

AUDIZIONE V COMMISSIONE SENATO SU DECRETO RISTORI-TER

OSSERVAZIONI E PROPOSTE ASSISTAL

ASSISTAL - Associazione Nazionale Costruttori di Impianti e dei Servizi di Efficienza Energetica (ESCo) e Facility Management - è l'Associazione imprenditoriale di categoria, aderente a CONFINDUSTRIA, che rappresenta le imprese operanti nel settore dei servizi di Facility & Energy Management/Efficienza Energetica (ESCo) nonché le imprese specializzate nella progettazione, fornitura, installazione, gestione e manutenzione di impianti tecnologici.

Ad ASSISTAL aderiscono le più importanti imprese che costruiscono impianti ed operano nella filiera dell'Efficienza Energetica sul mercato industriale, residenziale, terziario e della pubblica amministrazione.

In termini quantitativi ad ASSISTAL aderiscono circa 1200 imprese, con un fatturato medio annuo di circa 10 miliardi di euro e circa 60.000 dipendenti; le imprese aderenti rappresentano oltre il 30% del mercato delle costruzioni e manutenzioni degli impianti tecnologici, nonché il 75% dell'offerta di Facility Management (servizi integrati agli edifici ed alle infrastrutture) ed il 90% della domanda pubblica di servizi energetici.

Per tale competenza l'Associazione segue con molta attenzione gli sviluppi che stanno interessando il sistema di incentivazione dei bonus fiscali, dal superbonus 110% all'ecobonus e al bonus ristrutturazione, e, in particolare, i cambiamenti riguardanti la modalità della cessione del credito, nonché le pesanti ricadute economiche che i rincari dei materiali e dell'energia stanno avendo sulla tenuta finanziaria delle imprese.

Si riportano di seguito prime osservazioni e proposte di modifica al Decreto ristori-ter che è oggetto di questa audizione.

Articolo 28 (Misure di contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche)

Il Decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, cosiddetto decreto ristori-ter, è intervenuto nuovamente sui bonus fiscali prevedendo nuove strette sulla cessione del credito d'imposta per tutte le detrazioni fiscali, dal superbonus del 110% all'ecobonus e il bonus ristrutturazioni.

In particolare, con l'art. 28 il Governo punta a contrastare le pratiche fraudolente bloccando la cessione multipla dei crediti d'imposta e prevedendo di fatto una sola cessione da parte dell'impresa ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione.

Inoltre, interviene in modo retroattivo anche sui contratti in essere, prevedendo che solo i crediti ceduti entro la data del 7 febbraio 2022 possono essere oggetto di un'ulteriore cessione.

Infine, stabilisce che tutti i contratti di cessione conclusi in violazione di queste disposizioni sono nulli.

L'intento del Governo di voler contrastare le pratiche fraudolente è comprensibile (l'Agenzia delle entrate sta scoprendo frodi di diversi milioni di euro ad opera di soggetti che hanno ceduto il credito a fronte di opere mai realizzate) ma questo blocco generalizzato alle cessioni multiple rischia di "criminalizzare" e penalizzare i cittadini, che non potranno beneficiare dell'incentivo entro i tempi fissati, e le imprese oneste, che non riusciranno a portare a termine i lavori.

L'effetto domino che il blocco delle cessioni multiple ha innescato:

- causa una crisi di liquidità, in quanto il vincolo di una sola cessione riduce la disponibilità del cessionario, sia esso una banca, un intermediario finanziario o un altro soggetto, ad acquisire crediti che superano la capacità di utilizzarli e conseguentemente blocca i cantieri;
- genera migliaia di contenziosi, in quanto il decreto cambia le regole intervenendo sui contratti in essere.

A tutto questo vanno poi aggiunti:

- i rincari delle materie prime e dell'energia che, come denunciato da mesi, non consentono alle imprese di sostenere i costi dei contratti in corso e di essere competitive sul mercato;
- le difficoltà di approvvigionamento di materiali e di mano d'opera qualificata;
- le problematiche di natura sanitaria conseguenti all'emergenza covid che costringono a ripianificare e riprogrammare le attività per ragioni di quarantena sanitaria con conseguente dilatazione dei tempi ed aggravio di costi.

Le disposizioni in commento stanno creando un corto circuito nel settore delle riqualificazioni energetiche e sismiche che blocca gli investimenti collegati ai bonus fiscali ed è pertanto evidente che questo avrà importanti ricadute anche sulla finanza pubblica che registrerà minori entrate in termini di Iva, Irpef/Ires e Irap.

Pertanto, considerato tutto quanto sopra e tenuto conto che le attuali frodi riportate dalla stampa risultano utilizzare lo schema della cessione multipla di società in società e infine verso persone fisiche nullatenenti, la nostra **proposta** è che si intervenga nell'ottica di:

- **vietare la cessione del credito a persone fisiche;**
- **consentire una seconda cessione del credito se la stessa viene fatta ai soggetti autorizzati dall'art. 106 del Testo Unico Bancario come intermediari finanziari**, laddove la prima cessione non sia già stata effettuata nei loro confronti;
- **inoltre, consentire cessioni multiple tra i soggetti autorizzati dall'art. 106 del Testo Unico Bancario come intermediari finanziari;**
- **non rendere retroattiva l'applicazione delle nuove disposizioni.**

Infine, è **necessario che questo intervento correttivo avvenga nel più breve tempo** possibile perché non è pensabile che il mercato possa attendere i 60 giorni per la conversione in legge del decreto ristori-ter.

Relativamente alle tempistiche del superbonus, vista l'eccezionalità del momento, chiediamo di uniformare le scadenze, che al momento sono differenziate in base alla natura del soggetto beneficiario, in quanto questo contribuirebbe a ridurre le speculazioni e a calmierare i prezzi.

Sempre in tema di superbonus, al fine di consentire il ricorso a tale strumento nelle iniziative di **Partenariato Pubblico Privato**, che viene utilizzato anche per la realizzazione di interventi di social housing, chiediamo che venga chiarito che tale incentivo non concorre al raggiungimento dei contributi pubblici erogabili fino alla soglia del 49% del valore degli investimenti, di cui all'art. 165, comma 2, d.lgs. n. 50/2016.

Articolo 29 (Disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici)

Il Decreto ristori – ter introduce l'obbligo dell'inserimento, nei documenti di gara iniziali, delle clausole di revisione dei prezzi per i contratti di lavori i cui bandi o avvisi siano pubblicati successivamente al 27 gennaio 2022, data di entrata in vigore del decreto, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, qualora l'invio degli inviti a presentare le offerte sia effettuato successivamente a questa stessa data. In tal caso si potrà procedere a compensazione, in aumento o in diminuzione, per la percentuale eccedente il cinque per cento e comunque in misura pari all'80 per cento di detta eccedenza.

A tal riguardo ricordiamo che l'art. 1-septies del Decreto-legge 73/2021, cosiddetto Decreto sostegni-bis, convertito con modificazioni dalla Legge 106/2021, ha introdotto un'analogha procedura straordinaria di compensazione per le lavorazioni eseguite e contabilizzate nel 2021 sulla base delle variazioni dei prezzi rilevate dal Ministero delle infrastrutture, eccedenti l'8 per cento se riferite esclusivamente all'anno 2021 ed eccedenti il 10 per cento complessivo se riferite a più anni.

Pertanto, nel merito delle nuove misure introdotte dal decreto ristori-ter, se da un lato si è voluto concedere qualcosa con la riduzione dell'alea dall'8 al 5%, dall'altro viene ripresa stabilendo un tetto massimo per la compensazione all'80%. In ultimo, è stato individuato un nuovo soggetto, l'Istat, che è incaricato di definire la nuova metodologia di rilevazione a cui il Ministero delle infrastrutture dovrà

attenersi per procedere alla determinazione con proprio decreto delle variazioni percentuali dei prezzi dei materiali più significativi relative a ciascun semestre.

Così facendo, si è certificata l'inadeguatezza della metodologia e del paniere finora adottati con il decreto dello scorso novembre, che hanno individuato in modo del tutto incongruo gli aumenti per il primo semestre del 2021.

ASSISTAL lo denuncia da tempo, e con soddisfazione prendiamo atto che talune nostre osservazioni siano state fatte proprie anche dal legislatore ma, proprio per queste ragioni, non possiamo archiviare quanto deciso per il primo semestre 2021 e quanto di analogo si sta profilando per il secondo semestre. Si tratta di misure che vanno riviste, alla luce del fatto che sono del tutto inefficaci rispetto alle perdite registrate dalle imprese in quanto, ad oggi, un'impresa può non accedere alle forme compensative, semplicemente perché i materiali non sono contenuti nell'elenco delle appena 56 voci previste, oppure può vedersi riconosciuta una percentuale di aumento completamente diversa da quella realmente sostenuta.

Chiediamo quindi con urgenza un **intervento correttivo che sani gli errori commessi per il primo semestre 2021 e modifichi il meccanismo di rilevazione per il secondo semestre 2021** per una fotografia dei reali incrementi di mercato.

Pertanto, proprio sulla base di questa esperienza negativa, che rischia di lasciare sulle spalle delle imprese gli effetti degli aumenti incontrollati, auspichiamo che la **nuova metodologia** produca effetti profondamente diversi rispetto a quella adottata finora attraverso la definizione di una **corretta modalità di rilevazione** e di un **paniere adeguato**. A tale scopo auspichiamo un **coinvolgimento delle Associazioni di categoria** maggiormente rappresentative del mercato che è interessato da queste disposizioni.

In aggiunta, siccome la procedura straordinaria di compensazione del decreto sostegni-bis, prorogata dalla Legge di bilancio 2022, si ferma a dicembre 2021 e le disposizioni dell'art. 29, che si applicano a partire dal 27 gennaio 2022, escludono dalla compensazione i lavori contabilizzati nell'anno solare dell'offerta, occorre **prevedere un'estensione delle misure del decreto sostegni – bis al 2022** che diversamente verrebbe escluso sia dal vecchio che dal nuovo regime.

Segnaliamo inoltre una **discrepanza temporale tra la periodicità delle rilevazioni, che è semestrale, e il periodo a cui le stesse si riferiscono che è annuale** dal momento che la compensazione si applica alle lavorazioni contabilizzate nei dodici mesi precedenti al decreto di rilevazione e **non possiamo condividere la previsione che l'istanza di compensazione possa essere presentata solo per i lavori eseguiti nel rispetto del cronoprogramma**, dando per scontato che un eventuale ritardo sia attribuibile esclusivamente all'operato dell'impresa.

Sul fronte delle risorse chiediamo che **tutte le opere possano accedere al Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche** di cui all'art. 7, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76, convertito con modificazioni dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120, e non soltanto quelle del PNRR.

In ultimo non troviamo condivisibile la previsione di una efficacia limitata sino al 2023 del meccanismo revisionale in quanto, al contrario, è necessario che **l'istituto della revisione prezzi sia reso strutturale** per il mantenimento nel tempo del necessario e doveroso equilibrio tra prestazioni dell'appaltatore e controprestazione del committente.

Titolo III (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica)

I rincari delle commodity energetiche, quali in particolare l'energia elettrica e il gas naturale, stanno erodendo i margini delle imprese impegnate nella transizione energetica del nostro Paese, compromettendo seriamente la loro tenuta finanziaria e con essa la ripresa economica del nostro Paese e la realizzazione del PNRR.

Tutto il sistema produttivo è in grave difficoltà e le imprese coinvolte nella costruzione e manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti e nella fornitura di servizi energetici e di facility management, che non sono imprese energivore, sono lasciate sole a sostenere il peso non più sostenibile dei rincari dell'energia e la responsabilità di non riuscire più a garantire servizi essenziali. Occorrono misure strutturali di medio-lungo periodo per ridurre la dipendenza energetica del nostro Paese ma anche misure congiunturali per affrontare nell'immediato il caro bolletta.

Pertanto, **l'intero comparto non può che ritenere insufficienti le misure contenute nel Decreto ristori -ter** laddove viene prevista l'estensione delle agevolazioni sugli oneri di sistema del settore elettrico agli impegni di potenza superiori ai 16,5 KW **e attende un intervento per calmierare gli aumenti del gas**, il cui costo si è quintuplicato.

Per cui, in linea generale, appare necessario individuare a livello normativo – e non lasciare alle stazioni appaltanti il potere discrezionale di scegliere – un meccanismo revisionale che tenga conto delle singole voci oggetto del contratto – nel caso di specie l'energia – e non, come oggi avviene, criteri di riferimento a panieri che mediano (e rendono poco veritiero per singola voce) il risultato percentuale di incremento.

A ciò si devono aggiungere gli effetti negativi derivanti dalle misure previste dal Decreto - legge 130/2021, comunemente detto **decreto taglia bollette**, che stanno **penalizzando** ulteriormente **le imprese impegnate nella riqualificazione energetica degli edifici pubblici**.

Invero la **riduzione dell'Iva, di cui le imprese non beneficiano in quanto soggetti passivi Iva, determina una riduzione dell'indice revisionale della componente energetica del canone di molte gare pubbliche che prendono a riferimento il listino prezzi dell'ARERA per il cliente domestico tipo**. Pertanto, sulla base del principio di neutralità dell'Iva, che rappresenta un principio cardine dell'imposta, chiediamo un intervento secondo cui i bandi - esclusivamente quelli pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge sostegni ter - rechino criteri di revisione prezzi (laddove ricorrano prezzi unitari delle componenti energetiche stabiliti dall'ARERA) che escludano la componente Iva dei vettori energetici; in altri termini l'IVA deve essere scorporata dal calcolo delle percentuali di scostamento, attesa la possibile oscillazione, nel tempo, della medesima – come nel caso della modifica del regime IVA a favore di soggetti svantaggiati quali le famiglie, poiché indirettamente incide negativamente, sotto il profilo revisionale, sui contratti.

Giova rilevare che la soluzione appena proposta è già stata adottata nel settore servizi, ad esempio, da CONSIP (ad esempio la Gara a procedura aperta per l'affidamento del Servizio Integrato Energia e dei Servizi connessi per le Pubbliche Amministrazioni, edizione 4, e la Gara a procedura aperta per l'affidamento di un Multiservizio tecnologico Integrato con fornitura di Energia per gli edifici in uso, a qualsiasi titolo, alle Pubbliche Amministrazioni Sanitarie, edizione 2), ma è necessario che tale

previsione non sia rimessa alla volontà dell'ente appaltante, bensì sia strutturale, obbligatoria ed univoca per tutte le gare.

Al contrario, per quanto attiene i contratti in corso - vale a dire tutti quelli perfezionati prima dell'entrata in vigore della auspicata norma di cui sopra -, è necessario che la disciplina revisionale prevista nei bandi, compreso il regime Iva, venga lasciata invariata, anche al fine di non compromettere il sinallagma contrattuale.