



SENATO DELLA REPUBBLICA - COMMISSIONE INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO

XVIII LEGISLATURA

AUDIZIONE DEL 29 OTTOBRE 2019

ASSOCIAZIONE ITALIA SOLARE

(AVV. FRANCESCO FARRI - GRUPPO FISCALITÀ)

Oggetto: articolo 10, comma 3-ter del d.l. 30.04.2019, n. 34, conv. in l. 28.06.2019, n. 58

SOMMARIO: *1. IL CONTESTO NORMATIVO E LE MODIFICHE INTRODOTTE DAL DECRETO CRESCITA. - 2. I DANNI PER LA FILIERA DEL SETTORE. - 3. I DANNI PER I CONSUMATORI. - 4. IL CONTRASTO CON IL DIVIETO DI AIUTI DI STATO. - 5. NECESSITÀ DI INTERVENTI SULLA NORMA.*

SINTESI: la possibilità di cessione del credito per installazione di impianti fotovoltaici, introdotta dall'articolo 10, comma 3-ter del Decreto Crescita, pregiudica la filiera produttiva e commerciale degli impianti fotovoltaici destinati ai privati, ponendo le condizioni per l'espulsione delle piccole e medie imprese che ne costituiscono l'ossatura e per l'accentramento oligopolistico del lato dell'offerta in capo a grandi multi-utilities. La norma, che si pone anche in contrasto con il divieto di aiuti di Stato, merita quindi di essere abrogata o, quanto meno, modificata abrogando il divieto di cessione a istituti di credito.

1. Il contesto normativo e le modifiche introdotte dal Decreto Crescita.

L'articolo 10, comma 3-ter del d.l. n. 34/2019 (d'ora in poi, Decreto Crescita) ha introdotto una novità normativa che sta incidendo in modo significativo sul mercato delle installazioni di impianti fotovoltaici nei confronti di famiglie e società di persone.

Come noto, l'articolo 16-bis, comma 1, lett. h) del d.P.R. n. 917/1986 (d'ora in poi, TUIR) prevede, per le presone fisiche soggette a IRPEF, la possibilità di fruire di una detrazione fiscale del 36% (elevato al 50% per le annualità dal 2013 al 2020) delle spese sostenute per la realizzazione di opere finalizzate al conseguimento di risparmi energetici con particolare riguardo all'installazione di impianti basati sull'impiego delle fonti rinnovabili di energia.

In questo quadro, l'articolo 10, comma 3-ter del d.l. n. 34/2019 ha previsto che *"i soggetti beneficiari della detrazione possono optare per la cessione del corrispondente credito in favore dei fornitori*

dei beni e servizi necessari alla realizzazione degli interventi. Il fornitore dell'intervento ha a sua volta facoltà di cedere il credito d'imposta ai propri fornitori di beni e servizi, con esclusione della possibilità di ulteriori cessioni da parte di questi ultimi. Rimane in ogni caso esclusa la cessione ad istituti di credito e ad intermediari finanziari". In altre parole, il decreto crescita ha previsto che la detrazione IRPEF delle spese per installazione di impianti di produzione d'energia da fonte rinnovabile e, in particolare, di impianti fotovoltaici possa essere trasformata in credito d'imposta e che tale credito d'imposta possa essere ceduto al fornitore dell'impianto, il quale a sua volta potrà utilizzarlo in compensazione delle imposte dal medesimo dovute (cfr. provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 660057/2019, il quale peraltro prevede anche una illegittima deroga ai limiti massimi d'importo previsti per la compensazione dall'ordinamento tributario italiano).

Pur essendo la suddetta disposizione in materia di cessione del credito per installazione di impianti fotovoltaici formulata in maniera tecnicamente diversa da quelle previste dai primi due commi del medesimo art. 10 del Decreto Crescita (che si riferiscono alla cessione del credito per interventi di efficienza energetica e antisismici), l'effetto sul mercato è stato in questa fase del tutto simile. Infatti, per effetto della norma di cui si discute (d'ora in poi, "cessione del credito per impianti fotovoltaici"), alcune società si sono trovate in grado di poter rialzare il prezzo del prodotto finale offrendo contestualmente al potenziale cliente uno sconto immediato del 50% (pari al credito di cui fruiranno in caso di opzione per la cessione della detrazione), mentre la larga maggioranza delle società operative nel settore non sono in condizione di farlo, né del resto potrebbero esserlo a causa di alcune preclusive ragioni strutturali.

2. I danni per la filiera del settore.

La cessione del credito IRPEF da parte del cliente potrà, infatti, essere razionalmente accettata dai fornitori soltanto laddove essi si trovino nelle seguenti condizioni:

- a) esposizione debitoria nei confronti dell'erario, con conseguente prospettiva di utilizzo in compensazione dei crediti d'imposta ottenuti in cessione per effetto della misura: se non vi sono imposte da compensare, infatti, non avrebbe alcuna utilità per l'impresa fornitrice acquisire un credito da utilizzare in compensazione;
- b) capacità di sostenere finanziariamente una vendita sottocosto con la prospettiva di recuperare il minor incasso immediato nell'arco di dieci anni.

Senonché, tali condizioni possono strutturalmente essere possedute soltanto da una selezione molto marginale degli operatori della vendita di impianti fotovoltaici a persone fisiche. Per la generalità degli operatori del settore, infatti, nessuna delle due condizioni suddette sussiste, in quanto:

- a) per effetto del differenziale d'aliquota tra IVA a monte (22%) e IVA a valle (10%), gli operatori che forniscono impianti fotovoltaici a privati si trovano strutturalmente in condizione creditoria verso l'erario, anche considerato che difficilmente i margini di

- profitto nella rivendita sono di entità tale da generare debiti tributari nel comparto reddituali maggiori rispetto ai crediti maturati nel versante IVA per la ragione suddetta;
- b) la strutturale parcellizzazione e il carattere diffuso del mercato delle installazioni di impianti fotovoltaici a privati e società di persone fa sì che la maggior parte degli operatori siano piccole e medie imprese, capaci di fornire al cliente privato l'assistenza diretta di cui ha bisogno. Il volume d'affari relativamente contenuto delle imprese del settore rende finanziariamente insostenibile il dilazionamento nel tempo degli incassi che strutturalmente consegue alla misura in discorso, anche considerato che la legge espressamente preclude la successiva cessione del credito a istituti finanziari.

Da quanto sopra deriva che, anche a motivo dei limiti temporali posti al riporto dei crediti tributari, la generalità degli operatori non avrà occasione di utilizzare il credito eventualmente acquistato dal privato che intenda cedere la propria detrazione IRPEF in cambio di uno sconto immediato, con la conseguenza che non potrà razionalmente proporre uno sconto immediato con la prospettiva di compensarlo nel tempo. Ne discende che la misura in esame potrà di fatto essere utilizzata soltanto dalle imprese che, se del caso insieme ad altre società del gruppo in cui sono inserite, abbiano elevata capacità finanziaria e aggiungano all'attività di installazione di impianti fotovoltaici anche altre attività generatrici di obblighi di versamento all'erario quali, in particolare, quelle connesse al trading di energia elettrica cui si accompagnano inevitabili obblighi di versamento delle accise.

La misura, pertanto, sta mettendo in crisi la filiera del settore (che sta registrando cali del fatturato, nelle mensilità successive all'entrata in vigore della disposizione in esame, che raggiungono già la misura del 30%-40%) e sta favorendo la transizione dell'offerta verso un regime di oligopolio di grandi imprese multi-utilities.

Tale conclusione, oltre ad essere indesiderabile per i consumatori, come si dirà nel successivo paragrafo, si rivela inefficiente anche sotto il profilo strutturale, date le caratteristiche del mercato di riferimento. Invero, stante l'intrinseca parcellizzazione della domanda del comparto (connaturale a ciò che la misura si rivolge a un mercato fatto di consumatori privati o società di persone), le grandi imprese multi-utilities capaci di sfruttare la misura dovrebbero comunque avvalersi dei tradizionali piccoli operatori per svolgere materialmente le singole commesse. Ciò, tuttavia, con la conseguenza di poter imporre ai piccoli operatori le proprie condizioni, anziché quelle di mercato. In definitiva, la misura produce così l'effetto di inserire nell'anello di distribuzione un ulteriore soggetto (la grande impresa multi-utilities in grado di sfruttare la misura), così spostando in capo al medesimo i profitti altrimenti allocati secondo i meccanismi di mercato, oltre ai profitti aggiuntivi derivanti dalla nuova configurazione semi-oligopolistica.

3. I danni per i consumatori finali.

Il risultato di concentrazione che la misura genera non si presta neppure a determinare strutturali

vantaggi per i consumatori.

Al di là dell'effetto immediato di consentire cessioni sottocosto, evidentemente sfruttabili per fini concorrenziali di espulsione dal mercato dei concorrenti e di creazione di barriere all'ingresso di nuovi operatori, la concentrazione non si presta infatti a generare economie di scala idonee a diminuire stabilmente i prezzi del comparto. Invero, nella formazione del prezzo della fornitura di impianti fotovoltaici alle famiglie - che è il campo cui si riferisce la misura - la componente ascrivibile al servizio (progettazione, pratiche amministrative, trasporto, posa in opera) non può per sua natura essere interessata da economie di scala, essendo per definizione le forniture ai privati parcellizzate e ciascuna diversa dall'altra; al contrario, per quanto attiene alla componente di prezzo rappresentata dal costo dei materiali, eventuali economie di scala (che possano derivare dall'acquisto di stock ingenti) si prestano ad essere più che compensate dal maggior potere negoziale, anche di fissazione dei prezzi e massimizzazione dei profitti, facente capo ai fornitori in un mercato semi-oligopolistico come quello che la misura in questione si presta a configurare. Invero, a differenza di quanto previsto dalle altre due misure previste dall'art. 10 del Decreto Crescita, nel caso della cessione del credito per installazione di impianti fotovoltaici non è neppure obbligatorio *ex lege* praticare ai cedenti uno sconto di importo pari all'ammontare del credito ceduto, per cui appare probabile che, una volta espulsi dal mercato i concorrenti, gli oligopolisti facciano venir meno anche l'effimero beneficio per i consumatori rappresentato dalla riduzione dell'esborso immediato per l'acquisto dell'impianto.

L'evoluzione in sensi semi-oligopolistico del mercato ha già preso avvio. Infatti, fin dalle prime offerte praticate avvalendosi della misura gli operatori in grado di sfruttarla non si sono limitati ad applicare ai precedenti prezzi di mercato dell'impianto proposto (fatto pari a 100) uno sconto pari al credito fiscale di cui fruiranno per effetto della misura (fatto pari a 50), ma hanno calcolato lo sconto su un prezzo finale più elevato (pari ad esempio a 130). Ciò lascia preconizzare che, espulsi i concorrenti, i grandi operatori rimasti gestiranno il mercato per massimizzare i propri profitti, come ogni oligopolista usa fare.

Dal generalizzato aumento dei prezzi nominali discende, altresì, un diretto profilo di pregiudizio per gli interessi erariali nella misura in cui aumenta l'importo della detrazione ad esso riferibile rispetto a quello corretto in relazione al prezzo di mercato (nell'esempio, esso sarà pari a 65 anziché a 50).

4. Il contrasto con il divieto di aiuti di Stato.

Per come è configurata, la misura non si presta soltanto a creare danni irreparabili alla filiera del fotovoltaico in Italia, ma incide con evidenza anche sugli scambi tra Stati membri, dando vita a un illegittimo aiuto di Stato nei confronti delle grandi imprese multi-utilities italiane beneficiarie.

Il credito d'imposta può, infatti, essere utilizzato soltanto da chi abbia debiti d'imposta in Italia e, per effetto delle limitazioni alla soggettività passiva tributaria dei non residenti, gli operatori residenti in altri Stati membri che abbiano intenzione di operare sul mercato italiano in assenza di stabili organizzazioni si trovano nell'impossibilità di praticare i super-sconti consentiti a chi possa

avvalersi della misura, non avendo possibilità di recuperare il minor corrispettivo tramite utilizzo di crediti d'imposta, con la conseguenza che non riusciranno a penetrare il mercato o ne saranno comunque espulsi.

Gli scambi tra gli Stati sono pregiudicati anche nella misura in cui, se è vero che agli operatori cessionari del credito è consentita una ulteriore cessione (al fine di rientrare più rapidamente dello sconto praticato) nei confronti dei propri fornitori, con esplicita esclusione di cessione verso istituti di credito, gli operatori nazionali che acquistano da fornitori non residenti vedranno sostanzialmente pregiudicata la possibilità di successiva cessione del credito di cui sono cessionari, in quanto il loro fornitore non sarà disponibile a divenire cessionario del credito per le ragioni appena sopra esposte. Da ciò consegue che la misura incide sugli scambi tra Stati membri anche perché spinge gli operatori nazionali a rifornirsi da altre imprese nazionali ostacolando, così, le imprese degli altri Stati membri che intendano penetrare anche solo indirettamente nel mercato.

Sussistendo chiaramente, per tutte le ragioni sopra esposte, anche tutti gli altri requisiti menzionati dall'art. 107 TFUE (utilizzo di risorse pubbliche, carattere selettivo, incidenza sulla concorrenza), risulta che la disposizione in esame espone l'Italia a una procedura d'infrazione europea per divieto di aiuti di Stato.

5. Necessità di interventi sulla norma.

Appare, pertanto, evidente che l'art. 10, comma 3-bis del d.l. n. 34/2019 merita di essere abrogato, trattandosi di una misura irrazionale e controproducente rispetto all'obiettivo dell'efficienza del mercato di riferimento, oltre che inopportuna nella misura in cui sacrifica senza alcun apprezzabile motivo un'intera filiera produttiva di piccole e medie imprese come sono quelle operative nel mercato degli impianti fotovoltaici a privati.

In subordine, laddove il legislatore intenda comunque mantenere la misura, esponendosi al rischio di sanzioni da parte dell'Unione Europea secondo quanto osservato nel precedente par. 4, risulta comunque indispensabile quanto meno che sia:

- sostituito l'inciso "*ai propri fornitori di beni e servizi*" con l'inciso "*a terzi, ivi inclusi istituti di credito e intermediari finanziari,*";
- abrogato l'inciso "*Rimane in ogni caso esclusa la cessione ad istituti di credito e ad intermediari finanziari*".

Ciò consentirebbe, infatti, di cedere il credito anche a istituti di credito, e intermediari finanziari così consentendo tendenzialmente a tutti gli operatori del settore di adottare i consequenziali comportamenti di scontistica verso i consumatori.

Sempre in tale ipotesi subordinata di mantenimento della norma, con i correttivi sopra enucleati, risulterebbe inoltre opportuno prevedere un acquirente di ultima istanza (che potrebbe essere il GSE o la CSEA Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali), al fine di non pregiudicare l'accesso al mercato di operatori con difficoltà di accesso al credito, e comunque consentire in relazione alla



vicenda *de qua* l'accesso dei piccoli operatori della filiera a un fondo di garanzia (come, ad esempio, quello di cui all'art. 14, comma 3-quater del d.l. n. 63/2013), che naturalmente dovrebbe essere opportunamente gestito e finanziato.

Si resta a disposizione per ogni necessità di chiarimento.