



AGCI
ASSOCIAZIONE
GENERALE
COOPERATIVE
ITALIANE



CONFCOOPERATIVE
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE



legacoop

AUDIZIONE A.C. 1437

**Conversione in legge del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 131,
recante misure urgenti in materia di energia, interventi per
sostenere il potere di acquisto e a tutela del risparmio**

Camera dei Deputati

Commissione 6^a Finanze della e Commissione 10^a Attività Produttive

ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE

**è il coordinamento nazionale costituito dalle Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana
(AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP)**

L'associazione rappresenta il **90% della cooperazione italiana** la quale, nel suo complesso, incide per l'**8% sul PIL**

Le imprese di Alleanza associano ben **12 milioni di soci**, occupano **1.150.000 persone** e producono **150 miliardi di fatturato**

L'Alleanza ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione, Via Torino n. 146

<http://www.alleanzacooperative.it>

<https://www.agci.it>

<http://www.confcooperative.it>

INDICE

| | |
|--|----------|
| OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE | 1 |
| REGIME DI AGEVOLAZIONI A FAVORE DELLE IMPRESE A FORTE CONSUMO DI ENERGIA ELETTRICA | 1 |
| CONFIGURAZIONI DI AUTOCONSUMO E COMUNITÀ DI ENERGIA RINNOVABILE | 2 |
| INCENTIVAZIONE DEGLI IMPIANTI A BIOMASSE | 2 |
| COOPERATIVE ELETTRICHE STORICHE E APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA SULLA VENDITA DELL'ENERGIA | 3 |
| DISPOSIZIONI IN MATERIA DI REVISIONE PREZZI NELLE CONCESSIONI | 3 |

OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

REGIME DI AGEVOLAZIONI A FAVORE DELLE IMPRESE A FORTE CONSUMO DI ENERGIA ELETTRICA

L'emergenza energetica degli ultimi anni ha reso necessaria l'attivazione di adeguate e del tutto condivisibili azioni e misure di compensazione per le imprese a forte consumo di energia e gas, anche ulteriori rispetto a quelle ordinariamente riconosciute in ossequio alla disciplina comunitaria di riferimento.

Sotto questo profilo, proprio l'emergenza ha dimostrato la necessità di un superamento di criteri basati sui codici di attività e su rigidi parametri dimensionali, che rischiano di non consentire l'accesso a misure di sostegno a determinate imprese, che sono comunque energivore e fortemente esposte al rischio di oscillazioni significative nel prezzo dell'energia con pesanti ricadute sulla continuità produttiva.

Si rende quindi necessario avviare un percorso teso a garantire l'accesso alla disciplina incentivante prevista per le imprese energivore e gasivore di alcuni settori che risultano strategici per il sistema Paese e per il raggiungimento degli sfidanti obiettivi in materia di decarbonizzazione e di economia circolare, come i settori della gestione dei rifiuti ed il settore della produzione e trasformazione agroalimentare.

Parallelamente, non può trascurarsi la necessità di considerare anche i consumi, talvolta rilevanti, di piccole e medie imprese che, pur non rientrando negli stringenti parametri della definizione comunitaria di imprese energivore, hanno elevati consumi e subiscono in modo molto rilevante eventuali oscillazioni nei prezzi dell'energia.

Ancora, al fine di valorizzare imprese che scelgano di restare operative sul territorio nazionale senza delocalizzare la produzione e considerata la *ratio* delle previsioni comunitarie, i criteri definiti a livello nazionale dovrebbero prevedere specifiche penalità, fino all'eventuale restituzione degli incentivi percepiti, nel caso di successiva delocalizzazione parziale o totale delle attività.

Si impone, da ultimo, una riflessione generale sulla opportunità di procedere, ma non solo con riferimento alle imprese a forte consumo energetico, ad una revisione strutturale delle bollette, agendo sugli oneri di sistema minimizzandoli e riducendo le aliquote fiscali sui prodotti energetici.

CONFIGURAZIONI DI AUTOCONSUMO E COMUNITÀ DI ENERGIA RINNOVABILE

Nell'ambito delle misure finalizzate ad assicurare la transizione energetica e la riduzione dei costi in materia energetica, si segnala la necessità di **promuovere la costituzione e la diffusione di tutte le possibili configurazioni in autoconsumo**, come strumenti strategici per garantire il passaggio verso un modello energetico di generazione distribuita ed il protagonismo dei cittadini e dei territori.

Si tratta quindi di definire strumenti operativi che consentano di promuovere le configurazioni di autoconsumo, secondo logiche di flessibilità e massima diffusione e partecipazione, valorizzando, tra l'altro, le configurazioni di **autoconsumo individuale e di autoconsumo collettivo** e, al contempo, rimuovere alcuni ostacoli normativi che rischiano di rallentare o pregiudicare l'avvio delle nuove configurazioni.

Con specifico riferimento alle comunità di energia rinnovabile, si tratta, quindi, di assicurare la realizzazione di **un modello energetico sostenibile, distribuito, democratico, partecipato, cooperativo**, resiliente, dando urgente attuazione alla disciplina in materia di **comunità energetiche rinnovabili e di comunità energetiche dei cittadini** e promuovendo autoconsumo individuale e collettivo, nonché forme mutualistiche senza scopo di lucro di acquisto collettivo di beni e servizi energetici in forma cooperativa che possano essere vettori di azioni di vera sostenibilità, producendo ricadute positive sull'ambiente, sulla collettività e sul territorio.

A tali fini, nelle more della definizione della disciplina applicativa del d.Lgs.199 del 2021, appare urgente intervenire su alcune disposizioni che in sede di prima applicazione stanno causando difficoltà interpretative o attuative.

Più in dettaglio, occorre:

a) prevedere una specifica disposizione dedicata al calcolo della prevalenza mutualistica. Lo stato attuale della disciplina sulle comunità energetiche nella sostanza rischia, per alcune tipologie, di non valorizzare la costituzione di comunità energetiche in forma cooperativa laddove, invece, il modello cooperativo rappresenta la principale fonte di ispirazione del legislatore europeo e la forma giuridica più rispondente alla *ratio* delle previsioni comunitarie. Il modello cooperativo, grazie alla sua flessibilità e peculiarità, come dimostrato da molti studi e dai documenti tecnici in materia (ARERA, GSE/RSE e altri), ha una forma giuridica particolarmente adatta alla realizzazione di CER, in ragione dell'assenza di scopo speculativo che deve caratterizzarne l'attività e della governance democratica. Occorre pertanto assicurare – stante l'urgenza e la necessità dell'intervento – l'introduzione di un regime specifico sulla mutualità delle comunità energetiche in forma cooperativa, in analogia a quanto previsto per altre cooperative operanti in settori speciali dal D.M. 30 dicembre 2005, così da assicurare che non vi siano elementi di ostacolo o rallentamento per la costituzione di CER in forma cooperativa;

b) definire in modo chiaro quale sia il **trattamento fiscale degli incentivi**

c) rimuovere interpretazioni ed applicazioni restrittive suscettibili di non valorizzare adeguatamente le molteplici e diversificate possibilità ed occasioni di partecipazione da parte delle aggregazioni di imprese alle configurazioni di **autoconsumo individuale** - pregiudicando soprattutto le piccole-medie imprese.

INCENTIVAZIONE DEGLI IMPIANTI A BIOMASSE

Occorre segnalare la necessità di chiarire alcuni profili applicativi dell'articolo 3-ter del DL 57 del 2023 (inserito dalla legge di conversione n.95 del 2023) che nel modificare il comma 8 dell'articolo 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, rinvia ad ARERA la definizione di prezzi minimi garantiti, ovvero integrazioni dei ricavi conseguenti alla partecipazione al mercato elettrico, per la produzione da impianti alimentati da biogas e biomassa, in esercizio alla data di entrata in vigore della disposizione, che beneficino di incentivi in

scadenza entro il 31 dicembre 2027 ovvero che, entro il medesimo termine, rinuncino agli incentivi per aderire al regime di cui al comma indicato.

Con la norma, quindi, potranno continuare a percepire gli incentivi gli impianti che producono energia elettrica da biomassa e che godono tuttora degli incentivi.

Tuttavia, sembra che in assenza di uno specifico chiarimento la norma possa essere interpretata in senso restrittivo, impedendo l'accesso al sistema degli impianti classificati nella sezione del GSE fra impianti a biomasse, ma di quelli di tipo ibrido, quando trattino sia biomasse (circa 50%), sia rifiuti (circa 50%).

Occorre quindi assicurare l'opportunità di consentire anche agli impianti ibridi di mantenere gli incentivi sull'energia elettrica prodotta dalle biomasse, considerando che la determinazione della quantità di energia elettrica prodotta dalla sola combustione di biomasse è già oggi, peraltro, ben definita in quanto il GSE ha imposto una procedura che permette di rendicontarla con estrema precisione.

COOPERATIVE ELETTRICHE STORICHE E APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA SULLA VENDITA DELL'ENERGIA

Il D.M. 25 agosto 2022, n. 164, *Regolamento recante criteri, modalità e requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti abilitati alla vendita di energia elettrica ai sensi dell'articolo 1, comma 81, della legge 4 agosto 2017, n. 124*, prevede l'istituzione presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica dell'elenco dei soggetti abilitati alla vendita di energia elettrica ai clienti finali, ai sensi della legge 124/2017 come misura volta a favorire il passaggio al mercato libero.

Con questo provvedimento si fissano, quindi, le condizioni, i criteri, le modalità ed i requisiti tecnici, finanziari e di onorabilità che determinano le iscrizioni, permanenze ed esclusioni da questo elenco dei venditori.

L'applicazione del decreto risulta fortemente iniqua e lesiva per le cooperative elettriche storiche, rischiando di pregiudicarne in modo significativo l'operatività. Tali realtà, infatti, operano con finalità mutualistiche e nell'ambito della produzione per autoconsumo e nella cessione dell'energia acquistata ai soci.

Si chiede l'esclusione delle cooperative elettriche storiche dal meccanismo generale previsto dal DM 164 del 2022, in quanto soggetti che autoproducono e cedono l'energia ai soci e già dispongono di una dettagliata disciplina di riferimento, sia con riferimento ai requisiti, che alle modalità di svolgimento dell'attività, nonché di un elenco dedicato, approvato ed aggiornato con specifica Delibera ARERA.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI REVISIONE PREZZI NELLE CONCESSIONI

L'articolo 7 affronta in modo condivisibile le difficoltà applicative della revisione prezzi negli appalti introdotto dall'articolo 26 del Decreto-legge 50/2022 (c.d. Decreto Aiuti).

Occorre, però, risolvere una problematica interpretativa sorta in merito all'art. 27 del medesimo decreto che, se non assunta, limita ingiustificatamente la sua portata applicativa nell'ambito delle concessioni che, in alcuni casi e in particolare nelle infrastrutture sociali con significativa presenza di un canone o di un contributo pubblico (ospedali, tramvie), stanno scontando le medesime problematiche esecutive degli appalti.

L'*empasse* nasce da una formulazione non chiara di tale articolo, che di fatto spinge i committenti a non ristorare i concessionari diversi da quelli autostradali (che hanno trovato alcune disposizioni *ad hoc* nell'ultima Finanziaria).

In particolare, alcune amministrazioni pubbliche hanno fatto leva su un parere dell'A.N.A.C., la quale, interpellata sul *project financing* relativo all'ampliamento di un cimitero in Sicilia, con specifico riferimento all'art. 1-septies del d.l. n. 73/2021 (c.d. Decreto Sostegni-bis), ha ritenuto che le norme sulla compensazione dei prezzi siano applicabili solo agli appalti pubblici in corso di esecuzione e non alle concessioni. Ciò anche per la natura specifica del rapporto concessorio, in quanto *“nella concessione, il concessionario assume i rischi inerenti le attività di costruzione e quelli connessi alla messa a disposizione dell'opera in fase di gestione”* (parere n. 51 del 12 ottobre 2022).

In altri casi, l'amministrazione giunge alla conclusione che il concessionario sarebbe rientrato nel perimetro del Decreto Aiuti solo qualora avesse affidato la costruzione a terzi, mediante gara, non quindi nel caso abbia mantenuto internamente la stessa, così come consentito dalla normativa vigente in materia.

Il risultato di tali posizioni è che gli *“aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione nonché dei carburanti e dei prodotti energetici”* (che l'articolo 27 del Decreto Aiuti vorrebbe fronteggiare, con specifico riferimento alle concessioni pubbliche di lavori) vengono lasciate da molte amministrazioni interamente in capo al Concessionario, considerandole rischio di costruzione, secondo un'interpretazione che appare manifestamente contraria allo spirito della norma, ma che risulta ampiamente diffusa tra le amministrazioni, se non fosse altro per ragioni prudenziali dei funzionari responsabili.

Per risolvere tale interpretazione, non solo restrittiva, ma addirittura escludente di un'intera categoria di affidamenti, non può che farsi riferimento alla *ratio legis*, che permea l'intero provvedimento in cui è contenuta la norma in oggetto (d.l. n. 50/2022, presentato e comunemente conosciuto, appunto, come *“Decreto Aiuti”*). Se l'intento del legislatore era, quindi, dichiaratamente quello di venire incontro al settore delle costruzioni pubbliche in crisi ed impedire che si fermassero i cantieri a causa dei rincari imprevisi, straordinari e generalizzati, derivanti dalla congiuntura economica internazionale (e ciò con una norma eccezionale, a dimostrazione dell'urgenza e indifferibilità dell'intervento) è evidente come non si possa allo stesso tempo considerare rischio di costruzione, e come tale integralmente a carico del concessionario, tale aumento dei costi. Così facendo si svuoterebbe di significato la norma, in palese contrasto con le intenzioni del legislatore.

Pertanto, partendo da tale principio sistematico di interpretazione, più che proporre una modifica al testo – invero chiaro nelle intenzioni – è opportuno seguire la strada della norma di interpretazione autentica dell'art. 27, attraverso l'emendamento proposto che esclude il rischio di costruzione derivante dagli eventi eccezionali ivi previsti. Un intervento siffatto, chiarendo i confini e i contenuti della norma consentirebbe alle Amministrazioni di avere una indicazione chiara circa la portata delle operazioni di riequilibrio contrattuale concesse (anzi, richieste) dalla norma e ai concessionari di lavori di non subire ingiustamente le conseguenze di circostanze del tutto straordinarie e al di fuori di qualsiasi prevedibilità.

Si chiarisce, inoltre, che al fine di compensare i maggiori oneri possono essere utilizzate anche le risorse appositamente accantonate per imprevisi nel quadro economico di ogni intervento e ogni altra somma a disposizione della stazione appaltante e stanziata annualmente relativamente allo stesso intervento. Possono, altresì, essere utilizzate le somme derivanti da ribassi d'asta, qualora non ne sia prevista una diversa destinazione sulla base delle norme vigenti, nonché le somme disponibili relative ad altri interventi ultimati di competenza della medesima stazione appaltante e per i quali siano stati eseguiti i relativi collaudi o emessi i certificati di regolare esecuzione. Si tratta delle fonti di finanziamento *“interne”* già previste in via prioritaria per gli interventi di riequilibrio di cui all'art. 26 del Decreto Aiuti, con ciò non comportando maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Il riequilibrio potrà essere attuato con gli strumenti di volta in volta ritenuti più adeguati (ad esempio, aumento dei canoni o delle tariffe o, specialmente nel caso di opere *“fredde”*, incremento del contributo pubblico).

Il chiarimento normativo qui proposto è rispettoso dei generali vincoli previsti dal comma 2, ultimo periodo, dell'art. 27 del Decreto Aiuti, che prevede che *“In ogni caso, i maggiori oneri derivanti dall'aggiornamento del quadro economico o del computo metrico del progetto non concorrono alla determinazione della remunerazione del capitale investito netto né rilevano ai fini della durata della concessione”*. La ratio di tale vincolo è, chiaramente, quella di non incrementare la remunerazione dell'investimento (in particolare il c.d. TIR: Tasso Interno di Rendimento) rispetto a quella originariamente prevista, in modo da non tramutarsi in un vantaggio per l'operatore economico rispetto al quadro ipotizzato in origine. Ma con tutta evidenza i maggiori oneri legati al costo dei materiali da costruzione avranno già avuto l'effetto di diminuire il TIR del progetto: il riequilibrio previsto dalla norma emergenziale avrà soltanto l'effetto concreto di riequilibrare l'investimento, riavvicinando il rendimento a quello originariamente previsto, ma avendo cura di non portare a un suo superamento, unica situazione che (insieme a un allungamento temporale della concessione) deve ritenersi vietata dalla norma.