

---

**AC 643 – Bilancio di  
previsione dello Stato per  
l’anno finanziario 2023  
e bilancio pluriennale per il  
triennio 2023-2025**

---

CONTRIBUTO UTILITALIA

## Introduzione

Utilitalia – la Federazione che riunisce le imprese operanti nei servizi pubblici dell'acqua, dell'ambiente, dell'energia elettrica e del gas, rappresentandole presso le Istituzioni nazionali ed europee, e che raggruppa al suo interno sia enti di diritto pubblico sia società a capitale interamente pubblico o misto pubblico-privato che forniscono: servizi idrici a circa l' 80% della popolazione; servizi ambientali a circa il 55%; servizi di distribuzione gas ad oltre il 30%; servizi di energia elettrica a circa il 15% della popolazione italiana – desidera ringraziare l' Illustre Presidente e gli Egregi Commissari per la possibilità offerta di partecipare, seppur in forma scritta, alla discussione sul disegno di legge di Bilancio 2023.

Il DdL appare fortemente influenzato dalla crisi dei prezzi dell'energia, come la maggior parte dei provvedimenti legislativi adottati nel corso del 2022. I costi delle commodity energetiche, che si sono moltiplicati negli ultimi 12-18 mesi, stanno mettendo in ginocchio larga parte dei settori produttivi, non solo quelli maggiormente *energy intensive*. In risposta ad una situazione sempre più critica, il Parlamento e il Governo sono intervenuti con misure straordinarie, tese a contenere l'escalation dei prezzi, ad assicurare un livello di tutela minimo per tutti gli utenti (cittadini e imprese) e a salvaguardare i rifornimenti e la produzione di energia.

Anche una parte rilevante delle misure previste nel DDL in esame vanno nel senso di supportare i clienti finali dell'energia: è confermata la sospensione degli oneri di sistema delle bollette; sono rifinanziati e rafforzati per il primo trimestre 2023 i crediti d'imposta per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale da parte delle imprese; il bonus sociale per le bollette di luce e gas è esteso agli utenti con ISEE fino a 15mila euro.

Nonostante la sostanziale condivisibilità di tali misure (che potrebbero essere utilmente integrate, come meglio illustrato infra), però, si riscontra l'assenza di interventi a sostegno delle imprese energetiche, pesantemente condizionate da una situazione dei mercati internazionali particolarmente critica, con un'esplosione dei costi ed un mutamento delle condizioni di accesso alle *commodity*, che risultano sempre più insostenibili per gli operatori. Vengono invece sostanzialmente reintrodotte, con alcune modifiche, disposizioni che hanno impattato significativamente sugli operatori già nel corso del 2022, come ad esempio il meccanismo di cui all'articolo 9 o quello di cui all'articolo 28.

Sempre con riferimento al settore energia, si segnala anche l'assenza di previsioni tese a promuovere lo sviluppo delle fonti rinnovabili e dei vettori alternativi, unica strada per dare piena attuazione a quella transizione energetica che rappresenta il fulcro delle politiche nazionali ed europee in materia di energia e, conseguentemente, rafforzare la sicurezza energetica nazionale.

Oltre ad alcune proposte puntuali, soprattutto con riferimento al settore energia, nella speranza di fornire un valido contributo al raggiungimento degli obiettivi sopra illustrati, si rappresentano nel prosieguo anche ulteriori proposte che ben potrebbero trovare collocazione nel provvedimento in esame.

\*\*\*\*\*

#### ❖ **Richieste per una definizione più coerente delle disposizioni relative al tetto sui ricavi di mercato**

Con riferimento all'art. 9 del DDL in oggetto, si evidenzia che il combinato disposto del comma 3, lettera b) e del comma 8, lettera c), risulta non coerente con la definizione di "ricavi di mercato" di cui all'art. 2, punto 5), del Regolamento (UE) 2022/1854, il quale prevede che "Gli Stati membri provvedano affinché il tetto sui ricavi di mercato si applichi a tutti i ricavi di mercato (...)". A sua volta, il considerando 30) del Regolamento stesso recita che "il tetto sui ricavi di mercato dovrebbe applicarsi unicamente ai ricavi realizzati, per evitare di danneggiare i produttori che di fatto non beneficiano degli attuali elevati prezzi dell'energia elettrica in quanto hanno coperto i loro ricavi dalle fluttuazioni del mercato all'ingrosso". In base a tali disposizioni, si ritiene che per calcolare il prezzo medio dei ricavi di mercato, da confrontare con il riferimento pari a 180 €/MWh, debbano essere considerati tutti i contratti di compravendita stipulati dal produttore, indipendentemente dal valore del prezzo riportato nei contratti medesimi.

L'applicazione di un approccio difforme rispetto a quanto previsto dal Regolamento danneggerebbe i produttori che, nell'ambito della gestione del proprio portafoglio, hanno operato con anticipo e secondo la diligenza richiesta dalle *best practices* di gestione del rischio diffuse in ambito nazionale ed europeo. È il caso, ad esempio, dei produttori che hanno venduto in anticipo volumi di energia elettrica per il periodo tra dicembre 2022 e giugno 2023 ad un prezzo di mercato molto al di sotto del riferimento attuale del cap (180 €/MWh) e che non hanno adottato comportamenti speculativi. Si sottolinea pertanto che una più corretta applicazione del Regolamento, che non discrimini tra i produttori sulla base delle strategie di gestione del rischio, dovrebbe considerare tutti i ricavi ai fini del confronto con il prezzo di riferimento.

Si evidenzia, inoltre, che l'articolato normativo, così come declinato, non tiene in debita considerazione il caso di società o Gruppi societari che sono sia produttori sia consumatori, anche in siti diversi da quelli

dell'impianto di produzione. Questi soggetti possono svolgere, infatti, operazioni di vendita di energia elettrica al prezzo spot di mercato, prelevando contestualmente dalla rete al medesimo prezzo. Simili operazioni non possono essere ritenute ricavi di mercato, in quanto rientrano a pieno titolo nelle strategie di approvvigionamento del produttore stesso. Pertanto, per non incidere negativamente su queste strategie, si ritiene necessario che non si applichi il *cap* ai volumi di energia che corrispondono ai prelievi di rete del produttore (e delle società appartenenti allo stesso gruppo societario) nello stesso periodo di validità del provvedimento.

#### **Proposte Utilitalia**

Introdurre opportune modifiche all'art. 9 affinché vengano considerati anche i contratti stipulati prima della data di entrata in vigore del provvedimento e che sono riconducibili anche alle virtuose e diligenti attività di copertura dalle fluttuazioni di prezzo da parte dei produttori di energia elettrica.

Prevedere l'esclusione dall'ambito di applicazione dell'art. 9 del profilo di produzione di energia che, nel medesimo periodo di validità del Regolamento EU 2022/1854, soddisfa il fabbisogno energetico in acquisto del produttore e delle società appartenenti allo stesso gruppo societario.

#### **❖ Contributo di solidarietà temporaneo**

L'articolo 28, inserendosi nel percorso di implementazione delle previsioni del Regolamento (UE) 2022/1854, introduce un contributo di solidarietà temporaneo per il 2023, indeducibile ai fini dell'Ires e dell'Irap, a carico degli stessi soggetti tenuti al versamento, per il 2022, del contributo straordinario contro il caro bollette di cui all'art. 37 del DL 21/2022, ovvero:

- soggetti che svolgono nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, attività di produzione di energia elettrica, di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale;
- soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale;
- soggetti che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi;
- soggetti che, per la successiva rivendita, importano a titolo definitivo energia elettrica, gas naturale o gas metano, prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

Il contributo è calcolato applicando un'aliquota del 50% sulla quota di reddito IRES (2022) che eccede per almeno il 10% la media dei redditi IRES conseguiti nel periodo 2018-2021 e, in ogni caso, non può essere superiore al 25% del valore del patrimonio netto al 1° gennaio 2022.

Il versamento deve essere effettuato in un'unica soluzione entro *“il sesto mese successivo a quello di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023”*, ovvero, per i soggetti che approvano il bilancio oltre 4 mesi dalla chiusura dell'esercizio, entro il mese successivo a quello di approvazione del bilancio; i soggetti con esercizio non coincidente con l'anno solare possono effettuare il versamento del contributo entro il 30 giugno 2023.

La norma presenta diversi profili di criticità, che rischiano di impattare significativamente sull'equilibrio economico-finanziario di larga parte degli operatori del settore energia.

In base alla nuova disposizione, infatti, **l'aliquota** applicabile, che come detto è pari al 50%, risulta assolutamente irragionevole e non in linea con le previsioni di cui al richiamato Regolamento (UE) 2022/1854. Quest'ultimo, infatti, nelle premesse, specifica che l'intervento dello Stato Membro deve comunque lasciare alle imprese un margine di profitto per gli investimenti futuri e non deve incidere sulla loro stabilità. Per questo, appare opportuno fissare l'aliquota del contributo al 33%, in linea con quanto previsto dal Regolamento.

Si segnala, inoltre, la necessità di escludere espressamente dall'applicazione del contributo straordinario in parola i soggetti già colpiti da altri “meccanismi” o contributi (ad esempio, quelli assoggettati all'art. 9 del medesimo DDL). Allo stato dei fatti, in assenza di tale esclusione, si concretizzerebbe una **“doppia imposizione”**.

Un ulteriore aspetto meritevole di attenzione è quello relativo all'applicazione del contributo ai soggetti che svolgono le attività indicate nella norma solo in via residuale. Un'applicazione lineare della previsione anche a tali soggetti, infatti, rischierebbe di colpire ingiustamente anche soggetti attivi principalmente in altri comparti. Per questo, va rideterminato l'ambito soggettivo di applicazione del contributo straordinario, escludendo tutti i soggetti che non esercitano le attività indicate come **attività prevalente**.

Occorre, infine, intervenire per consentire alle società, o enti controllanti, di aggregare le basi imponibili delle società controllate che presentino i requisiti e rientrino nel perimetro delle attività di cui al comma 1 dell'articolo. Si tratta di una modifica certamente opportuna, in quanto consentirebbe di individuare meglio i soggetti che, anche se parte di **gruppi** multifunzionali, operano nel settore energia in maniera stabile e non occasionalmente o in maniera complementare rispetto alle attività principali.

### **Proposta Utilitalia**

Fissare al 33% l'aliquota del contributo applicabile.

Escludere dal campo di applicazione gli operatori economici già soggetti ad altri "meccanismi" o contributi.

Escludere dal campo di applicazione i soggetti che svolgono le attività energetiche rilevanti solo in via residuale.

Consentire alle società, o enti controllanti, di aggregare le basi imponibili delle società da esse controllate che presentino i requisiti e rientrino nel perimetro delle attività di cui al comma 1.

### ❖ **Disparità contributiva ex-CUAF**

L'art. 52 prevede per l'anno solare 2023 la riduzione di due punti percentuali dell'aliquota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore. Nessuna misura di riduzione è prevista quanto all'obbligo contributivo delle imprese.

Sotto questo profilo, va tuttavia evidenziato che le imprese dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica derivanti dalla trasformazione di pre-esistenti aziende municipalizzate, che hanno ancora alle proprie dipendenze lavoratori che hanno optato per il mantenimento dell'iscrizione al regime previdenziale dei pubblici dipendenti ex art. 5, comma 1 Legge n.274/1991, sono tuttora onerate per tali lavoratori da una quota contributiva maggiore di oltre 4 punti rispetto a quella ordinaria del settore di riferimento, con riguardo alle aliquote di finanziamento della gestione assicurativa ex CUAF, oggi Assegno al Nucleo familiare. Tale aggravio, come detto, penalizza significativamente le società che ancora occupano una quota consistente del personale che, a suo tempo, ha optato per il mantenimento dell'iscrizione al regime previdenziale dei dipendenti pubblici nonostante la privatizzazione dei soggetti datori di lavoro, in presenza di una assoluta uniformità della prestazione riconosciuta a tali dipendenti. Tale disparità risulta quindi ingiustificata, come è stato riconosciuto persino dal Consiglio di Stato fin dal parere espresso il 10 dicembre 2003 (citato anche nella circolare INPS n. 88 del 31.5.2004).

La diversità di prelievo contributivo risulta alquanto rilevante, soprattutto alla luce del fatto che, all'interno dei settori rappresentati dalla nostra Associazione, si apriranno nel prossimo futuro, anche in virtù

dell'implementazione del PNRR, una serie di gare a cui le imprese potrebbero partecipare e in cui il (diverso) costo del lavoro potrebbe rappresentare un fattore decisivo ai fini dell'aggiudicazione.

La penalizzazione non appare accettabile soprattutto nella presente fase storica in cui l'ordinamento, da una parte, vuole privilegiare l'affidamento dei servizi tramite gare e, dall'altra, proprio in vista di ciò, esige che sia assicurata la parità di condizioni fra le diverse imprese concorrenti.

Si ritiene pertanto, indipendentemente dalla richiesta di intervento sul livello contributivo a carico delle imprese in generale, che si proceda quantomeno all'allineamento delle aliquote contributive ex Cuaf per risolvere un caso di acclarata discriminazione che affligge ormai da troppi anni il sistema delle imprese da noi rappresentato.

#### **Proposta Utilitalia**

Inserire nell'articolo la seguente disposizione:

*“L'aliquota contributiva di finanziamento della gestione assicurativa ex CUAF (oggi Assegno al Nucleo familiare) gravante sulle imprese che gestiscono servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, con riferimento ai lavoratori dipendenti che hanno optato per il mantenimento dell'iscrizione al regime previdenziale dei pubblici dipendenti ex art. 5, comma 1 Legge n.274/1991, è allineata all'aliquota contributiva vigente per la generalità dei datori di lavoro che hanno alle dipendenze lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, al fine di favorire la parità contributiva di tutti gli operatori dei settori sottoposti a regolazione dell'autorità indipendente.”*

#### **❖ Chiarimenti sull'applicazione dell'art. 3 del DL 115/2022**

L'art. 3 del DL 115/2022 prevede che fino al 30 aprile 2023 è sospesa l'efficacia di ogni eventuale clausola contrattuale che consente all'impresa fornitrice di energia elettrica e gas naturale di modificare unilateralmente le condizioni generali di contratto relative alla definizione del prezzo, ancorché sia contrattualmente riconosciuto il diritto di recesso alla controparte.

Tale previsione, seppur orientata a supportare i clienti, risulta però caratterizzata da una formulazione poco chiara, che nel corso dei mesi ha sollevato molti dubbi interpretativi.

Per tale ragione, si ritiene necessario intervenire sull'articolo richiamato al fine di escludere espressamente i

casi in cui il contratto preveda *ab origine* un termine di validità delle condizioni economiche, alla cui scadenza il fornitore propone al cliente nuove condizioni nel rispetto del preavviso contrattualmente previsto.

Infatti, in un contesto di mercato come quello attuale in cui i prezzi dell'elettricità all'ingrosso sono aumentati nel 2022 di oltre 6 volte rispetto alla media degli ultimi anni e quelli del gas di quasi 7 volte, una diversa interpretazione, secondo la quale l'operatore dovrebbe continuare ad applicare anche dopo la scadenza le stesse condizioni economiche, potrebbe comportare le seguenti conseguenze:

- gli operatori sarebbero costretti fino ad aprile 2023 a vendere energia a un prezzo significativamente inferiore a quello a cui la comprano (dovendo continuare a venderla a prezzi definiti 12 o 24 mesi prima, prezzi che sono stati possibili solo in presenza di coperture oggi scadute);
- elevatissime perdite delle società di vendita stimabili nell'ordine dei 4-5 miliardi di euro, aggravando le difficoltà già fronteggiate da molti mesi (drammatico incremento della morosità, crisi di liquidità, esponenziale incremento delle garanzie da prestare sui mercati, ecc.);
- rischio di fallimento per molti operatori di vendita medio-piccoli con conseguenti danni per lo Stato, per il sistema e per i consumatori;
- forti impatti negativi sull'occupazione (anche su indotto).

#### **Proposta Utilitalia**

Modificare l'articolo 3 del DL 115/2022, per escludere espressamente dall'operatività della norma le clausole che consentono alle imprese di aggiornare le condizioni economiche contrattuali dopo la scadenza delle stesse.

### ❖ Estensione delle tempistiche di regolazione dei pagamenti sui mercati GME

Come accennato in premessa, nei settori energetici l'elevata incertezza sulla disponibilità della materia prima e l'incremento dei prezzi delle *commodity* stanno creando notevoli difficoltà di approvvigionamento ai venditori, per i quali le condizioni finanziarie di accesso alle forniture stanno raggiungendo livelli insostenibili. A causa di ciò, i venditori si ritrovano costretti, in molti casi, ad approvvigionarsi quasi esclusivamente sulle piattaforme di borsa gestite dal Gestore dei Mercati Energetici (GME), che sono però caratterizzate da



termini di pagamento delle forniture molto ravvicinati rispetto alla data di rilascio al mercato e di chiusura delle partite finanziarie a valle.

In base alle attuali Disposizioni Tecniche di Funzionamento (DTF) del GME, infatti, le partite economiche relative all'energia elettrica e al gas oggetto di negoziazione devono essere regolate nei confronti del medesimo GME nella settimana successiva a quella in cui le *commodity* sono andate in consegna.

Proprio al fine di evitare che tali ristretti termini di pagamento possano impattare negativamente sul volume di capitale circolante degli operatori – sempre più difficile da sostenere – occorre ampliare, quantomeno per l'anno 2023, le tempistiche previste dalle DTF, passando da settimanali a mensili a 30 giorni.

Nonostante il GME abbia già la facoltà, prevista dalle Discipline dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale di cui al DM MISE 12 dicembre 2019, di modificare autonomamente le Disposizioni Tecniche di Funzionamento, la revisione delle tempistiche di regolazione dei pagamenti non può prescindere da un intervento del legislatore, finalizzato ad evitare che il relativo onere finanziario gravi sui soggetti che operano sui mercati. Per prevenire un tale rischio e per garantire la copertura finanziaria delle somme occorrenti ad assicurare il corretto funzionamento del mercato organizzato dal GME si ritiene opportuno prevedere un Fondo rotativo dedicato presso il Ministero dell'Economia e Finanze.

Sulla base dei volumi normalmente scambiati sui Mercati GME, il Fondo in questione dovrebbe avere un valore di 5,6 miliardi di euro, con funzionalità limitata al 2023. Proprio la limitata durata temporale della misura consentirebbe di ridurre gli oneri finanziari derivanti dalla disponibilità del complesso dei fondi messi a disposizione del GME a circa 60 milioni di euro.

#### **Proposta Utilitalia**

Introdurre una disposizione per consentire al GME di estendere le tempistiche di regolazione dei pagamenti relativi agli acquisti effettuati dagli Operatori, cioè i tempi di incasso del GME, sui mercati dell'energia elettrica e del gas naturale da una settimana a mensile a 30 giorni.

Istituire un fondo rotativo presso il MEF per assicurare al GME le risorse necessarie a procedere a tale estensione.

## ❖ Adeguare il valore dell'IVA sul servizio di teleriscaldamento a quello applicato agli altri vettori energetici

Occorre adottare misure straordinarie anche in favore degli utenti finali del teleriscaldamento, sinora rimasti esclusi da tutte le disposizioni normative adottate per contenere l'aumento delle bollette. In particolare, occorrerebbe estendere la riduzione dell'Iva al 5% – oggi prevista limitatamente alle somministrazioni di gas – anche alle forniture di energia termica per il tramite delle reti di teleriscaldamento, al fine di evitare ingiustificate disparità di trattamento tra gli utenti. Anche gli utenti finali del teleriscaldamento, al pari dei consumatori serviti dal gas metano, non sono in grado di sopportare le pesanti conseguenze economiche derivanti dai rincari energetici. Peraltro, gli operatori del settore si trovano ad agire in un contesto divenuto insostenibile, caratterizzato da un aumento esponenziale dei casi di morosità e da una richiesta pressante di agevolazioni da parte degli utenti.

A ciò si aggiunga che, nonostante gli indubbi benefici ambientali garantiti del teleriscaldamento rispetto a soluzioni basate su fonti fossili, lo stesso è stato escluso anche dalle agevolazioni a vario titolo introdotte per incentivare quegli interventi di efficientamento energetico che il sistema in parola potrebbe, invece, garantire (i.e. superbonus di cui all'articolo 119 del DL 34/2020, ecobonus di cui all'articolo 14 del DL 63/2013, ecc.). Si ricorda, infatti, che l'Unione europea ha individuato proprio nel teleriscaldamento una tecnologia altamente efficiente per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, ed alcuni Stati membri - come la Francia, già da diversi anni - applicano un'aliquota IVA agevolata (pari al 5,5%) al calore venduto tramite reti di teleriscaldamento efficienti.

Peraltro, anche ARERA, nella segnalazione 568/2022/I/TLR del 21 novembre 2022, ha evidenziato a Governo e Parlamento che l'attuale fase di tensione dei mercati energetici ha determinato un incremento significativo dei prezzi del servizio di teleriscaldamento e che, quindi, per limitare gli impatti degli incrementi di prezzo sugli utenti, si potrebbe applicare anche per tale settore, in via transitoria, un'aliquota IVA ridotta, pari al 5%, in analogia con quanto previsto per il settore del gas naturale.

### **Proposta Utilitalia**

Estendere la riduzione dell'Iva al 5%, già prevista per le somministrazioni di gas e per gli *energy performance contract*, anche alle forniture di energia termica per il tramite delle reti di teleriscaldamento.

## ❖ Promozione del bioidrogeno

Nel prossimo futuro i c.d. combustibili rinnovabili contribuiranno in maniera decisiva alla riduzione della dipendenza dalle fonti energetiche fossili. Non a caso, il decreto legislativo 199/2021, di recepimento della Direttiva (UE) 2018/2001 (c.d. RED II), all'articolo 11, commi 1 e 2, ha introdotto una specifica misura di sostegno tariffario a favore dei combustibili gassosi da fonti rinnovabili di origine non biologica (c.d. *"Renewable Fuel of Non Biological Origin"* o *"RFNBO"*). L'obiettivo di tale misura è quello di consentire l'avvio di una filiera produttiva in grado di contribuire alla sostituzione, in tempi relativamente brevi, del gas naturale di natura fossile, di cui l'Europa e l'Italia sono largamente dipendenti dalle importazioni, soprattutto nei settori *Hard to Abate* (industria) e trasporti (trasporto pubblico, treni e mezzi pesanti su strada).

La misura sopra richiamata, pur risultando condivisibile e necessaria, anche in un'ottica di rafforzamento della sicurezza del sistema energetico nazionale, appare certamente incompleta: limitando il beneficio ai soli RFNBO, infatti, essa rischia di inibire lo sviluppo di altre tecnologie altamente promettenti. Ci si riferisce, in particolare, al c.d. bioidrogeno, ovvero all'idrogeno comunque originato dalla biomassa e appartenente alla più ampia categoria dei biogas (ovvero, i combustibili o carburanti gassosi prodotti da biomassa).

In quanto molecola sostenibile originata da fonti rinnovabili di matrice biogenica (rifiuti urbani), il bioidrogeno risulta indubbiamente meritevole di sostegno, rispondendo all'obiettivo della decarbonizzazione e potendo essere conteggiato nel calcolo del contributo nazionale per il conseguimento dei target europei sull'energia rinnovabile. Il bioidrogeno, inoltre, presenta notevoli vantaggi legati ad una pronta disponibilità dei fattori di produzione (riduzione delle tempistiche di implementazione), che assicurerebbe una riduzione dei costi di produzione complessivi e una stabile alimentazione della domanda.

Affinché l'idrogeno originato da biomassa possa contribuire, assieme al biometano e ai *"RFNBO"*, alla decarbonizzazione del settore dei trasporti e dell'industria difficilmente elettrificabili, risulta necessario modificare il citato comma 2 dell'art. 11 del d.lgs. 199/2021, prevedendo l'estensione dell'incentivo tariffario previsto per i combustibili gassosi da fonti rinnovabili di origine non biologica anche al bioidrogeno.

### **Proposta Utilitalia**

Applicare anche al bioidrogeno gli incentivi tariffari previsti a favore dei RFNBO dall'articolo 11 del d.lgs. 199/2021.

## ❖ Revisione e coordinamento di norme riguardanti la TARI

Negli ultimi anni la disciplina relativa alla quantificazione e riscossione dei corrispettivi del servizio rifiuti è stata interessata da notevoli innovazioni. Ad esempio, il d.lgs. 116/2020, che ha recepito nell'ordinamento nazionale il pacchetto di direttive europee "Economia Circolare", ha modificato l'articolo 238 del d.lgs 152/2006, che norma la cosiddetta tariffa di igiene ambientale (TIA2). Sul medesimo articolo è poi intervenuta la legge annuale per il mercato e la concorrenza, la n. 118/2021. Si noti, però, che allo stato attuale la TIA2 non è applicata in nessun contesto territoriale, in quanto l'unica forma di prelievo oggi utilizzata in Italia è la TARI ex L. 147/2013 (Legge finanziaria per l'anno 2014), che regola sia la TARI tributo sia la TARI corrispettiva (o puntuale). Tale situazione richiede opportune armonizzazioni, al fine di coordinare le previsioni delle due norme in un unico veicolo, così da consentire una chiara e lineare definizione del tributo (corrispettivo) stesso.

Inoltre, la disciplina TARI, come auspicabilmente armonizzata, andrebbe altresì allineata alle recenti disposizioni comunitarie in materia di determinazione dei soggetti passivi e delle aree potenzialmente in grado di produrre rifiuti urbani e quindi da inserire nel perimetro di quelle da assoggettare al tributo. Il quadro di riferimento va adeguato anche alle recenti modifiche, intervenute ad opera del citato decreto legislativo di recepimento delle direttive europee sull'economia circolare, alle definizioni di rifiuti urbani e di rifiuti speciali.

Oltre alle modifiche sopra descritte, sarebbe altresì necessario intervenire sulle norme di riferimento per chiarire alcuni dubbi interpretativi circa la scelta, da parte dei produttori, del soggetto gestore dei propri rifiuti e le relative, eventuali, riduzioni delle quote afferenti alla TARI.

### **Proposta Utilitalia**

Riformulare l'articolo 238 del d.lgs. 152/2006, per inserirvi un richiamo espresso alla disciplina TARI.

Modificare le norme in materia di TARI contenute nella legge 147/2013, al fine di:

- Chiarire che la quota fissa della tariffa è dovuta anche nell'ipotesi in cui l'utente non domestico decide di non affidarsi al gestore del servizio pubblico.
- Specificare che sono escluse dal prelievo TARI solo le superfici collegate funzionalmente all'esercizio dell'attività produttiva.
- Chiarire che la scelta tra "servizio pubblico" e "mercato" relativamente alla gestione dei rifiuti urbani avviati a recupero e prodotti da utenze non domestiche può essere esercitata anche solo per una parte degli stessi e che la riduzione tariffaria riguarda esclusivamente, e in proporzione ai rifiuti gestiti al di fuori del servizio pubblico, la quota variabile del prelievo. Inoltre, chiarire che l'attestazione inerente l'avvio al recupero può essere rilasciata esclusivamente da soggetti che operano l'effettivo recupero dei rifiuti e, quindi, non da soggetti che gestiscono solo fasi intermedie degli stessi processi.
- Specificare che la scelta, da parte delle utenze non domestiche, di non servirsi del gestore del servizio pubblico ha una durata minima di due anni.
- Imporre alle utenze non domestiche sottoposte alla TARI di inserire, nella dichiarazione IUC, anche le planimetrie catastali risultanti all'Agenzia del Territorio.

### ❖ **Proposta di modifica al funzionamento del Consorzio obbligatorie degli oli esausti (CONOE)**

La vigente disciplina in materia di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti è fondata sul principio della responsabilità estesa del produttore ("REP" o anche *Extended Producer Responsibility* - "EPR"), derivante dal più generale principio comunitario "*chi inquina paga*".

La *ratio* della REP è quella di far gravare sul soggetto che ha prodotto un bene la responsabilità fino alla gestione del suo fine-vita, vale a dire fino a quando esso diventa un rifiuto. Tale forma di responsabilità implica, pertanto, che l'onere economico o organizzativo relativo alla fase di "fine-vita" dei prodotti immessi

sul mercato sia posto a carico dei produttori medesimi.

In particolare, nella filiera della gestione degli oli e grassi vegetali e animali esausti, il modello della REP è stato attuato attraverso l'art. 233 del d.lgs. n. 152/2006, il cui comma 5 individua i soggetti obbligati ad aderire al CONOE ovvero ad un sistema autonomo di gestione.

Ai sensi dell'art. 233, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006 «*Partecipano ai consorzi:*

*a) le imprese che producono, importano o detengono oli e grassi vegetali ed animali esausti;*

*b) le imprese che riciclano e recuperano oli e grassi vegetali e animali esausti;*

*c) le imprese che effettuano la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio di oli e grassi vegetali e animali esausti;*

*d) eventualmente, le imprese che abbiano versato contributi di riciclaggio ai sensi del comma 10, lettera d)».*

La lettera d) del comma 5 - nel rinviare al comma 10, lettera d) dell'articolo in esame – fa riferimento ai produttori e agli importatori di oli e grassi vegetali e animali per uso alimentare destinati al mercato interno e ricadenti nelle finalità consortili.

Ancorché il comma 5 dell'art. 233 del d.lgs. 152/2006 imponga la partecipazione ai consorzi (ovvero la costituzione/adesione di sistemi alternativi di gestione) a diverse categorie di soggetti, solo i produttori e gli importatori sono gravati dall'obbligo di corrispondere il contributo ambientale a copertura dei costi di gestione del fine-vita dello stesso (laddove si verificano i presupposti per l'assoggettamento del prodotto al contributo ambientale). Per questo, l'obbligo di partecipazione al Consorzio anche per i meri detentori del prodotto non risulta ragionevole e andrebbe quindi eliminato.

#### **Proposta Utilitalia**

Specificare all'articolo 233 del d.lgs. 152/2006 che la semplice detenzione di oli o grassi vegetali e animali esausti non comporta l'obbligo di partecipazione al CONOE

#### **Decontribuzione Sud**

Tutti i datori di lavoro privati che operano nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia hanno beneficiato, dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020, di uno sgravio del 30% della

contribuzione a carico del datore di lavoro (esclusi i premi INAIL e nel limite massimo di 6.000 euro annui), per tutti i lavoratori in forza e nuovi assunti (art. 27, DL 104/2020).

Le imprese dei servizi pubblici a rete di interesse economico generale erano pacificamente destinatarie del beneficio (circolare INPS n. 122/2020), ma la legge 178/2020 (c.d. legge di bilancio 2021), nell'estendere il beneficio (stabilito in misura modulare dal 10% al 30%) sino al 2029, al comma 162 dell'art. 1 include tra i soggetti esclusi dall'applicazione del beneficio, alla lett. c), gli *“enti trasformati in società di capitali, ancorché a capitale interamente pubblico, per effetto di procedimenti di privatizzazione”*.

Da tale norma deriva l'esclusione dal beneficio in discorso della gran parte delle aziende attive nei servizi essenziali che operano nei territori del Sud (quali le società di capitali derivanti dalla trasformazione delle ex c.d. municipalizzate), aziende in questa fase impegnate in un *“ricambio generazionale”* con consistenti piani di assunzione al sud, anche per effetto delle gare di attuazione del PNNR.

Dopo l'entrata in vigore del TU in materia di società a partecipazione pubblica (D. Lgs. n.175/2016), detta esclusione risulta anche irrazionale dal punto di vista sistemico, in quanto contrastante con i principi contenuti nella normativa dettata in modo specifico per disciplinare le società a partecipazione pubblica.

Come noto il D.lgs. n.175/2016 nello stabilire che alle società a controllo pubblico si applicano le regole del diritto privato del lavoro (art. 1, comma 3; art. 19, comma 1), salvo che sia lo stesso TU a prevedere espresse eccezioni, stabilisce infatti un preciso canone interpretativo, che deve vincolare anche il legislatore: tale principio, che sancisce per la disciplina delle società a controllo pubblico un rapporto di regola ed eccezione, dovrebbe impedire l'esistenza di esclusioni come quelle previste dalla sopra menzionata lett. c), comma 162, articolo unico della Legge di Bilancio 2021.

#### **Proposta Utilitalia**

Si chiede l'abrogazione della lettera c) del comma 162, articolo unico della L. n.178 del 30 dicembre 2020. In subordine, circoscrivere l'esclusione solo agli enti la cui trasformazione in società sia avvenuta dopo l'entrata in vigore della legge di bilancio 2021, come di seguito esemplificato: All'articolo 1, comma 162, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, la lettera c) è sostituita dalla seguente: *“c) agli enti trasformati, dopo l'entrata in vigore della presente legge, in società di capitali, ancorché a capitale interamente pubblico, per effetto di procedimenti di privatizzazione”*.

## ❖ Revisione disciplina fondi di solidarietà bilaterali art. 26 D.lgs. n. 148/2015

Il “recente” intervento sugli ammortizzatori sociali, contenuto nella Legge di Bilancio 2022, ha inteso garantire l’universalismo delle tutele; pur condividendo l’intento generale della riforma, la realizzazione di una tutela uniforme risulta contraddittoria rispetto al raggiungimento degli obiettivi propri di ciascun settore, in particolare laddove le Parti abbiano già costituito Fondi bilaterali ex art. 26 D. Lgs. 148/2015, come il Fondo di solidarietà dei servizi ambientali.

Nel caso delle aziende gerenti servizi pubblici locali viene trascurato il dato di fatto che nei servizi essenziali, che debbono fornire servizi in continuità, la struttura degli ammortizzatori che tuttora caratterizza il sistema legale è di fatto inutilizzabile.

Il modello dei fondi di solidarietà bilaterali poteva in effetti offrire la possibilità di coniugare il principio dell’universalismo delle tutele con il rispetto della specificità degli interventi utili settorialmente; tuttavia la riforma, invece di rendere la disciplina dei Fondi di solidarietà bilaterale ex art. 26 D.lgs. n. 148/2015 più simile ai Fondi cd. alternativi di cui all’art. 27 del medesimo decreto, li ha “sovraccaricati” con l’obbligo di prestazioni totalmente equiparate a quelle CIGO e CIGS, non utilizzate dalle nostre associate nemmeno nel periodo più critico della recente pandemia. Questa sovrastruttura potrebbe addirittura rendere critico l’apprezzamento delle aliquote contributive necessarie al sostentamento delle prestazioni realmente necessarie.

La disciplina dei Fondi di solidarietà bilaterali dovrebbe invece valorizzare l’autonomia delle Parti sociali istitutrici dei Fondi, che appaiono i soggetti più indicati a valutare le diverse esigenze di integrazione del reddito, nella definizione sia dell’ambito di applicazione sia del *set* delle prestazioni del Fondo (si pensi a titolo di esempio al possibile sviluppo dei contratti di espansione e degli strumenti di staffetta generazionale), nonché delle relative necessità di finanziamento.

Una maggiore autonomia gestionale potrebbe peraltro essere realizzata anche nell’attuale disciplina dei Fondi, rendendo il ruolo dell’INPS meno penetrante e concentrato essenzialmente sulla sostenibilità economica. In particolare, il perimetro di applicazione del Fondo, basato oggi esclusivamente sui codici ATECO dell’area di attività, appare problematico, in quanto trascura totalmente l’origine contrattuale del Fondo e il dato dell’applicazione dei CCNL istitutivi.

L’esperienza concreta (nei nostri comparti opera già il Fondo di solidarietà per i servizi ambientali, costituito nel 2020) dimostra come la collocazione dei Fondi quali Comitati interni dell’INPS ne renda costosa ma soprattutto farraginoso la gestione: a due anni dall’avvio della fase operativa non è stata ancora completata la definizione delle modalità di esazione di alcuni contributi di finanziamento e delle procedure di domanda



ed erogazione delle prestazioni di integrazione della Naspi, che costituiscono l'intervento di carattere distintivo del Fondo.

#### **Proposta Utilitalia**

In attesa di una possibile revisione della normativa di cui all'art. 26 del d.lgs. 148/2015, si possono già individuare alcuni interventi:

- specificare che l'ambito di applicazione del Fondo coincide con quello delineato dal contratto collettivo costitutivo del Fondo, che coinciderà di riflesso, ed a sua volta, con il perimetro applicativo degli obblighi contributivi derivanti dal Fondo;
- chiarire, all'interno della lettera c) del comma 9 art. 26 d.lgs. 148/2015, che il finanziamento di programmi formativi di riconversione e riqualificazione professionale, già espressamente previsto come una delle finalità dei fondi di solidarietà bilaterali, possa essere effettuato anche utilizzando il contratto di espansione di cui all'art. 41 dello stesso d.lgs. o altri strumenti analoghi che comportano investimenti in formazione (in questo senso, attraverso gli accantonamenti del Fondo le aziende potrebbero utilizzare lo strumento che meglio garantisce la staffetta generazionale in azienda).

In tal senso, la modifica normativa richiederebbe, inoltre, che il contratto di espansione fosse uno strumento strutturale, e non disponibile di anno in anno, attraverso le proroghe delle misure che ne prevedono la copertura economica, ed al riguardo appare opportuna una modifica dell'art. 41, comma 1, del d.lgs. 148/2015.



[www.utilitalia.it](http://www.utilitalia.it)

UTILITALIA | Piazza Cola di Rienzo 80/A | 00192 Roma



[www.utilitalia.it](http://www.utilitalia.it)

UTILITALIA | Piazza Cola di Rienzo 80/A | 00192 Roma