale pari a 26 settimane fruibili fino al 31 dicembre 2022.

La disposizione, nel limite di 8 settimane, si applica anche alle imprese del settore turistico.

Considerato che l'intervento riguarda le sole imprese soggette alla CIGO ai sensi dell'articolo 10 del d.lgs. n. 148/2015, ovvero, nel caso del settore turistico, al FIS e ai Fondi bilaterali di cui all'art. 26 dello stesso decreto, **Confartigianato ritiene opportuno prevedere il rifinanziamento di prestazioni straordinarie anche per le imprese artigiane dei settori e delle filiere colpite dalla grave crisi in corso.**

## MISURE A SOSTEGNO DELL'AUTOTRASPORTO E DEL TURISMO

Per il comparto dell'autotrasporto il decreto contiene diverse misure che sono state oggetto delle serrate trattative che hanno condotto alla sottoscrizione – il 17 marzo u.s. – del Protocollo d'Intesa tra Confartigianato Trasporti e le altre Associazioni di categoria con il Governo.

Alla luce di ciò accogliamo con soddisfazione l'aver recepito nel decreto, in una fase emergenziale per le imprese del settore a causa dell'insostenibile rincaro dei carburanti, un pacchetto di norme che prevede regole e sostegni economici per compensare gli effetti drammatici di una crisi senza precedenti.

In questi mesi le imprese stanno subendo le pesanti conseguenze della strutturale debolezza nei rapporti contrattuali che non permette loro di veder riconosciuti dai propri committenti i maggiori costi aziendali che, aggravati nelle ultime settimane dai rincari esorbitanti dei costi del gasolio, hanno comportato in moltissimi casi il blocco e la cessazione delle attività aziendali per impossibilità di proseguire la normale operatività.

Pertanto, entrando nel merito del provvedimento, assume notevole rilevanza l'art. 14 (**Clausola di adeguamento corrispettivo**) con cui si apportano modifiche all'articolo 6 del decreto legislativo n.

286 del 2005 relativo alle disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore.

La norma è tesa a garantire maggiori condizioni di equilibrio all'interno della filiera e a mettere in sicurezza gli autotrasportatori rispetto alle variazioni nel costo del carburante. Allo stesso tempo si indicano anche modalità più stringenti rispetto ai contratti non scritti, dove diventa obbligatorio il riferimento ai costi indicativi aggiornati dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Confartigianato, che sul rispetto delle regole ha sempre basato le proprie proposte per correggere alcune storture di mercato, apprezza particolarmente che il Governo abbia scelto di seguire la linea tracciata nel confronto istituzionale dalla nostra organizzazione e abbia deciso di rafforzare la redazione del contratto di trasporto in forma scritta, prevedendo, quale elemento essenziale del contratto, il rispetto della clausola di adeguamento del costo del carburante (ai sensi dell'art. 83-bis, co. 5, del DL n. 112/2008) in assenza della quale il contratto si considera in forma non scritta, con l'applicazione obbligatoria dei valori indicativi di riferimento dei costi di esercizio pubblicati e aggiornati almeno trimestralmente dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (modifica dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 286/2005).

È adesso fondamentale, nell'*iter* parlamentare del provvedimento, completare l'effettività della norma **introducendo, in caso di azione giudiziale per mancato rispetto di quanto disposto, il meccanismo della provvisoria esecutività del pagamento del corrispettivo al vettore**, ai sensi del codice di procedura civile.

Allo stesso modo Confartigianato esprime giudizio positivo su:

- Art. 15 (**Contributo pedaggi e deduzioni forfetarie**) che incrementa ulteriormente per l'anno 2022 di 15 milioni di euro le risorse messe a disposizione dell'Albo nazionale degli Autotrasportatori per le riduzioni compensate dei pedaggi autostradali e di 5 milioni le risorse destinate alla deduzione forfetaria, limitatamente al periodo d'imposta 2021, di spese non documentate.
- Art. 13 (**Ferrobonus e marebonus**) che finanzia gli incentivi all'intermodalità marittima e ferroviaria, aumentando la dotazione per il 2022 dei contributi c.d. marebonus e ferrobonus, con risorse aggiuntive rispettivamente pari a 19,5 e a 19 milioni di euro.
- Art. 16 (**Esonero contributo ART**) con cui le imprese di autotrasporto per conto terzi, con fatturati oltre 5 milioni di euro, vengono esonerate dal versamento del contributo per il funzionamento dell'Autorità per la regolazione dei trasporti per l'esercizio finanziario 2022.

In ultimo va sottolineata l'importante novità, costituita dall'art. 17, che istituisce un **fondo settoriale con una dotazione di 500 milioni di euro per il 2022 da destinare al sostegno del settore dell'autotrasporto**, al fine di mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi carburanti.

La disposizione, che recepisce una richiesta specifica di Confartigianato, mette in campo ingenti risorse *ad hoc* da destinare come contributi diretti alle imprese di autotrasporto, con criteri e modalità di erogazione che saranno oggetto di apposito decreto interministeriale MIMS/MEF da adottare entro 30 giorni. Si ritiene essenziale che le risorse messe a disposizione vadano

immediatamente canalizzate e rese fruibili per le imprese così da poterle erogare già nelle prossime settimane fornendo liquidità nelle casse aziendali, utilizzando la modalità più tempestiva ed efficace per soddisfare gli autotrasportatori.

Per completare il quadro delle norme utili alla regolarità e al riequilibrio delle condizioni contrattuali nel mercato dei servizi di trasporto, occorre prevedere il rafforzamento della norma sul rispetto dei termini di pagamento con l'individuazione certa dell'autorità di controllo che applica la sanzione nei confronti del committente in caso di mancato adempimento di quest'ultimo del pagamento del corrispettivo verso il vettore autotrasportatore.

### **Credito d'imposta per IMU in comparto turismo (art. 22)**

L'emergenza sanitaria ha gravemente compromesso la filiera formata dalle imprese turistico-ricettive. La guerra in corso, inoltre, sta innalzando i prezzi dell'energia rendendo ancora più difficile la vita delle aziende. Riteniamo quindi **positiva l'introduzione di un credito di imposta IMU** per il settore.

## **CONTRATTI PUBBLICI**

### **Revisione prezzi (art. 23)**

Confartigianato valuta positivamente la disposizione che, al fine di mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici, prevede che il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili possa riconoscere, nel limite complessivo del 50% delle risorse del fondo, un'**anticipazione pari al 50% dell'importo richiesto dalle imprese**.

Si tratta di una condivisibile misura finalizzata a ottenere in tempi rapidi un anticipo del 50% delle compensazioni a cui l'impresa titolare di contratti pubblici ha diritto a causa dell'aumento del prezzo dei materiali, attingendo dall'apposito Fondo per l'adeguamento dei prezzi, istituito presso il MIMS, che viene rifinanziato per ulteriori 150 milioni di euro per il primo semestre dell'anno in corso dal DL Energia (art. 25 del DL 17/2022).

Con il provvedimento in parola, inoltre, le risorse disponibili per gli interventi di compensazione per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione vengono incrementate di 320 milioni per il 2022: 200 milioni al fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche previsto dal DL 76/2020 e 120 milioni al fondo per la compensazione prezzi del decreto Sostegni-bis (DL 73/2021).

Rispetto alle bozze circolate prima dell'emanazione del provvedimento, appare invece **critica la soppressione della disposizione che prevedeva l'eliminazione delle penalità per le imprese titolari di contratti pubblici che**, a causa della difficoltà di reperimento dei materiali e degli aumenti dei prezzi, **sospendono l'esecuzione dei lavori** o ne chiedono la proroga. Un inaspettato ripensamento che contrasta con le finalità dello stesso decreto, ossia di mitigare gli effetti economici derivanti

dagli aumenti dei prezzi. La norma annunciata dal Governo avrebbe consentito, seppur temporaneamente, di dare più tempo alle imprese per completare le opere messe a rischio dal caro-materiali e dalla difficoltà di reperimento degli stessi.

Nella situazione attuale, infatti, sta diventando sempre più difficile per le imprese edili e in special modo per quelle artigiane, rispettare le scadenze per l'ultimazione dei lavori e, se non saranno prese al più presto contromisure concrete per l'emergenza prezzi, è impensabile che si possano iniziare nuovi lavori, inclusi i progetti del PNRR.

## ULTERIORI PROPOSTE IN MATERIA DI TRASPORTO PERSONE

Il provvedimento in esame non contiene misure specifiche per il trasporto persone, settore che ha subito notevoli ricadute negative *in primis* a causa della pandemia e ora a causa dell'aumento del costo del carburante aggravato dalla crisi ucraina.

La caduta della mobilità dovuta alle restrizioni per contrastare l'epidemia da Covid-19 ha, infatti, impattato fortemente sui trasporti. Mentre la ripresa dell'economia, il recupero della manifattura e la crescita delle vendite dell'*e-commerce* hanno attutito in parte l'impatto della crisi su altri settori, permangono **forti criticità nel settore del trasporto persone**, composto da 29 mila imprese e 80 mila addetti nel perimetro delle attività di trasporto con taxi, trasporto mediante noleggio di autovetture da rimessa con conducente e di autobus turistici e scuolabus.

Nel 2021 si stima per le imprese del trasporto persone una **caduta dei ricavi** del 21,8%. Si tratta del settore che registra il ritardo più accentuato nel recupero successivo alla recessione causata dal Covid-19. In valore assoluto, nel settore del trasporto persone i **ricavi del 2021 sono inferiori di 2.284 milioni di euro rispetto al livello pre-crisi**.

L'*escalation* da record dei **prezzi dei carburanti per autotrazione** sta mettendo in ulteriore difficoltà le imprese e l'impatto dell'aumento del carburante è talmente penalizzante per un settore già colpito duramente dalla crisi pandemica che si scaricherà sui margini di profitto e sul valore aggiunto di ciascuna impresa, in particolare sul comparto taxi che opera con tariffe amministrative, sulle imprese di bus che operano in subaffidamento nei servizi di Trasporto Pubblico Locale, sulle imprese di noleggio con conducente auto e bus che non hanno più beneficiato della moratoria dei *leasing* in un mercato che non ha mai dato cenni di ripresa.

Per questi motivi chiediamo che vengano messi in campo **strumenti** che possano **alleviare le gravi ripercussioni derivanti da questa tensione sui prezzi** che, peraltro, non vede tregua nel breve periodo, se non per la momentanea riduzione delle accise.

È necessaria l'introduzione di una **clausola 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, necessario prevedere l'introduzione del cosiddetto "**carburante professionale**", con prezzo calmierato alla pompa, come già avviene per il carburante agricolo e un **credito d'imposta** sui costi di acquisto del carburante.

Sul fronte degli incentivi agli investimenti bisognerebbe prevedere **strumenti di agevolazione sulla scia del "Superbonus 110%" per l'acquisto di veicoli elettrici o ibridi**, in modo da incentivare il ricambio – in particolare – dei veicoli di cui agli artt. 2 (Servizio di taxi) e 3 (Servizio di noleggio con conducente) della legge 15 gennaio 1992, n. 21 per favorire la transizione ecologica, prevedendo inoltre l'abbattimento dell'IVA nell'acquisto di tali veicoli.