



Senato della Repubblica

XIX Legislatura

Commissione

5ª (Programmazione economica, bilancio)

Documento di osservazioni e proposte

Audizione informale nell'ambito della "Conversione in legge del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, recante misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica"

(A.S. 345)

28 novembre 2022

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato di fornire il proprio contributo in merito al decreto-legge c.d. Aiuti-*quater* che contiene norme volte a contrastare il caro energia e modifiche alla normativa del *superbonus* e in materia di appalti.

Il giudizio di Confartigianato sul provvedimento è, in via generale, positivo, intervenendo nel solco della continuità con i provvedimenti precedenti. Le norme sono finalizzate a stemperare i fattori di preoccupazione per il mercato e per i cittadini, nel perdurare di una situazione caratterizzata da difficoltà e incertezza, con l'effetto di contenere possibili effetti recessivi.

Un punto di particolare attenzione e parziale preoccupazione è costituito, tuttavia, dall'intervento in materia di riorganizzazione della disciplina sugli incentivi per l'efficientamento energetico, relativamente ai quali si è nuovamente intervenuti sulla scorta dell'urgenza, producendo uno stato di disorientamento negli operatori, soprattutto a causa di misure che non razionalizzano l'intervento in modo strutturale. In via generale, Confartigianato ritiene che per affrontare in maniera organica la materia sia necessario aprire un confronto tra il Governo e gli operatori economici del settore per giungere a soluzioni condivise e durature. Si auspica, inoltre, che in sede di legge di Bilancio 2023 venga affrontato il tema dei tanti crediti incagliati nei cassetti fiscali delle imprese che hanno concesso lo sconto in fattura facendo affidamento su norme che, spesso, nottetempo sono state modificate.

Di seguito, l'analisi puntuale delle misure di nostro principale interesse.

➤ **Art. 1. (Contributo straordinario, sotto forma di credito d'imposta, a favore delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, per il mese di dicembre 2022)**

La norma prevede l'estensione a dicembre sia del credito d'imposta pari al 30% della spesa per la componente energia, delle imprese non energivore con potenza disponibile pari o superiore a 4,5kW, sia del credito d'imposta pari al 40% per la spesa della materia prima gas, delle imprese non gasivore previsto dalla legge n. 144/22. È prevista, inoltre, un'estensione del limite temporale, che passa dal 31 marzo al 30 giugno, entro il quale è possibile usufruire dei crediti d'imposta su energia elettrica e gas maturati a decorrere dal terzo trimestre sino alla fine dell'anno in corso e la loro cedibilità, precedentemente non prevista, per una sola volta a soggetti terzi tra cui le banche e gli istituti di credito. Si tratta pertanto di una disposizione che presenta numerosi vantaggi per le piccole imprese beneficiarie, in quanto:

- concede per il mese di dicembre il credito d'imposta "rafforzato" poiché di entità superiore rispetto agli analoghi crediti concessi per il II e III trimestre dell'anno dai DL 21/22 e 115/22,
- dilata il tempo in cui ne è possibile la fruizione, prevedendo la possibilità di cessione.

Per questo Confartigianato desidera esprimere in merito un pieno apprezzamento.

L'auspicio è che si possano semplificare ulteriormente le modalità di calcolo, soprattutto per il settore elettrico. Le norme, infatti, pongono la condizione che vi sia un aumento superiore al 30% rispetto all'analogo mese o trimestre di riferimento dell'anno 2019, con ciò imponendo riscontri su un consistente numero di fatture basate su dati effettivi. Considerato che il prezzo unico nazionale della borsa elettrica (PUN) a cui i costi delle forniture si riferiscono, nei primi 10 mesi dell'anno in corso è stato pari a circa 312 euro a megawattora mentre quello dell'anno 2019, utilizzato come termine di riferimento ai fini del calcolo dell'incremento, era pari a 52 euro a megawattora circa, Confartigianato ritiene che la fruizione del credito possa essere ragionevolmente semplificata con la presunzione in virtù della quale se l'incremento si è verificato nel II trimestre dell'anno in corso, la condizione è soddisfatta anche nei restanti mesi dell'anno. Segnaliamo, inoltre, che il fenomeno della fatturazione a stima, salvo conguaglio successivo, può rappresentare un ostacolo alla fruizione del credito, in quanto le norme prevedono calcoli basati su fatture con dati effettivi; per questa ragione, l'obbligo di comunicazione all'Agenzia delle entrate entro marzo 2023 del credito non goduto nell'anno 2022, a pena di decadenza della sua fruizione, è un passaggio burocratico che dovrebbe essere cancellato, perché rischia di impedire alle imprese, che hanno ricevuto fatturazioni a stima senza loro colpa negli ultimi mesi dell'anno, di fruire del credito d'imposta.

Andrebbe inoltre esplorata l'ipotesi che gli importi oggetto del credito di imposta possano essere direttamente scontati in fattura dai venditori.

➤ **Art. 3. (Misure di sostegno per fronteggiare il caro bollette)**

La norma prevede, in alternativa al credito d'imposta di cui all'art. 1, l'obbligo in capo al venditore di offrire un piano di rateizzazione a un interesse non superiore al rendimento dei buoni del tesoro poliennali. È necessario che l'impresa richiedente la rateizzazione abbia acquisito la disponibilità di almeno un'impresa del ramo credito, assistita da apposita garanzia prestata dalla SACE S.p.A., a stipulare un'assicurazione in favore del venditore di energia elettrica e gas sull'intero credito rateizzato. Il piano di rateizzazione copre la differenza tra quanto mediamente contabilizzato per la componente energia elettrica e gas nell'anno 2021 e quanto pagato per i consumi effettuati dal 1° ottobre 2022 al 31 marzo 2023 e fatturati entro il 30 settembre 2023. Tale disposizione, ancorché alternativa al credito d'imposta, può essere di indubbio interesse per le piccole imprese che, spinte dalla esiguità dell'ammontare del credito d'imposta e dalla complessità del calcolo, possono ritenere più vantaggioso per i propri bilanci il ricorso a un piano di rateizzazione che i venditori di energia elettrica e gas, alle prese con la situazione di difficoltà, fanno sempre più fatica a concedere anche ai clienti abituali buoni pagatori. Tuttavia, l'onere della copertura assicurativa può rappresentare un ostacolo all'esercizio di tale opzione da parte delle imprese di piccola dimensione che hanno un potere contrattuale più limitato di fronte a un'impresa di assicurazione rispetto alle imprese di maggiori dimensioni, oltre ad affrontare dei costi relativamente più alti. Inoltre, esiste una correlazione tra rischio credito ed entità dello stesso che va considerata e anche per questa via

sembra irrazionale trattare in maniera uguale i crediti rateizzabili delle imprese energivore e gasivore e quelli di cui sono titolari le imprese non gasivore e non energivore rispetto alle quali auspichiamo che tale obbligo possa essere riconsiderato e superato.

➤ **Art. 7. (Disposizione in materia di autotrasporto)**

La norma fa riferimento alle risorse stanziare nel DL Aiuti-*ter* (85 milioni di euro) a beneficio del settore autotrasporto merci al fine di mitigare gli effetti economici dovuti agli eccezionali aumenti dei prezzi dei carburanti, con specifico riguardo al costo del gasolio.

Confartigianato ritiene che il provvedimento vada parzialmente nella direzione auspicata dalla categoria. Se da un lato, infatti, viene assicurata continuità rispetto a quanto previsto dal DL Crisi Ucraina, dall'altro non si prevede un adeguato aumento delle risorse per garantire un doveroso sostegno a un settore essenziale per l'economia nazionale, che assicura l'approvvigionamento dell'industria e garantisce la circolazione dei beni di prima necessità. Le aziende del comparto sono fortemente in perdita e non riescono a ribaltare i sovraccosti del carburante sui propri committenti, anche perché tutto ciò finirebbe per incidere sull'aumento dell'inflazione e dunque ricadrebbe negativamente sui consumatori finali.

Anche alla luce della riproposizione del cosiddetto sconto generalizzato delle accise alla pompa previsto all'art. 2 – benché diminuito per il gasolio dal 1° al 31 dicembre 2022 – che determina l'annullamento del rimborso strutturale fruito trimestralmente dalle imprese di autotrasporto con veicoli euro 5 e 6 pari o superiori a 7.5 ton, è necessario prevedere uno stanziamento integrativo di 165 milioni di euro che (sommati agli 85 milioni di euro) consentirebbero di avere una dotazione complessiva di 250 milioni di euro. Tali risorse andrebbero utilizzate con criteri e modalità analoghi a quelli previsti per il credito d'imposta riconosciuto agli autotrasportatori dall'art. 3 del DL 17 maggio 2022, n. 50.

Infine, preme evidenziare la necessità di circoscrivere il campo degli aventi diritto agli esercenti le attività di trasporto indicate nell'articolo 24-*ter*, comma 2, lettera *a*), punto 1, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 che individua specificatamente "persone fisiche o giuridiche iscritte nell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi", poiché la misura è dedicata al Codice Ateco 49.41.0 Trasporto merci su strada.

➤ **Art. 9. (Modifiche agli incentivi per l'efficientamento energetico)**

Il DL interviene in materia di *superbonus* su alcune questioni di particolare interesse senza, però, offrire alcuna soluzione al tema dei crediti fiscali "incagliati" nei casseti fiscali delle imprese.

Confartigianato ritiene che, su tale aspetto, sia quanto mai necessario e non più procrastinabile un intervento urgente del Governo per garantire la salvaguardia e la continuità aziendale delle tante imprese che hanno concesso sconti in fattura e che, a seguito dei repentini cambiamenti introdotti dal Legislatore alla disciplina, non hanno potuto cedere, a loro volta, a seguito delle restrizioni

introdotte in ordine ai soggetti cessionari, i crediti a soggetti terzi, con i quali, magari, avevano già messo a punto sistemi di cessione multipla nell'ambito della loro filiera di fornitura che sono venuti meno dall'oggi al domani per sopravvenute modifiche normative. Si tratta di imprese che – è bene rammentare – avevano organizzato i propri processi aziendali facendo legittimo affidamento su un determinato assetto normativo poi modificato.

A tal fine, una volta determinata con sufficiente certezza l'ampiezza del problema che dovrebbe attestarsi fra i 5 e i 6 miliardi (in tal senso, risposta del sottosegretario Maria Cecilia Guerra in commissione Finanze e tesoro del Senato il 25 maggio 2022 a interrogazione parlamentare n. 3-03236), si ritengono praticabili più linee di intervento.

È necessario un primo intervento relativo alle spese sostenute nell'anno 2021 per le quali è stato concesso lo sconto in fattura. A tal riguardo, **andrebbe prevista la possibilità di utilizzare anche negli anni successivi la quota di credito d'imposta non fruita entro la fine del 2022**. Le continue e numerose modifiche normative sulle regole delle cessioni, come noto, ne hanno limitato il numero e hanno reso più cauti gli operatori bancari e finanziari nell'acquisizione dei crediti, con la conseguenza che molte imprese che hanno concesso lo sconto in fattura negli ultimi mesi dell'anno 2021 si sono viste respinte le richieste di cessione, né hanno finora trovato operatori disponibili ad acquisire il credito. Tali imprese, se non hanno la capienza fiscale per effettuare le compensazioni della prima quota del credito d'imposta entro la fine dell'anno corrente, perderanno parte della stessa pari all'importo non utilizzato entro il 31 dicembre 2022. Tale è l'effetto della disposizione contenuta nell'articolo 121, comma 3, DL 34/2020 che vieta il rimborso e l'utilizzo ultrannuale delle quote di credito non fruita entro l'anno. **L'eliminazione del vincolo potrebbe non essere limitata alla fattispecie sopra descritta, ma resa strutturale divenendo in tal modo più "flessibile" l'utilizzo in compensazione delle quote annuali**, consentendo di riportare agli anni successivi le eccedenze inutilizzate in un anno, evitando, quindi, che la parte non compensata sia definitivamente persa da parte dell'intermediario finanziario che ha acquistato crediti. Tale modifica, di fatto, potrebbe rendere più agevole l'acquisto dei crediti da parte degli intermediari finanziari.

In tutti i modi, in ragione del fatto che molti crediti, soprattutto di piccolo importo, appaiono ormai non più commercializzabili sul mercato bancario, a causa delle politiche molto selettive (sia in termini di importo sia di tipologia di credito) operate dalle banche, **andrebbe previsto un "compratore di ultima istanza"** individuando uno o più acquirenti a controllo pubblico.

Andrebbe altresì valutata la possibilità, al fine di **incrementare la capacità fiscale delle banche**, di prevedere che le stesse **possano utilizzare i crediti di imposta acquisiti in compensazione non solo con le proprie imposte e contributi** ma anche per **effettuare i rversamenti, da parte delle stesse, delle somme dovute a seguito dei modelli F24 presentati loro dai propri clienti**.

Da ultimo si segnala che, oltre alla eventuale responsabilità per dolo o colpa grave, i cessionari dei crediti sono **particolarmente preoccupati per il sequestro che spesso viene operato dei crediti fiscali oggetto della truffa**. Da quel che emerge dalla stampa specializzata, per la tutela dei cessionari, parte offesa del reato, i crediti d'imposta "creati" in modo fraudolento e ceduti vengono bloccati nel cassetto fiscale dell'intermediario finanziario che li ha comprati. Il sequestro è di natura

impeditiva: serve a evitare che la libera disponibilità della cosa possa aggravare o protrarre le conseguenze dei reati ipotizzati. Andrebbe evitato che chi ha acquistato i crediti in assenza di dolo o colpa grave veda sequestrati gli stessi.

In relazione alle modifiche al *superbonus* previste nell'articolo 9 del decreto-legge, si evidenzia quanto segue.

Superbonus e interventi su unità immobiliari unifamiliari

Si accoglie con favore la proroga al 31 marzo 2023 (in luogo del 31 dicembre 2022 precedentemente previsto) per completare i lavori per coloro che hanno realizzato almeno il 30% dei lavori entro il 30 settembre u.s.

È evidente, però, la difficoltà che possano avviarsi a decorrere dal 1° gennaio 2023 nuovi interventi di riqualificazione energetica o di messa in sicurezza degli edifici se il mercato della cessione dei crediti continua a essere bloccato. Ciò in considerazione che la nuova detrazione del 90% si applica a condizione che il contribuente che effettua gli interventi abbia un reddito di riferimento non superiore a 15mila euro. Contribuenti con capacità reddituali limitate difficilmente potranno permettersi interventi che mediamente si aggirano, secondo gli ultimi dati diffusi da Enea, attorno ai 110.000 euro se il fornitore non è in grado di applicare lo sconto in fattura in quanto, a sua volta, è nell'impossibilità di cedere i crediti fiscali che maturerebbe.

Considerato il costo complessivo dell'intervento che la relazione tecnica quantifica in oltre 2,5 miliardi di euro sull'orizzonte periodale considerato, è quasi certo che tali somme non saranno utilizzate se non ci sarà un riavvio del mercato dei crediti.

Sarebbe, pertanto, necessario sopprimere il suddetto limite reddituale, al fine di rendere la misura realmente di carattere universale ed efficace, in considerazione soprattutto dell'obiettivo di efficientamento energetico delle famiglie posto alla base della misura stessa.

Superbonus e interventi condominiali

A decorrere dal 1° gennaio 2023, la detrazione delle spese per gli interventi ammessi al *superbonus* eseguiti sui condomini e sugli edifici composti da due a quattro unità immobiliari, anche se posseduti da un unico proprietario o in comproprietà di più persone fisiche, scende dal 110% al 90%. La modifica, ultima di una lunga serie, stravolge, ancora una volta, le condizioni di accesso alla detrazione del 110% per gli interventi condominiali. La norma, nella finalità di tutelare il giusto affidamento, prevede che la detrazione resti ancorata al 110% anche per il 2023 (anziché al 90%), a una duplice condizione: che entro il 25 novembre 2022 sia presentata la Cila e, ulteriormente, che entro il 24 novembre 2022 sia intervenuta la delibera assembleare. Si evidenzia al riguardo la difficoltà di riuscire in un tempo così limitato (appena 7 giorni di calendario da quando il DL è stato pubblicato nella G.U.) a completare con Cila e delibera condominiale istruttorie complesse che hanno già comportato il sostenimento di costi (si pensi solo agli incarichi professionali assegnati per

studi di fattibilità degli interventi). Si sollecita, pertanto, un intervento in sede di conversione affinché il termine del 25 novembre sia prorogato almeno sino al 31 dicembre p.v..

Il comma 4 dell'art. 9 in commento introduce la possibilità per i fornitori e cessionari di fruire dei crediti per i lavori di cui all'articolo 119 del DL n. 34/2020 in 10 rate anziché in quelle previste dall'originaria rateazione (4 o 5 rate). Si ritiene necessario operare una modifica alla citata disciplina prevedendo che i fornitori o cessionari possano, previa comunicazione all'Agenzia delle entrate, fruire dei citati crediti in un numero di rate superiori a quelle dell'originaria disciplina ma non oltre le 10 rate annuali lasciando, quindi, al contribuente la concreta scelta del numero effettivo di rate in ragione della sua capacità di utilizzo dei crediti.

Da ultimo, si richiede un intervento in relazione all'art. 10-*bis* del DL n. 21 del 2022 che ha introdotto l'obbligo, al fine del riconoscimento degli incentivi fiscali legati ai *bonus* casa, che le imprese affidatarie dei lavori se di importo superiore a 516.000 euro siano in possesso della qualificazione SOA.

Stesso obbligo viene previsto dalla norma per le imprese che operano in subappalto.

Considerato il ristretto numero delle imprese in possesso della SOA e la necessità di affidare rapidamente i lavori da parte dei condomini, principali destinatari della nuova disciplina (il limite di 516.000 euro, di fatto, rende non applicabile la disposizione alle unità immobiliari unifamiliari), è ragionevole pensare che con l'entrata in vigore della norma in questione si creerà l'ennesimo collo di bottiglia che rallenterà e renderà ulteriormente incerto il quadro normativo di riferimento. Lo stesso regime transitorio, che prevede, a partire dal 1° gennaio 2023, che le imprese non in possesso di attestazione, possano farne richiesta, purché se ne dimostri il possesso a partire dal 1° luglio 2023, rende il quadro profondamente incerto, in quanto è ragionevole pensare che nessun committente affiderà i lavori a imprese prive dell'attestazione SOA, ma che abbiano meramente presentato la relativa richiesta, in considerazione dell'incertezza legata all'effettivo ottenimento della stessa che è subordinata alla verifica di specifici requisiti.

Per queste ragioni, **si ritiene auspicabile l'abrogazione della citata disciplina.**

➤ **Art. 10. (Norme in materia di procedure di affidamento di lavori)**

A commento dell'articolo 10, Confartigianato in premessa segnala che il sistema delle imprese risente ancora delle criticità connesse al vuoto normativo che si è venuto a creare per i contratti stipulati tra il 1° e il 27 gennaio 2022 (Rif. DL 50/2022); al contempo, non risultano ancora soddisfatte le richieste di adeguamento economico, dovuto agli aumenti dei prezzi, relative al periodo dal 1° gennaio 2022 e fino al 31 luglio 2022: sotto questo profilo, pertanto, auspichiamo che il Legislatore possa tenerne conto individuando una soluzione.

Più specificamente apprezziamo le misure introdotte dall'articolo 10 e le relative misure di semplificazione, pur mettendo in evidenza che, negli appalti PNRR, anche di piccole dimensioni, è richiesta l'applicazione delle clausole di parità di genere e pari opportunità, senza che vi sia alcuna

indicazione per una applicazione proporzionale delle stesse in relazione al valore economico dell'appalto. Pur condividendo, infatti, la necessità di incentivare in ogni occasione possibile politiche che realmente intervengano sui *gap* di genere e di pari opportunità, si ritiene tuttavia necessario temperare tale esigenza con la realtà delle piccole imprese che potrebbero, per interventi di modesto valore economico, vedere preclusa la possibilità di partecipazione agli appalti, che, invece, con il PNRR rappresentano una leva di politica industriale straordinaria e che dovrebbero tendere al rafforzamento dell'inclusione delle micro e piccole imprese.

Si dovrebbe, pertanto, tener conto delle diverse realtà imprenditoriali presenti nel mercato, cercando di declinare i principi sopra indicati in modo compatibile con la sostenibilità organizzativa da parte delle imprese.

È quindi a nostro avviso necessario chiarire che le specifiche clausole che individuano i requisiti necessari e premiali dell'offerta, siano declinate in modo da non escludere tipologie di opere e servizi dove la parità di genere e di inclusione dei giovani è estremamente difficile da realizzarsi proprio per carenza di offerta di lavoratori, considerando che il settore delle costruzioni – purtroppo – risulta poco appetibile a donne e giovani.