



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

# I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura

## Sviluppo economico e politiche energetiche

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

marzo 2018

La documentazione di inizio legislatura - accessibile dalla home page della Camera dei deputati - dà conto delle principali politiche pubbliche della XVII legislatura, suddivise in Aree tematiche, a loro volta articolate per Temi e Focus di approfondimento



Servizio Studi

Tel. 06 6706 2451 - studi1@senato.it

Servizio del Bilancio

Tel. 06 6706 5790 - sbilanciocu@senato.it

Servizio Affari Internazionali

Tel. 06 6706 3666 - segreteriaaaii@senato.it



Servizio responsabile:

Servizio Studi

Tel. 06 6760 3410 - st\_segreteria@camera.it

Servizio Bilancio dello Stato

Tel. 06 6760 2174 - bs\_segreteria@camera.it

Segreteria Generale - Ufficio Rapporti con l'Unione europea

Tel. 06 6760 2145 - cdue@camera.it

Servizio Biblioteca

Tel. 06 6760 3805 - bib\_segreteria@camera.it

Servizio per il Controllo parlamentare

Tel. 06 6760 3381 - sgcp@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

<b>Sviluppo economico e politiche energetiche</b>	<b>1</b>
Sostegno alle imprese e internazionalizzazione	3
<i>La politica di sostegno alle imprese</i>	5
<i>Riordino delle funzioni delle camere di commercio e semplificazioni amministrative per le imprese</i>	6
<i>La "Nuova Sabatini"</i>	10
<i>Fondo di garanzia PMI e accesso alla liquidità delle imprese</i>	13
<i>Il crowdfunding</i>	18
<i>Startup e PMI innovative</i>	19
<i>Autoimprenditorialità ed imprenditoria femminile</i>	21
<i>Imprenditoria femminile</i>	23
<i>Sostegno allo sviluppo delle società cooperative</i>	33
<i>Misure finanziarie per le imprese</i>	38
<i>Indagine conoscitiva su strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita</i>	40
<i>Investimenti a lungo termine e piani individuali di risparmio (PIR)</i>	45
<i>Investimenti a lungo termine e PIR: il quadro normativo</i>	46
<i>Principali provvedimenti fiscali sulle imprese</i>	51
<i>Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese</i>	55
<i>Interventi sulla disciplina di tutela dei marchi (europei e nazionali)</i>	59
Industria 4.0	61
<i>Cos'è Industria 4.0</i>	62
<i>Origini della strategia nel contesto internazionale</i>	63
<i>Lo scenario Industria 4.0 in Italia</i>	64
<i>Il Piano Nazionale Industria 4.0</i>	66
<i>Interventi previsti nella legge di bilancio per il 2017</i>	68
<i>Ulteriori interventi normativi</i>	69

Mutui e finanziamenti al sistema produttivo	73
<i>Le misure intraprese dalla BCE</i>	74
<i>Il contesto economico del credito</i>	75
<i>Mutui: interventi legislativi e misure pattizie</i>	76
<i>Il leasing immobiliare abitativo</i>	78
<i>Prestito vitalizio ipotecario</i>	79
<i>Misure finanziarie per le imprese</i>	80
<i>Indagine conoscitiva su strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita</i>	82
<i>Il crowdfunding</i>	87
<i>I più recenti interventi di Cassa Depositi e Prestiti a sostegno delle imprese</i>	88
<i>Confidi</i>	89
<i>Il mercato dei capitali in UE</i>	90
<i>Investimenti a lungo termine e piani individuali di risparmio (PIR)</i>	91
<i>Investimenti a lungo termine e PIR: il quadro normativo</i>	92
<i>Il microcredito</i>	97
La salvaguardia degli assetti strategici	98
<i>La nuova disciplina dei poteri speciali</i>	99
<i>La disciplina del golden power: quadro normativo</i>	100
<i>Le iniziative parlamentari</i>	105
<i>L'esercizio dei poteri speciali nei settori dell'alta tecnologia</i>	106
<i>La Relazione al parlamento sull'esercizio dei poteri speciali</i>	107
Gli interventi sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria e il caso ILVA	108
<i>Gli interventi sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria</i>	109
<i>L'amministrazione straordinaria del Gruppo ILVA</i>	113
<i>Le principali norme per l'ILVA emanate nella XVII legislatura</i>	116

<i>Finanziamenti ed interventi di sostegno a favore del Gruppo ILVA</i>	130
Interventi in materia di turismo	132
<i>Il Piano strategico del turismo 2017-2022</i>	133
<i>Le competenze in materia di turismo</i>	135
<i>Le agevolazioni previste per il settore</i>	141
<i>L'ENIT - Agenzia nazionale per il turismo</i>	144
La politica industriale dell'UE e gli strumenti di difesa commerciale	146
L'Unione dell'energia	154
<i>Decarbonizzazione</i>	156
<i>Efficienza energetica</i>	158
<i>Energie rinnovabili</i>	159
<i>Sicurezza energetica e solidarietà</i>	160
Mercati energetici e Autorità di regolazione	161
<i>Il mercato interno dell'energia dell'UE e la liberalizzazione dei mercati energetici in Italia</i>	163
<i>Interventi a tutela dei consumatori in materia di fatturazione a conguaglio per l'erogazione di energia elettrica, gas e servizi idrici</i>	171
<i>La distribuzione del gas e le gare d'ambito: gli interventi nella XVII legislatura</i>	175
<i>Competitività dei mercati energetici: gli interventi volti ad incidere sul prezzo finale dell'energia</i>	181
<i>L'ARERA nel contesto europeo e nazionale</i>	194
<i>Il ruolo dell'ARERA nel Terzo pacchetto energia e nella normativa nazionale di recepimento</i>	199
<i>La nuova Strategia energetica nazionale</i>	205
<i>La situazione energetica nazionale nel 2016</i>	210
Gli oneri generali del sistema elettrico	212
<i>Gli oneri generali del sistema elettrico</i>	217

<i>La riforma degli incentivi a favore delle imprese “energivore” e dei relativi oneri generali del sistema elettrico</i>	221
<i>Il sistema tariffario speciale per l’approvvigionamento di energia elettrica da parte di RFI: interventi di riforma</i>	225
<i>Gli interventi per diminuire l’onere in bolletta di incentivazione alle fonti energetiche rinnovabili</i>	227
Energie rinnovabili	230
<i>Lo sviluppo delle energie rinnovabili e gli obiettivi della nuova SEN</i>	231
<i>Sviluppo dei combustibili alternativi e dei biocarburanti avanzati</i>	234
<i>Rinnovabili elettriche</i>	237
<i>Le imposte sull'energia</i>	238
<i>Il sostegno alle rinnovabili elettriche e la necessità di riduzione dei costi in bolletta</i>	240
<i>Rinnovabili termiche</i>	245
Risparmio ed efficienza energetica	246
<i>L'efficienza energetica in Italia</i>	247
<i>Il recepimento della Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica</i>	249
<i>Riqualificazione energetica degli edifici: l'APE e le detrazioni fiscali</i>	251
<i>Il nuovo conto termico</i>	255
<i>L'efficienza energetica nella nuova Strategia energetica Nazionale</i>	257
Green economy	261
<i>L'indagine conoscitiva sulla green economy</i>	262
<i>Il collegato ambientale</i>	263
<i>L'economia circolare</i>	265
<i>Appalti verdi</i>	266
<i>La green economy nella Strategia Energetica Nazionale</i>	267
<i>Blue economy e crescita blu</i>	268

Interventi in materia di autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi: le trivellazioni	269
<i>Gli interventi per il rilancio della produzione nazionale di idrocarburi</i>	270
<i>Titoli minerari vigenti in Italia</i>	275
<i>Attività parlamentare</i>	276

## Sviluppo economico e politiche energetiche

Nel corso della XVII legislatura, gli interventi di sostegno al tessuto produttivo delle piccole e medie imprese e la valorizzazione dell'innovazione e della ricerca hanno assunto un ruolo funzionale al rilancio della competitività del sistema produttivo. I principali filoni di intervento sono stati volti a: riattivare il circuito del credito anche attraverso un potenziamento dell'operatività del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI; rilanciare gli investimenti privati con particolare riguardo agli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione; completare il processo di liberalizzazione delle attività economiche e di semplificazione degli oneri delle imprese; potenziare le politiche per la proiezione internazionale delle imprese.

Per ciò che attiene alla **politica energetica**, è stata adottata la **nuova Strategia Energetica Nazionale (SEN)** – documento di programmazione e indirizzo nel settore energetico – e si è continuato a perseguire lo sviluppo delle fonti rinnovabili. Contestualmente, si è cercato di intervenire sul contenimento del costo dell'energia, nel più ampio contesto del processo di liberalizzazione dei mercati energetici.

Nel corso della XVII legislatura, i numerosi interventi adottati a **sostegno delle imprese** sono stati prevalentemente orientati alla ripresa degli investimenti e allo sviluppo della produttività del sistema imprenditoriale. Buona parte delle azioni intraprese è consistita in misure di riduzione del carico fiscale sull'attività d'impresa, in particolare quella orientata alla ricerca e all'innovazione tecnologica, che ha visto un suo programma organico di sviluppo con il **Piano Industria 4.0**, attuato a partire dalla legge di bilancio 2017. Alcuni interventi all'interno di esso, come la cd. "Nuova Sabatini", sono stati specificamente finalizzati a sostenere lo sviluppo tecnologico delle piccole e medie imprese, che caratterizzano il sistema imprenditoriale italiano. Taluni degli interventi adottati sono stati finalizzati a garantire la funzionalità degli strumenti di accesso al credito, in particolare attraverso il **Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese**, oggetto di riforma e di rifinanziamento.

Per sostenere l'**internazionalizzazione** delle imprese italiane, è stato adottato il Piano di promozione straordinaria del *Made in Italy* e per l'attrazione degli investimenti in Italia. Il Piano, inizialmente previsto per il triennio 2015-2017, è finalizzato ad ampliare il numero delle imprese, in particolare PMI, che operano nel mercato globale, espandere le quote italiane del commercio internazionale, valorizzare l'immagine del *Made in Italy* nel mondo, sostenere le iniziative di attrazione degli investimenti esteri in Italia. Specifiche azioni sono orientate al settore del commercio estero agroalimentare. Finanziato con la legge di stabilità 2015, per il triennio di riferimento, il Piano è stato più volte rifinanziato, da ultimo con la legge di bilancio 2018, che ne ha esteso l'operatività al triennio 2018-2020.

Il Parlamento ha poi approvato la legge di **delega al Governo per un'ampia riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza**. Si è poi intervenuti puntualmente sulla disciplina dell'**amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi**, anche con interventi di carattere specifico per la gestione commissariale straordinaria del **Gruppo ILVA**.

In tema di turismo, si segnala l'approvazione del **Piano strategico del turismo**

**2017-2022.**

Per ciò che attiene alla **politica energetica**, è stata adottata la **nuova Strategia Energetica Nazionale (SEN)** – il documento di programmazione e indirizzo nel settore energetico – e si è continuato a perseguire lo sviluppo delle fonti rinnovabili. Contestualmente, si è cercato di intervenire sul **contenimento del costo dell'energia**, nel più ampio contesto del **processo di liberalizzazione dei mercati energetici**.

In particolare, al fine di ridurre il peso in bolletta degli **oneri generali del sistema elettrico**, è stata prevista la rimodulazione degli incentivi sostenuti attraverso di essi, quali quelli a favore delle **fonti rinnovabili (FER)**, con i cd. decreti "spalma incentivi", volontario e obbligatorio.

Inoltre, è stata adottata una riforma degli incentivi alle imprese "energivore" e dei relativi oneri di sistema che li sostengono, al fine di rendere tali incentivi conformi alle nuove linee guida in materia di aiuti di Stato.

Anche ai fini di un completo e corretto recepimento della disciplina europea di liberalizzazione dei mercati energetici, si è intervenuti sulle modalità di esercizio delle **funzioni di regolazione e di controllo da parte** dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (**ARERA** – già AEEGSI).

In materia di **efficienza energetica**, si segnala che si è proceduto a dare attuazione alla normativa europea in materia, nonché a prorogare l'*Ecobonus*, ad adottare il *Nuovo conto termico* e l'*attestato di prestazione energetica degli edifici (APE)*.

Sono state inoltre previste misure a **tutela del consumatore**, tra le quali si segnalano le disposizioni in materia di **fatturazione a conguaglio** per l'**erogazione di energia elettrica, gas e servizi idrici**: in particolare, è stato introdotto un termine di **prescrizione** pari a **due anni** del diritto al pagamento del corrispettivo. Sono state altresì previste norme relative al diritto dell'utente alla **sospensione del pagamento** in attesa della verifica della legittimità della condotta dell'operatore e al **rimborso** dei pagamenti effettuati a titolo di indebito conguaglio.

## Sostegno alle imprese e internazionalizzazione

*Nel corso della XVII legislatura, gli interventi adottati a sostegno delle imprese sono stati prevalentemente orientati alla ripresa degli investimenti e allo sviluppo della produttività del sistema imprenditoriale, già affetto da debolezze strutturali e di competitività e ulteriormente segnato dalla crisi economico finanziaria. Buona parte delle azioni intraprese si è consustanziata in misure di riduzione del carico fiscale sull'attività d'impresa, in particolare quella orientata alla ricerca e all'innovazione tecnologica, che ha visto un suo programma organico di sviluppo con il Piano Industria 4.0, attuato a partire dalla legge di bilancio 2017. Altri interventi sono stati specificamente finalizzati a sostenere lo sviluppo tecnologico delle piccole e medie imprese, che caratterizzano il sistema imprenditoriale italiano.*

*Taluni degli interventi adottati sono stati poi finalizzati a garantire - in un contesto di forte dipendenza del tessuto imprenditoriale dal sistema bancario e di contrazione dei prestiti concessi - la funzionalità degli strumenti di accesso al credito, in particolare attraverso il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, oggetto di riforma e di rifinanziamento.*

*Per sostenere l'internazionalizzazione delle imprese italiane, è stato poi adottato il Piano di promozione straordinaria del Made in Italy e per l'attrazione degli investimenti in Italia (D.L. n. 133/2014). Il Piano, inizialmente previsto per il triennio 2015-2017, è finalizzato ad ampliare il numero delle imprese, in particolare PMI, che operano nel mercato globale, espandere le quote italiane del commercio internazionale, valorizzare l'immagine del Made in Italy nel mondo, sostenere le iniziative di attrazione degli investimenti esteri in Italia. Specifiche azioni sono orientate al settore del commercio estero agroalimentare. Finanziato con la legge di stabilità 2015, per il triennio di riferimento, Il Piano è stato più volte rifinanziato, da ultimo con la legge di bilancio 2018, che ne ha esteso l'operatività al triennio 2018-2020.*

<i>La politica di sostegno alle imprese</i>	5
<i>Riordino delle funzioni delle camere di commercio e semplificazioni amministrative per le imprese</i>	6
<i>La "Nuova Sabatini"</i>	10
<i>Fondo di garanzia PMI e accesso alla liquidità delle imprese</i>	13
<i>Il crowdfunding</i>	18
<i>Startup e PMI innovative</i>	19
<i>Autoimprenditorialità ed imprenditoria femminile</i>	21
<i>Imprenditoria femminile</i>	23

<i>Sostegno allo sviluppo delle società cooperative</i>	33
<i>Misure finanziarie per le imprese</i>	38
<i>Indagine conoscitiva su strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita</i>	40
<i>Investimenti a lungo termine e piani individuali di risparmio (PIR)</i>	45
<i>Investimenti a lungo termine e PIR: il quadro normativo</i>	46
<i>Principali provvedimenti fiscali sulle imprese</i>	51
<i>Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese</i>	55
<i>Interventi sulla disciplina di tutela dei marchi (europei e nazionali)</i>	59

## La politica di sostegno alle imprese

In un contesto ancora segnato dalla crisi economico finanziaria e condizionato dalla necessità di perseguire la correzione dei conti pubblici ai fini del percorso di aggiustamento verso l'OMT ([obiettivo di medio termine](#)) previsto dalle regole UE per il nostro Paese, il legislatore, nel corso della XVII legislatura, è intervenuto con misure di stimolo prevalentemente volte a ridurre il carico fiscale sulle imprese, incentivare gli investimenti privati, anche attraverso talune forme di sostegno al credito, e incentivare l'attività di ricerca e sviluppo tecnologico.

Il sostegno all'economia è stato perseguito con interventi che – come rilevato dalla Corte dei Conti nel [Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica](#) di aprile 2017 – si sono mossi, in particolare nelle ultime manovre finanziarie, su quattro linee principali:

- assicurare l'operatività di strumenti a favore delle piccole e medie imprese. Tra tali misure, va annoverata la cd. "Nuova Sabatini", il cd. super ammortamento e iperammortamento e la cd. "Tecno Sabatini", prorogati da ultimo con la legge di bilancio 2018, [L. n. 205/2017](#), e alle attività di ricerca e sviluppo, con il potenziamento del relativo credito d'imposta e il cd. *Patent box*, cioè il regime opzionale di tassazione per i redditi derivanti dall'utilizzo di opere dell'ingegno, di brevetti industriali, di marchi, di disegni e modelli, da ultimo rivisto con il D.L. n. 50/2017. Le misure sopra citate si inseriscono peraltro, costituendo attuazione, del [Piano Nazionale Industria 4.0](#), un pacchetto di interventi finalizzati a supportare l'evoluzione tecnologica nella **progettazione, produzione e distribuzione di sistemi e prodotti manifatturieri**, presentato dal Governo italiano a settembre 2016 sulla base dei risultati dell'omonima indagine conoscitiva parlamentare, in buona parte attuato con la legge di bilancio per il 2017 e parzialmente proseguito con alcune delle misure contenute nella legge di bilancio per il 2018.
- rafforzare la promozione di nuove iniziative imprenditoriali (con interventi, in particolare, su imprenditoria giovanile, *startup* e PMI innovative);
- garantire la funzionalità degli [strumenti di accesso al credito](#), in particolare attraverso il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese;
- semplificare gli oneri burocratici e amministrativi (il D.Lgs. n. 222/2016, cd. "Scia 2"), e ridurre i tempi del sistema giudiziario (su questo specifico aspetto e sulle politiche perseguite nel corso della XVII legislatura si rinvia al tema dell'attività parlamentare concernente l'[efficienza del processo civile](#)).

## Focus

- [Riordino delle funzioni delle camere di commercio e semplificazioni amministrative per le imprese](#)  
*aggiornato a 28 febbraio 2018*

## **Riordino delle funzioni delle camere di commercio e semplificazioni amministrative per le imprese**

### **Riordino delle Camere di Commercio**

Il sistema delle funzioni e dell'organizzazione e delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura – come disciplinato dalla legge 29 dicembre 1993, n. 580 e già modificato dal D. Lgs. 15 febbraio 2010, n. 23 – è stato recentemente oggetto di riforma ad opera del **D. Lgs. 25 novembre 2016, n. 219**, di attuazione della delega di cui all'art. 10 della **legge delega di riforma delle pubbliche amministrazioni** ([legge 7 agosto 2015, n. 124, c.d. "Legge Madia"](#)).

Si ricorda in proposito che la L. n. 580/1993 disciplina le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, come enti pubblici dotati di autonomia funzionale, che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali.

Il **sistema camerale italiano** è costituito dalle camere di commercio, dalle unioni regionali delle camere di commercio, dall'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere), nonché dai loro organismi strumentali. L'Unioncamere, ente con personalità giuridica di diritto pubblico, cura e rappresenta gli interessi generali delle camere di commercio e degli altri organismi del sistema camerale italiano. Fanno parte altresì del sistema camerale italiano le camere di commercio italiane all'estero e quelle estere in Italia, legalmente riconosciute dallo Stato italiano. Ad ogni camera di commercio è riconosciuta potestà statutaria e regolamentare. La vigilanza sul sistema camerale spetta, rispettivamente, al MiSE (per le funzioni ed i compiti attinenti alla competenza dello Stato), che si avvale di un comitato indipendente di esperti; alle regioni (nelle materie di propria competenza). Organi delle camere di commercio sono il consiglio, la giunta, il presidente e il collegio dei revisori dei conti.

Il D. Lgs. n. 219/2016 ha introdotto una serie di importanti novità, con particolare riguardo alle funzioni delle camere di commercio, all'organizzazione dell'intero sistema camerale e alla sua *governance* complessiva.

Sulla base dell'art. 3 del decreto legislativo, la cui rubrica reca *Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazioni delle sedi e del personale*, l'Unioncamere ha trasmesso al MiSE una proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, al fine di ricondurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di 60, nel rispetto di due vincoli (almeno una Camera di commercio per Regione; accorpamento delle Camere di commercio con meno di 75.000 imprese iscritte). Il medesimo art. 3 ha poi rinviato a un successivo decreto del MiSE, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per la rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, l'istituzione delle nuove camere di commercio, la soppressione delle camere interessate dal processo di accorpamento e razionalizzazione.

In attuazione di tale disposizione, è stato adottato il [decreto del MiSE 8 agosto 2017](#) -"Rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, istituzione di nuove camere di commercio, e determinazioni in materia di razionalizzazione delle sedi e del personale" - che prevede la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio mediante accorpamento delle sedi (che passano dalle attuali 95 a 60), salvaguardando la presenza di almeno una camera di commercio in ciascuna Regione. Secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, lett. b) del D. Lgs. n. 219, il citato decreto del MiSE 8 agosto 2017 ha poi previsto un piano complessivo di **razionalizzazione e riduzione** delle **aziende speciali** (organismi strumentali con il compito di realizzare le iniziative funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali e del programma di attività delle camere di commercio) mediante **accorpamento** o **soppressione**; in

particolare, si dispone l'accorpamento delle aziende che svolgono compiti simili o che comunque possono essere svolti in modo coordinato ed efficace da un'unica azienda; in ogni caso, si prevede che non possano essere istituite nuove aziende speciali, salvo quelle eventualmente derivanti da accorpamenti di aziende esistenti o dalla soppressione di unioni regionali. Le aziende speciali, a seguito del riordino, sono quindi passate da 96 alle attuali 58.

Il D.lgs. n. 219/2016 ha poi definito in maniera chiara i compiti delle Camere di commercio, con l'obiettivo di focalizzarne l'attività sui servizi alle imprese. In particolare, le Camere di commercio svolgono le seguenti attività: tenuta e gestione del Registro delle imprese, del Repertorio economico amministrativo e degli altri registri e albi attribuiti alle Camere di commercio dalla legge; formazione e gestione del fascicolo informatico d'impresa; tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale, rilevazione dei prezzi e delle tariffe, rilascio dei certificati di origine delle merci e documenti per l'esportazione; sostegno alla competitività delle imprese e dei territori tramite attività d'informazione economica e assistenza tecnica alla creazione di imprese e *start up*, informazione, formazione, supporto organizzativo e assistenza alle piccole e medie imprese per la preparazione ai mercati internazionali, con esclusione delle attività promozionali direttamente svolte all'estero; valorizzazione del patrimonio culturale nonché sviluppo e promozione del turismo, con esclusione delle attività promozionali direttamente svolte all'estero; orientamento al lavoro e alle professioni e alternanza scuola-lavoro; attività oggetto di convenzione con soggetti pubblici e privati; attività in regime di libero mercato.

La [Corte costituzionale](#), con la sentenza 8 novembre-13 dicembre 2017, n. 261 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del D.lgs. 219/2016, nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano", anziché previa intesa con detta Conferenza. La Corte, nella medesima sentenza, ha tuttavia stabilito che le modifiche apportate dal D. Lgs. n. 219/2016 non hanno alterato i caratteri fondamentali delle camere di commercio, essendo stata "realizzata una razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale, confermando, tra le altre: l'attribuzione dei compiti in materia di pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; le funzioni specificatamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale; le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, rafforzando la vigilanza da parte del Ministero dello sviluppo economico" (cfr. anche sentenza n. 86 del 2017). Accanto a queste sono stati mantenuti compiti che incidono su competenze regionali, tenuto conto della perdurante attribuzione, tra le altre (in via meramente esemplificativa) delle funzioni di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni nella parte in cui concernono anche dette competenze.

### **Semplificazioni amministrative per le imprese**

La sopra citata [legge n. 124/2015](#), recante legge delega al Governo di riforma delle pubbliche amministrazioni, ha introdotto alcune disposizioni volte a semplificare i procedimenti amministrativi in favore dei cittadini e delle imprese. In particolare, l'**articolo 5** ha delegato il Governo per:

1. la **precisa individuazione dei procedimenti** oggetto di **segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)** o di **silenzio assenso**, nonché quelli per i

quali è necessaria l'**autorizzazione espressa** e di quelli per quali è sufficiente una **comunicazione preventiva**;

2. l'introduzione di una **disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa**.

In sede di attuazione, il Governo ha esercitato la delega con più decreti legislativi. Il primo di essi ([D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126](#), c.d. "SCIA 1") contiene alcune disposizioni generali applicabili ai procedimenti relativi alle attività non assoggettate ad autorizzazione espressa. Si illustrano, di seguito, le principali novità introdotte dal D. Lgs. n. 126/2016.

In primo luogo, viene rafforzato l'obbligo per le amministrazioni di predisporre **moduli unificati e standardizzati** che definiscono, **per tipologia di procedimento**, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni, nonché i contenuti della documentazione da allegare.

Si ricorda che, sulla base della disciplina vigente, prima dell'intervento in esame, solo alcune regioni avevano provveduto ad uniformare i moduli nel proprio ambito regionale (come la Lombardia e anche il Veneto), senza il raggiungimento di accordi o intese in sede di Conferenza stato regioni. Dunque, in mancanza della modulistica uniforme degli Sportelli unici attività produttive (SUAP) e delle amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, il soggetto interessato utilizzava gli strumenti messi a disposizione dal portale per il territorio di competenza regionale, previa validazione adottata con provvedimento del Ministero dello sviluppo economico, sentite le amministrazioni statali e regionali per i procedimenti di rispettiva competenza (Decreto Interministeriale del 10 novembre 2011, recante Misure per l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive).

Il decreto legislativo n. 126/2016 introduce altresì l'obbligo di pubblicare sui siti istituzionali di ciascuna amministrazione sia i moduli, sia l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'Agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione. Il decreto introduce poi norme generali sulle **modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze** alle pubbliche amministrazioni: in particolare, è introdotto l'obbligo per le amministrazioni di rilasciare una ricevuta dell'avvenuta presentazione dell'istanza, comunicazione o segnalazione, anche in via telematica.

Tra i principali contenuti innovativi del decreto (art. 3, comma 2, lett. c)) figura la disciplina della **cd. SCIA unica**: il nuovo **articolo 19-bis** nella legge sul procedimento amministrativo (**L. 241/1990**). Tale disposizione regola per la prima volta l'ipotesi in cui, per lo svolgimento di un'attività soggetta a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, ovvero altri atti di assenso comunque denominati, pareri e verifiche preventive. Si tratta di una concentrazione di più regimi amministrativi che servirebbe a semplificare le ipotesi in cui la SCIA abbia come presupposto il possesso di requisiti che sono oggetto anche di altre segnalazioni o comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, ovvero di altri atti di assenso. Nella prassi, infatti, l'elevata numerosità di adempimenti e atti presupposti che i cittadini e le imprese devono procurarsi autonomamente presso amministrazioni diverse rischia di rendere la stessa SCIA più complicata del procedimento ordinario. Innanzitutto, il comma 1 del nuovo [articolo 19-bis della L. 241/1990](#) prevede che la SCIA è presentata allo **sportello unico** che ciascuna amministrazione deve indicare sul proprio sito istituzionale e che, di regola, deve

essere **telematico**.

L'attuazione della **legge delega di riforma delle pubbliche amministrazioni** ([legge n. 124/2015](#)) è proseguita con il [decreto legislativo 5 novembre 2016, n. 222](#) (c.d. SCIA 2), che provvede alla **mappatura** e alla individuazione delle attività oggetto di procedimento di **mera comunicazione** o **segnalazione certificata di inizio attività** o di **silenzio assenso**, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso, e introduce le conseguenti disposizioni normative di coordinamento.

L'individuazione delle attività economiche è effettuata in modo schematico attraverso l'allegata Tabella A, che presenta una struttura articolata in tre sezioni distinte: 1) Sezione "Attività commerciali e assimilabili"; 2) Sezione "Edilizia"; 3) Sezione "Ambiente". Per ciascuna delle attività elencate è prevista una declaratoria circa la tipologia di attività economica, è individuato il regime amministrativo di riferimento, è specificata l'eventuale concentrazione dei regimi amministrativi e sono riportati i relativi riferimenti normativi. Al fine di "garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica", una clausola di chiusura prevede che le attività private non espressamente individuate o specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, sono "libere".

Il Consiglio di Stato ha poi specificato che tale clausola di chiusura ha una portata limitata, nel senso che la disposizione "deve intendersi applicabile ai soli settori oggetto del decreto, o delle successive leggi di codificazione *soft*, e non anche ai settori rimasti completamente al di fuori di tale opera di riordino" (Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere n.1784 del 4 agosto 2016).

## La "Nuova Sabatini"

Lo strumento agevolativo cd. "Nuova Sabatini" – istituito dall'**articolo 2 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69 (legge n. 98/2013)** e successivamente **rifinanziato ed esteso** – è finalizzato a migliorare l'accesso al credito per investimenti produttivi e tecnologici delle piccole e medie imprese e **rappresenta uno dei principali strumenti di sostegno** adottati nel corso della legislatura. Il suo rifinanziamento e la sua estensione, avvenuti da ultimo con la legge di bilancio per il 2018 (**L. n. 205/2017**), sono stati iscritti dal Governo nell'ambito degli interventi cardine del **Piano Industria 4.0** presentato nella Nota di Aggiornamento al DEF 2016, e in buona parte attuato con le ultime due manovre di finanza pubblica della legislatura, per cui si rinvia al relativo [tema dell'attività parlamentare](#).

La "Nuova Sabatini" è rivolta alle micro, piccole e medie imprese operanti in tutti i settori, inclusi agricoltura e pesca, e consente l'**accesso a finanziamenti agevolati per investimenti** (anche mediante operazioni di *leasing* finanziario) **in beni strumentali e l'accesso a contributi statali in conto impianti per gli investimenti** in questione.

La tipologia degli investimenti in beni strumentali ammissibili al beneficio – inizialmente individuata in macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, nonché investimenti in *hardware*, *software* ed in tecnologie digitali (**comma 1, art. 2 del D.L. n. 69/2013**) - è stata estesa dalla legge di bilancio per il 2017 (**Legge n. 232/2016**) ai **cd. investimenti "Industria 4.0"**: macchinari, impianti e attrezzature nuovi di fabbrica aventi come finalità la realizzazione di investimenti in tecnologie, compresi gli investimenti in big data, *cloudcomputing*, banda ultralarga, *cybersecurity*, robotica avanzata e mecatronica, realtà aumentata, manifattura 4D, Radio *frequencyidentification* (RFID) e sistemi di tracciamento e pesatura dei rifiuti (articolo 1, comma 55 della legge di bilancio 2017). Per tali investimenti, è stata costituita apposita riserva di risorse pari al 20 per cento di quelle stanziare dalla stessa legge di bilancio 2017 (articolo 1, comma 54 della legge di bilancio 2017) ed una maggiorazione del 30 per cento dell'entità del contributo statale in conto impianti concedibile a valere sulle risorse stanziare (articolo 1, comma 56 della legge di bilancio 2017).

La legge di bilancio 2018, nel rifinanziare la misura, mantiene il meccanismo preferenziale introdotto con la legge di bilancio 2017 per gli investimenti "Industria 4.0", ma ad essi riserva una quota pari al **trenta per cento** (anziché il 20 per cento) delle nuove risorse stanziare. Il relativo contributo statale in conto impianti rimane maggiorato del 30% rispetto alla misura massima concessa per le altre tipologie di investimento ammissibili (cfr. meglio *infra*).

La legge di bilancio per il 2018 ha poi portato il **termine** per la **concessione dei finanziamenti agevolati** dal 31 dicembre 2018 **fino** alla data dell'**avvenuto esaurimento delle risorse disponibili**, da comunicarsi con avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (articolo 1, commi 40-42 della [legge n. 205/2017](#)).

Quanto ai finanziamenti agevolati, la normativa istitutiva del 2013 aveva previsto che la concessione degli stessi avvenisse da parte di banche e società di *leasing* finanziario esclusivamente **a valere su un *plafond* di provvista** costituito **presso**

### **la gestione separata di Cassa depositi e prestiti CDP S.p.A..**

Successivamente, è intervenuto il [D.L. n. 3/2015](#) ([Legge n. 33/2015](#)), che ha previsto la possibilità di riconoscere i contributi statali alle PMI anche a fronte di un **finanziamento** - compreso il *leasing* finanziario - **non più necessariamente erogato a valere sul *plafond* di provvista CDP** (articolo 8, comma 1). Con **decreto interministeriale 25 gennaio 2016** è stata conseguentemente ridefinita la disciplina per la concessione ed erogazione del contributo statale in relazione ai predetti finanziamenti.

**L'importo massimo** dei finanziamenti a valere sul ***plafond*** costituito, per la misura in esame, presso Cassa depositi e prestiti S.p.A. è stato comunque esteso dalla legge di stabilità 2017 (articolo 1, comma 57) **fino a 7 miliardi** di euro, dai 5 miliardi precedentemente stabiliti con la legge di stabilità 2015.

Ai sensi della normativa vigente, i finanziamenti a fronte degli investimenti sopra descritti, sono concessi alle MPMI (micro, piccole e medie imprese) per un importo non superiore a 2 milioni di euro, anche frazionato in più iniziative di acquisto, possono coprire fino al cento per cento dei costi ammissibili ed hanno una durata massima di cinque anni dalla stipula del contratto (commi 2 e 3 del [D.L. n. 69/2013](#)).

Sui finanziamenti ottenuti e in relazione agli investimenti realizzati, alle PMI beneficiarie è concesso, come accennato, un **contributo statale in conto impianti** pari all'ammontare degli interessi calcolati con le modalità stabilite dalla normativa secondaria attuativa della misura. Il contributo è concesso **dal MISE e determinato in misura pari al valore degli interessi calcolati in via convenzionale su un finanziamento** quinquennale di importo pari all'investimento **al tasso del 2,75%** (commi 4 e 5 del [D.L. n. 69/2013](#), DD.MM. attuativi 27 novembre 2013 e 25 gennaio 2016 e Circolare 23 marzo 2016, n. 26673).

Per gli **investimenti "Industria 4.0"**, il **contributo statale** in conto impianti è, come già detto, **maggiorato del 30 per cento** rispetto alla misura massima stabilita dalla disciplina vigente. Dunque, il **tasso convenzionale su cui calcolare il beneficio** ai sensi di tale previsione è **elevato al 3,575% annuo** rispetto al 2,75% annuo riservato ai beni ordinari (Circolare 15 febbraio 2017, n. 14036).

Ciascun finanziamento può essere assistito dalla **garanzia del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese** fino al massimo previsto dalla normativa vigente (80% dell'ammontare del finanziamento), **con priorità di accesso** ai sensi del D.M. attuativo 29 settembre 2015. Ai fini dell'accesso alla garanzia del Fondo di garanzia PMI, la valutazione economico-finanziaria e del merito creditizio dell'impresa è demandata al soggetto richiedente, nel rispetto di limiti massimi di rischiosità dell'impresa finanziata, misurati in termini di probabilità di inadempimento e definiti con il citato D.M. (comma 6 del [D.L. n. 69/2013](#)).

La "Nuova Sabatini" è cumulabile con altri incentivi pubblici concessi per le medesime spese a condizione che tale cumulo non comporti il superamento delle **intensità massime di aiuto stabilite dalla disciplina europea** di riferimento (art. 7, D.M. 25 gennaio 2016).

Come sopra accennato la misura è stata **rifinanziata** anche con la legge di stabilità 2018, nella misura di **33 milioni di euro** per il **2018**, di **66 milioni** di euro per **ciascuno degli anni dal 2019-2022** e di **33 milioni** di euro per il **2023**, posto che al

mese di dicembre 2017 le risorse disponibili risultavano quasi esaurite (91% prenotato delle risorse disponibili).

Quanto all'attuale stato di attuazione della misura, si rinvia alle [informazioni disponibili sul sito istituzionale del MISE](#).

## Fondo di garanzia PMI e accesso alla liquidità delle imprese

Il **Fondo di garanzia per le PMI** costituisce uno dei principali strumenti finalizzati a **facilitare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese**, garantendone la liquidità attraverso un sostegno in garanzia per la contrazione di finanziamenti.

Nel corso della XVII legislatura, il Fondo è stato oggetto di interventi di rafforzamento (**D.L. n. 69/2013**), di molteplici interventi di rifinanziamento e, da ultimo, di un intervento organico di riforma quanto alle sue modalità operative. Il perno della riforma è stato in particolare l'adozione (in attuazione dell'art. 2, co.6, del medesimo **D.L. n. 69/2013**) di un **modello più fine di valutazione del merito creditizio delle imprese**, simile ai **modelli di rating utilizzati dalle banche**, in sostituzione del precedente sistema di *credit scoring*.

In principio di legislatura, l'**articolo 1 del D.L. n. 69/2013** ha demandato ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'adozione di disposizioni finalizzate a:

- **aggiornamento**, in funzione del ciclo economico e dell'andamento del mercato finanziario e creditizio, dei **criteri di valutazione delle imprese** ai fini dell'accesso alla garanzia del Fondo e della misura dell'accantonamento a titolo di coefficiente di rischio;
- **incremento, sull'intero territorio nazionale, della misura massima della garanzia diretta** concessa dal Fondo **fino all'80 per cento** dell'ammontare dell'operazione finanziaria, con riferimento alle «operazioni di anticipazione di credito, senza cessione dello stesso, verso imprese che vantano crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni» e alle «operazioni finanziarie di durata non inferiore a 36 mesi» e riconoscimento della misura massima di copertura della garanzia diretta **fino all'80 per cento anche alle operazioni in favore di imprese** ubicate in aree di crisi industriale ai sensi della relativa disciplina (**articolo 27 del D.L. n. 83/2012**) nonché alle operazioni garantite a valere sulla sezione speciale per le PMI trasportatrici di cui all'articolo 2, comma 2 del D.M. 27 luglio 2009;
- **semplificazione delle procedure** e delle modalità di presentazione delle richieste attraverso un maggior ricorso a **modalità telematiche** di ammissione alla garanzia e di gestione delle relative pratiche;
- introduzione di misure volte a garantire l'**effettivo trasferimento dei vantaggi** della garanzia pubblica alle piccole e medie imprese beneficiarie dell'intervento;
- limitazione del **rilascio della garanzia diretta** del Fondo alle **operazioni finanziarie di nuova concessione** ed erogazione, escludendo la possibilità di garantire operazioni finanziarie già deliberate dai soggetti finanziatori alla data di presentazione della richiesta di garanzia, salvo che le stesse non siano condizionate, nella loro esecutività, all'acquisizione della garanzia da parte del Fondo;
- previsione di **specifici criteri** di valutazione **ai fini dell'ammissione** alla garanzia del Fondo da parte delle **imprese sociali**;
- migliorare l'efficacia degli interventi del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

Il D.L. ha poi fissato al **50 per cento** la **quota massima** delle disponibilità finanziarie del Fondo **riservata ad interventi non superiori a cinquecentomila**

**euro** d'importo massimo garantito per singola impresa.

Nell'ambito delle risorse del Fondo e previa adozione di un apposito decreto ministeriale, è stata prevista una estensione degli interventi - entro un limite massimo del 5% delle risorse - ai **professionisti** iscritti agli ordini professionali e a quelli aderenti alle associazioni professionali iscritte nell'elenco tenuto dal MISE ai sensi della legge sulle professioni non organizzate, e in possesso dell'attestazione rilasciata ai sensi della medesima legge (articolo 1, commi 1-5-*bis*).

Un serie di decreti ministeriali ha dato attuazione a buona parte della disciplina di potenziamento contenuta nel citato [articolo 1 del D.L. n. 69/2013](#) (D.M. 27 dicembre 2013 "Regolamento attuativo generale della riforma", D.M. 15 gennaio 2014" Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. Operatività della riserva a favore delle imprese operanti nei distretti industriali della concia, del tessile e delle calzature", D.M. 18 marzo 2015 "Modifiche al decreto 24 dicembre 2014 in materia di interventi del Fondo di garanzia per le PMI in favore di operazioni di micro credito destinate alla micro imprenditorialità", D.M. 23 marzo 2016, che fissa i criteri e le modalità per l'accesso semplificato all'intervento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese in favore di PMI innovative).

Il medesimo [D.L. n. 69/2013](#) ha poi posto la base giuridica per una  **riforma del modello di valutazione del merito creditizio delle imprese**.

In particolare, oltre alla previsione contenuta nel già citato articolo 1 del D.L. n. 69 di un aggiornamento dei **criteri di valutazione delle imprese** ai fini dell'accesso alla garanzia del Fondo, l'articolo 2, comma 6 del medesimo D.L. ha disposto che i finanziamenti agevolati concessi nell'ambito della misura di sostegno "Nuova Sabatini" (cfr. *supra*), possano essere assistiti dalla garanzia del Fondo nella misura massima dell'80 per cento dell'ammontare del finanziamento e che, ai fini dell'accesso alla garanzia stessa, la valutazione economico-finanziaria e del merito creditizio dell'impresa sia demandata al soggetto richiedente nel rispetto di **limiti massimi di rischiosità dell'impresa finanziata, misurati in termini di probabilità di inadempimento** da definirsi con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

In conseguenza di tale previsione, sono stati adottati:

- il **D.M. 29 settembre 2015**, concernente le modalità di valutazione - ai fini dell'accesso al Fondo di garanzia - dei finanziamenti agevolati attraverso la misura della c.d. "Nuova sabatini" ([art. 2 del D.L. n. 69/2013](#)) per l'acquisto di beni strumentali di cui per le piccole e medie imprese;
- il **D.M. 7 dicembre 2016** approva le modifiche e le integrazioni delle condizioni di ammissibilità e delle disposizioni di carattere generale per l'amministrazione del Fondo adottate dal Consiglio di gestione nella seduta del 29 luglio 2016, come modificate nella seduta dell'11 novembre 2016;
- il **Decreto interministeriale 6 marzo 2017** pubblicato in G.U. del 7 luglio 2017, che disciplina le condizioni e i termini per l'estensione del modello di valutazione delle imprese già applicato alle richieste di garanzia relative ai finanziamenti agevolati a valere sulla "Nuova Sabatini" a tutte le operazioni finanziarie ammissibili all'intervento del Fondo. Il decreto articola le misure

massime di garanzia sulle operazioni finanziarie in funzione della probabilità di inadempimento del soggetto beneficiario e della durata e della tipologia dell'operazione finanziaria.

Al fine di assicurare un congruo periodo di sperimentazione del nuovo modello di valutazione sulle operazioni ex Nuova Sabatini, le disposizioni ivi contenute sono divenute operative con la pubblicazione del **Decreto ministeriale 21 dicembre 2017 con il quale sono state approvate le nuove condizioni di ammissibilità** e le disposizioni di carattere generale del Fondo.

- il citato **Decreto ministeriale 21 dicembre 2017** approva dunque le modifiche e le integrazioni delle condizioni di ammissibilità di carattere generale del Fondo. Le disposizioni operative generali si applicheranno a partire dalla data che sarà indicata con successiva circolare del gestore del Fondo di garanzia. Tale circolare sarà adottata non prima di quattro mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del comunicato di adozione del decreto. Il comunicato è stato pubblicato nella G.U. n. 9 del 12 gennaio 2018.

La **riforma** complessiva del Fondo **non è dunque ancora entrata in operatività, se non in via sperimentale** per le operazioni che attengono ai finanziamenti concessi ai sensi della disciplina della cd. "**Nuova Sabatini**".

Il nuovo modello di *rating* prevede una **scala di valutazione composta da 5 classi di merito** creditizio (*cfr.* tabella successiva) e l'ultima classe definisce in sostanza la classe di non ammissibilità agli interventi del Fondo. In ragione delle classi di merito sono ridefinite le coperture del Fondo sulle operazioni (garanzia diretta e riassicurazione).

CLASSE	AREA	Tasso di <i>default</i> (valori dei <i>cut off</i> )	DESCRIZIONE	DISTRIBUZIONE DEL CAMPIONE*
1	Sicurezza	0,12%	Soggetto caratterizzato da un profilo economico e da una capacità di far fronte agli impegni molto buoni. Il rischio di credito è basso.	3,22%
2	Solvibilità	1,02%	Soggetto caratterizzato da un'adeguata capacità di far fronte agli impegni finanziari. Il rischio di credito è contenuto.	20,59%
3	Vulnerabilità	3,62%	Soggetto caratterizzato da tratti di vulnerabilità. Il rischio di credito è accettabile.	44,29%
4	Pericolosità	9,43%	Soggetto caratterizzato da elementi di fragilità. Il rischio di credito è significativo.	23,87%
5	Rischiosità	> 9,43%	Soggetto caratterizzato da problemi estremamente gravi, che pregiudicano la capacità di adempiere alle obbligazioni assunte, ovvero già in stato di default. Il rischio di credito è elevato.	8,04%

Si ricorda che la previsione di una riforma del Fondo di garanzia è stata inserita

nelle direttrici di accompagnamento del **Piano industria 4.0.** presentato dal Governo il 21 settembre 2016 e illustrato nella Nota di Aggiornamento al DEF 2016, per cui si rinvia al relativo [tema dell'attività parlamentare](#).

Il Fondo è stato poi oggetto di ulteriori interventi. L'articolo 1, co. 7-8 della legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2014) ha esteso l'operatività del Fondo di garanzia PMI anche alle cd. **Mid Cap**, modificando dunque la platea dei destinatari della garanzia del Fondo stesso che non sono più esclusivamente le piccole e medie imprese, ma le imprese con un numero di dipendenti non superiore a 499. L'avvio di tale misura - sospesa fino al 31 dicembre 2015 dall'articolo 3-bis D.L. n. 192/2014 - è stato comunicato con circolare 23 maggio 2016 n. 9 del Mediocredito Centrale.

Il legislatore ha poi previsto l'intervento del Fondo nell'ipotesi di escussione delle garanzie sui crediti verso le PMI cartolarizzati (articolo 1, comma 46 della legge di stabilità 2014), nonché l'**istituzione del Sistema nazionale di garanzia** che ricomprende, tra gli altri, il Fondo qui in esame.

Il Fondo è stato **rifinanziato** più volte, ed in particolare:

- la legge di stabilità 2014 (L. n. 147/2013) ha complessivamente disposto un **incremento** dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo ([articolo 3, comma 4 D.L. n. 201/2011](#)) di **80 milioni** per il 2014 e **550 milioni** per ciascuno degli anni 2015 e 2016;
- la legge di stabilità 2016 (L. n. 208/2015) ha autorizzato la spesa di **10 milioni** di euro per ciascun anno del triennio 2016-2018, disponendo che tali risorse confluiscono direttamente: nella misura di 3 milioni di euro annui, in un'apposita sezione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese; nella misura di 7 milioni di euro annui, in un'apposita sezione del Fondo per la crescita sostenibile, di cui all'[art. 23 del D.L. 83/2012](#); la legge di bilancio per il 2017 (L. n. 232/2016) ha poi autorizzato per le stesse finalità e con le stesse modalità sopra indicate **l'ulteriore spesa di 10 milioni** per l'anno 2019;
- la stessa legge di stabilità 2016 ([legge n. 208/2015](#)) ha rifinanziato la Sezione speciale per l'autotrasporto del Fondo di Garanzia di **10 milioni** di euro per l'anno 2016;
- il [D.L. n. 193/2016](#) (articolo 13, comma 1), collegato alla manovra finanziaria 2017, ha rifinanziato il Fondo per l'anno 2016 nella misura di **895 milioni** di euro, cui si aggiungono ulteriori **100 milioni** a valere sugli stanziamenti del programma operativo nazionale (PON) "Imprese e competitività 2014-2010", a titolarità del Ministero dello Sviluppo economico (cfr. delibera CIPE del 1 dicembre 2016 e D.M. 13 marzo 2017)
- l'articolo 30 [L. n. 220/2016](#) recante *Disciplina del cinema e dell'audiovisivo* ha previsto la costituzione di una Sezione speciale per l'audiovisivo del Fondo di garanzia, alimentata con **5 milioni** di euro nell'anno 2017
- l'articolo 9 del [D.L. n. 148/2017](#) incrementata la dotazione del Fondo di 300 milioni per l'anno 2017 e di 200 milioni di euro per l'anno 2018 e dispone inoltre la riassegnazione al Fondo stesso per l'anno 2017 delle entrate incassate nell'ultimo bimestre 2016 relative alle sanzioni *Antitrust* al Fondo di garanzia, nel limite di 23 milioni di euro.

All'indomani del **sisma di agosto e ottobre 2016**, sono state introdotte agevolazioni nell'utilizzo del Fondo di garanzia per le PMI in favore delle PMI residenti nelle zone colpite dal terremoto ([articolo 19, D.L. n. 189/2016](#)). Le stesse agevolazioni sono state poi estese alle PMI residenti nei territori delle zone colpite dal sisma del 18 gennaio 2017 ([D.L. n. 8/2017](#)).

E' stato poi dato sostegno alle **imprese fornitrici di ILVA S.p.A.** attraverso una riserva di accesso al Fondo di garanzia ([articolo 2-bis, D.L. n. 1/2015](#), come integrato dall'[articolo 8-ter del D.L. n. 3/2015](#), successivamente modificato dalla legge di stabilità 2016 e dal [D.L. n. 191/2015](#)).

Nell'ambito della misura agevolativa denominata "**Resto al Sud**", istituita dall'[articolo 1 del D.L. n. 91 del 20 giugno 2017](#) al fine di promuovere la costituzione di nuove imprese nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia da parte di giovani imprenditori, gestita dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. - Invitalia, è stata poi costituita una ulteriore **Sezione speciale del Fondo di garanzia PMI**. La misura prevede l'erogazione di un finanziamento a favore dei soggetti beneficiari così suddiviso:

- a) 35 per cento come contributo a fondo perduto erogato da INVITALIA;
- b) 65 per cento sotto forma di prestito a tasso zero, concesso dagli istituti di credito convenzionati.

Attraverso la Sezione Speciale, il Fondo interviene fino all'80%, sia per la garanzia diretta sia per la controgaranzia, limitatamente alla quota del finanziamento costituita dal prestito bancario, attraverso una modalità di accesso facilitata che prevede, tra l'altro, l'ammissione sulla base delle risultanze dell'istruttoria condotta da Invitalia, senza ulteriore valutazione del soggetto beneficiario da parte del Gestore del Fondo (cfr. **D.M. 15 dicembre 2017** e [Disposizioni operative](#) di funzionalità del Fondo pubblicate il 17 gennaio 2018).

## **Il crowdfunding**

La legge di bilancio 2017 ( comma 70), nel solco degli interventi volti a favorire l'accesso alla liquidità, ha esteso a tutte le piccole e medie imprese la possibilità di reperire capitale di rischio con modalità innovative, attraverso portali online (**equity crowdfunding**).

L'*equity-based crowdfunding* consente, tramite un investimento *on-line*, di acquistare un vero e proprio titolo di partecipazione in una società: in cambio del finanziamento si acquistano i diritti patrimoniali e amministrativi che derivano dalla partecipazione nell'impresa.

La Consob ha adottato il [Regolamento sulla raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line](#), successivamente modificato nel tempo anche con l'introduzione del cd. *whistleblowing*.

Per l'illustrazione dell'istituto e della relativa disciplina si rinvia alla [scheda informativa della Consob](#).

## Startup e PMI innovative

Il [decreto-legge n. 179/2012](#), adottato nella scorsa legislatura, ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento la definizione di **startup innovativa**, ascrivendo a tale tipologia di impresa un vasto *corpus* normativo (artt. 25-32) che prevede nuovi strumenti e misure di vantaggio che incidono sull'intero ciclo di vita dell'azienda, dall'avvio alla fasi di espansione e maturità.

Nel corso dell'attuale legislatura, varie misure (contenute prevalentemente nei decreti-legge n. 3, 76 e 145 del 2013) hanno implementato la disciplina già contenuta nel [decreto-legge n. 179/2012](#).

In particolare, il [D.L. n. 3/2015](#) ha **esteso l'ambito di applicazione della normativa agevolativa sulle startup innovative** e ha introdotto **semplificazioni per la redazione dell'atto costitutivo delle startup** (art. 4, comma 10-*bis*, modificato dalla legge di bilancio per il 2017). Al riguardo, si è introdotta la possibilità - per i fondatori di *startup* innovative - di redigere e modificare l'atto costitutivo e lo statuto d'impresa mediante una piattaforma *web* dedicata, senza pagamento di imposte di bollo e delle imposte di registrazione fiscale dell'atto (cfr. i DD.MM: attuativi, [D.M.17 febbraio 2016](#), D.M. 28 ottobre 2016 e successivo Decreto direttoriale del 4 maggio 2017. Quest'ultimo decreto ha individuato nel 22 giugno 2017 la data a partire dalla quale le startup innovative costituite online possono ricorrere alla piattaforma digitale anche per modificare il proprio atto costitutivo o il proprio statuto).

Inoltre, con il [D.L. n. 3/2015](#) sono stati fissati i **requisiti delle PMI innovative**, stabilendosi che ad esse si applichino talune delle disposizioni di vantaggio previste per le *startup* innovative. Tali semplificazioni sono state ulteriormente **implementate con la legge di bilancio 2017**.

La legge di bilancio per il 2017, le cui disposizioni di sostegno per le *startup* rientrano nel [Piano Industria 4.0](#), ha:

- rafforzato gli **incentivi fiscali previsti per i soggetti che investono nel capitale sociale delle startup innovative e delle PMI innovative**;
- introdotto disposizioni per la **gestione delle perdite fiscali di nuove imprese - tra le quali, le startup** - realizzate nei primi tre esercizi di attività. All'impresa neocostituita è consentita la cessione delle perdite fiscali di cui all'art. 84 TUIR a favore di società quotate che abbiano un rapporto di partecipazione con le stessa non inferiore al 20 per cento.
- incrementato la dotazione del **Fondo per la crescita sostenibile** della somma di 47,5 milioni di euro per l'anno 2017 e di 47,5 milioni di euro per l'anno 2018 **per il sostegno alla nascita e allo sviluppo delle startup innovative**, di cui al decreto 24 settembre 2014 del Ministero dello sviluppo economico;
- autorizzato **l'INAIL**, previa adozione di un apposito regolamento, da sottoporre all'approvazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze, a **sottoscrivere quote di fondi comuni** di investimento di tipo chiuso, dedicati all'attivazione di *startup* innovative, ovvero costituire e partecipare - anche con soggetti pubblici e privati, italiani e stranieri - a *startup* di tipo societario. La legge di bilancio per il 2018 ([legge n. 205/2017](#), articolo 1, comma 416) è intervenuta sulla citata norma della legge di stabilità

2017 che autorizza l'INAIL a partecipare in start-up, in forma diretta e in forma indiretta, precisando che - per quanto concerne le aree della protesica e della riabilitazione - l'INAIL valuti prioritariamente i progetti e le attività dei distretti produttivi e di ricerca correlati alle funzioni e alle competenze dei propri centri protesici e riabilitativi, con particolare riferimento alle esigenze di sviluppo del polo integrato INAIL-regione Calabria di Lamezia Terme.

Come anche evidenziato nella [Relazione Annuale 2017 al Parlamento sulla strategia nazionale in favore delle startup e delle PMI innovative](#), un significativo impatto positivo allo sviluppo delle startup va inoltre individuato nelle misure agevolative fiscali per le imprese, quali il cd. "super- e iper-ammortamento" e il credito d'imposta per investimenti in ricerca e sviluppo (*cf.* il paragrafo sui principali provvedimenti fiscali a favore delle imprese adottati nel corso dell'attuale legislatura).

Il [D.L. n. 50/2017](#) ha poi:

- ampliato la durata del regime agevolativo previsto per le *startup* innovative da quattro a **cinque anni** dalla data della costituzione delle stesse;
- esteso il **periodo di applicazione delle disposizioni in materia di rapporto di lavoro** nelle società in questione, contenute nell'[articolo 28 del D.L. n. 179/2012](#) da quattro a **cinque anni** dalla data di costituzione di una *startup* innovativa.

Con riferimento a tali interventi, si ricorda che l'art. 4, comma 11-*ter* del d.l. 3/2015 aveva già disposto l'estensione temporale da quattro a cinque anni della disciplina delle *startup* innovative, prevista dalla Sezione XI del D.L. n. 179/2012, ma aveva omesso di adeguare le ulteriori disposizioni che, all'interno del D.L. n. 179/2012, prevedevano un termine di quattro anni. Per rimuovere la discrasia, l'art. 57 del citato D.L. n. 50/2017 ha modificato (commi 3 e 3-*ter*) le altre disposizioni della Sezione IX del d.l. 179/2012 nelle quali permaneva il riferimento al precedente termine di quattro anni, portandolo ovunque ricorresse a cinque.

Il [D.L. n. 50/2017](#) ha poi **esteso a tutte le PMI** costituite sotto forma di **S.r.l.** le **disposizioni** derogatorie alla disciplina civilistica **già previste** dal [D.L. n. 179/2012](#) per le *startup* innovative costituite sotto forma di **S.r.l.**, concernenti:

- la **libera determinazione dei diritti attribuiti ai soci**, attraverso la creazione, nell'atto costitutivo della società, di categorie di quote fornite di diritti diversi;
- la possibilità di effettuare un'offerta pubblica delle quote sociali, anche mediante *equity crowdfunding*;
- la **deroga al divieto di compiere**, da parte della società, **operazioni sulle proprie partecipazioni** qualora l'operazione sia compiuta in determinate condizioni.

## **Autoimprenditorialità ed imprenditoria femminile**

Nel corso dell'attuale legislatura, si è operata una **riforma della disciplina degli incentivi all'autoimprenditorialità-imprenditoria giovanile**.

Il [D.L. 145/2013](#) ha riformato la disciplina sulla nuova imprenditorialità nei settori della produzione dei beni e dell'erogazione dei servizi inserendo un nuovo Capo 01 nel [D.Lgs. n. 185/2000](#), in sostituzione di quanto previsto dai Capi I, II e IV del medesimo D.lgs. che sono conseguentemente abrogati.

Gli incentivi in questione sono stati estesi a tutto il territorio nazionale e non più alle aree svantaggiate del Paese.

Per ciò che concerne le tipologie di benefici concedibili per la nuova imprenditorialità nella produzione dei beni e dei servizi, la riforma ha eliminato i contributi a fondo perduto e previsto la sola concessione di mutui agevolati per gli investimenti, a tasso zero, per una durata massima di otto anni e per un importo non superiore al 75 per cento della spesa ammissibile ai sensi della normativa comunitaria (nuovo articolo 2).

Inoltre, la riforma ha esplicitato che l'ammissibilità degli incentivi deve essere valutata nei limiti della disciplina europea sugli aiuti di stato di importanza minore (c.d. "de minimis") ([Reg. n. 1407/2013/UE del 18 dicembre 2013](#), con effetto dal 1° gennaio 2014).

Quanto ai requisiti soggettivi ai fini dell'accesso ai benefici essi sono costituiti dalla novità dell'impresa (imprese costituite da non più di 12 mesi dalla data di presentazione della domanda di agevolazione); la dimensione dell'impresa: deve trattarsi di imprese di micro e piccola dimensione secondo la classificazione europea, di cui all'Allegato I del [Reg. CE n. 800/2008](#), ossia un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo e/o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di euro (piccola impresa) oppure un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo e/o un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro (microimpresa).

Restano fermi i requisiti della costituzione in forma societaria e quello per cui la compagine societaria sia costituita, per oltre la metà numerica di soci e quote, da soggetti in età compresa tra 18 e 35 anni.

Le iniziative finanziabili devono prevedere investimenti non superiori a 1,5 milioni di euro, nella produzione di beni nei settori dell'industria, dell'artigianato, della trasformazione dei prodotti agricoli ovvero della fornitura di servizi alle imprese, incluse le iniziative nel commercio e nel turismo, nel commercio e nel turismo, nonché iniziative relative ad ulteriori settori individuati dal decreto ministeriale di attuazione D.M. 8 luglio 2015, n. 140.

Si conferma l'affidamento ad Invitalia S.p.A del compito di provvedere alla selezione delle domande e alla erogazione delle agevolazioni, nonché all'assistenza tecnica dei progetti e delle iniziative presentate.

Per ciò che concerne le risorse finanziarie disponibili, la concessione delle agevolazioni è disposta a valere sulle disponibilità del Fondo rotativo per le agevolazioni all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego istituito presso il MEF, derivanti dai rientri dei mutui concessi. Le predette disponibilità possono essere incrementate da eventuali ulteriori risorse derivanti dalla programmazione nazionale e comunitaria.

La riforma ha anche esteso dei benefici all'**imprenditoria femminile**.

Scompare inoltre il riferimento alle cooperative di produzione e lavoro; tra i beneficiari delle agevolazioni non sono più comprese le cooperative sociali.

Il successivo [D.L. n. 91/2014](#) (articolo 7-bis) ha completato il quadro, operando una riforma della disciplina degli incentivi a favore dei **giovani imprenditori agricoli** (imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile) contenuta nel [Capo III del Titolo I del D.Lgs. n. 185/2000](#), muovendosi in sostanziale simmetria con il primo intervento.

La legge di bilancio per il 2017 (articolo 1, comma 71 e 73 della [L. n. 232/2016](#)) ha rifinanziato gli interventi per l'Autoimprenditorialità (di cui al [Titolo I del D.Lgs. n. 185/2000](#)), autorizzando a tal fine la spesa di 47,5 milioni nel 2017 e di 47,5 milioni nel 2018.

Le risorse sono state iscritte nello stato di previsione del MiSE per essere successivamente accreditate su un conto corrente infruttifero, intestato a Invitalia. Nel conto infruttifero confluiscono anche un terzo delle disponibilità finanziarie presenti nel fondo rotativo già intestato ad Invitalia e istituito ai sensi dell'articolo 4 del D.M. 30 novembre 2004 per la gestione dei mutui a tasso agevolato già concessi ai sensi della disciplina sull'autoimprenditorialità nella sua formulazione vigente prima della riforma, nonché i rientri dei finanziamenti erogati dalla citata Agenzia ai sensi delle disposizioni del [Titolo I del D.Lgs. n. 185/2000](#) riformato.

La norma ha permesso al Ministero dello sviluppo economico e alle regioni di destinare, nell'anno 2017, alla predetta misura, risorse a valere sul PON imprese e competitività, sui programmi operativi regionali POR e sulla connessa programmazione nazionale dei fondi strutturali 2014-2020, fino a complessivi 70 milioni di euro.

## Focus

- [Imprenditoria femminile](#)  
*aggiornato a 28 febbraio 2018*
- [Sostegno allo sviluppo delle società cooperative](#)  
*aggiornato a 28 febbraio 2018*

## **Imprenditoria femminile**

Gli strumenti di sostegno finalizzati alla creazione e allo sviluppo di imprese a prevalente o totale partecipazione femminile nei settori della produzione dei beni e dell'erogazione dei servizi si sostanziano prevalentemente in misure volte a sostenerne lo sviluppo attraverso migliori condizioni per l'accesso al credito. Il presente tema mira a delineare un quadro generale delle misure di sostegno e di incentivazione previste dall'ordinamento italiano in tale settore.

## **Normativa vigente**

Il [D.L. 145/2013](#), c.d. Piano "Destinazione Italia" (convertito in [legge n. 9/2014](#)) ha operato una riforma della disciplina degli **incentivi all'imprenditorialità** nei settori della produzione dei beni e dell'erogazione dei servizi, attraverso l'inserimento del Capo 01 nel D.Lgs. n. 185/2000, recante misure in favore della nuova imprenditorialità nei settori della produzione dei beni e dell'erogazione dei servizi, di misure finalizzate a sostenere la creazione di micro e piccole imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile o femminile e a sostenerne lo sviluppo attraverso migliori condizioni per l'accesso al credito. Gli incentivi sono applicabili **in tutto il territorio nazionale**: è stata infatti soppressa la disposizione che ne limitava l'applicazione alle aree svantaggiate del Paese.

È stata specificamente destinata agli interventi a favore delle imprese femminili una quota pari a **20 milioni di euro** a valere sul Fondo di garanzia PMI alla Sezione speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità" istituita presso il medesimo Fondo (articolo 2, comma 1-bis).

La **Sezione speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità" del Fondo centrale di garanzia per le PMI** è stata costituita, nell'ambito del Fondo di garanzia per le PMI, con una Convenzione stipulata in data 14 marzo 2013 tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e finanze, poi approvata con [decreto del 15 aprile 2013](#). Si tratta di uno strumento di **incentivazione dell'imprenditoria femminile** che mira a **facilitare l'accesso al credito** delle donne mediante la **concessione di una garanzia pubblica**. L'impresa femminile che si rivolge alla Sezione speciale non ottiene un contributo in denaro, ma ha la possibilità di ottenere finanziamenti senza garanzie aggiuntive sugli importi garantiti dal Fondo. La Sezione speciale offre infatti alle imprese femminili e alle professioniste la possibilità di prenotare direttamente la garanzia dello Stato attraverso l'invio di apposito modulo (*voucher* di prenotazione) al Gestore del Fondo tramite posta (raccomandata A/R o posta elettronica certificata) e la priorità di istruttoria e di delibera da parte del Comitato di gestione del Fondo.

Si ricorda in proposito che l'Ufficio del Ministro per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato istituito nel 1996. Il Dipartimento per le pari opportunità è stato istituito con il [D.P.C.M. n. 405 del 28 ottobre 1997](#), modificato con il [D.M. del 30 novembre 2000](#), il [D.M. del 30 settembre 2004](#), [D.P.C.M del primo marzo 2011](#) e [D.M. del 4 dicembre 2012](#).

Il Dipartimento provvede agli adempimenti riguardanti:

- l'indirizzo, la proposta e il coordinamento delle iniziative normative e amministrative in tutte le materie attinenti alla progettazione e alla attuazione delle politiche di pari opportunità;

- l'acquisizione e l'organizzazione di informazioni, anche attraverso la costituzione di banche dati, nonché la promozione e il coordinamento delle attività conoscitive, di verifica, di controllo, di formazione e informazione nelle materie della parità e delle pari opportunità;
- l'adozione e il coordinamento delle iniziative di studio e di elaborazione progettuale inerenti le problematiche della parità e delle pari opportunità;
- la definizione di nuove politiche di intervento, di studio e promozione di progetti ed iniziative, nonché di coordinamento delle iniziative delle amministrazioni e degli altri enti pubblici nelle materie della parità e delle pari opportunità;
- l'indirizzo e il coordinamento delle amministrazioni centrali e locali competenti, al fine di assicurare la corretta attuazione delle normative e degli orientamenti governativi nelle materie della parità e delle pari opportunità;
- la promozione delle necessarie verifiche in materia da parte delle amministrazioni competenti, anche ai fini della richiesta, in casi di particolare rilevanza, di specifiche relazioni o del riesame di particolari provvedimenti ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge 23 agosto 1988, n. 400;
- l'adozione delle iniziative necessarie all'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi ed alle disposizioni dell'Unione europea e per la realizzazione dei programmi comunitari nelle materie della parità e delle pari opportunità;
- la cura dei rapporti con le amministrazioni statali, regionali, locali, nonché con gli organismi operanti in materia di parità e di pari opportunità in Italia e all'estero, con particolare riguardo all'Unione europea, all'Organizzazione mondiale delle Nazioni Unite, al Consiglio d'Europa e all'OCSE;
- l'adozione delle iniziative necessarie alla rappresentanza del Governo italiano, in materia, nei rapporti internazionali e in organismi nazionali e internazionali, anche mediante la designazione di rappresentanti;
- l'organizzazione ed il funzionamento della segreteria della Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna;
- l'acquisizione e l'organizzazione di informazioni, anche attraverso banche dati, nonché la promozione di iniziative conseguenti, in ordine alle materie della prevenzione, assistenza e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale dei minori oggetto della delega di funzioni al Ministro di cui all'art.2, comma 1, del D.p.c.m. 14 febbraio 2002;
- lo svolgimento delle funzioni di cui art. 7 del decreto legislativo 9 luglio 2003 n.215 e all'art. del D.P.C.M. 11 dicembre 2003, recanti disciplina dell'ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni di cui art. 29 della legge comunitaria 1 marzo 2002, n.39.
- le funzioni di monitoraggio e vigilanza sull'attuazione della legge 12 luglio 2011, n. 120, concernente "la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società" quotate in mercati regolamentati", al fine di assicurare il raggiungimento di un'adeguata rappresentatività di genere nelle attività economiche ed una più incisiva presenza femminile nella governance delle imprese sotto il controllo di Pubbliche Amministrazioni;
- i compiti connessi alla promozione, analisi, controllo e sostegno della parità di trattamento nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura, in attuazione della direttiva 2004/113/CE.

Con il [decreto 27 marzo 2015](#), di approvazione dell'[Atto aggiuntivo alla Convenzione](#), la possibilità di accedere agli interventi della Sezione speciale è stata estesa anche alle **professioniste** iscritte agli ordini professionali e a quelle aderenti alle associazioni professionali iscritte nell'elenco tenuto dal Ministero dello sviluppo economico.

La dotazione iniziale della Sezione speciale, pari a 10 milioni di euro, è stata, come già detto, incrementata di ulteriori 20 milioni di euro dal decreto-legge n.145/2013. Di recente, il Dipartimento per le pari opportunità ha versato ulteriori risorse, per un importo di 4 milioni di euro sulla Sezione, che si aggiungono alla dotazione complessiva della stessa pari a 30 milioni di euro. Una quota pari al 50% della dotazione della Sezione speciale è riservata alle imprese femminili *start up*. La

dotazione della Sezione copre la concessione di agevolazioni nella forma di garanzia diretta, di cogaranzia e di controgaranzia, a copertura di operazioni finanziarie finalizzate all'attività di impresa o alla professione poste in essere da imprese femminili e da professioniste. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 27 dicembre 2013 sono state previste modalità semplificate di accesso al Fondo in relazione alle operazioni finanziarie riferite ad imprese femminili. **Beneficiarie** delle agevolazioni sono le micro, piccole e medie imprese (PMI), iscritte nel Registro delle imprese, che rientrino nella definizione di impresa femminile di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge 25 febbraio 1992, n. 215, ossia: le società cooperative e società di persone costituite in misura non inferiore al 60% da donne; le società di capitali le cui quote di partecipazione spettino in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne; le imprese individuali gestite da donne; le professioniste iscritte agli ordini professionali, nonché a quelle aderenti alle associazioni professionali iscritte nell'**elenco tenuto dal MiSE** ai sensi della legge n. 4/2013. Non sono previsti limiti di età.

Per approfondimenti si veda il *link* <http://www.fondidigaranzia.it/femminili.html>

Si segnalano, al riguardo, anche i dati, aggiornati al 31 dicembre 2017, riportati nella **Relazione** sulla Sezione speciale del Dipartimento per le Pari Opportunità, che delineano la situazione connessa all'operatività complessiva del Fondo di garanzia per le PMI a sostegno del sistema imprenditoriale femminile, con un *focus* per gli anni 2015, 2016 e 2017. In particolare, vi si segnala che dall'inizio dell'operatività del Fondo (gennaio 2000), le imprese a prevalente partecipazione femminile dallo stesso garantite risultano 91.905, per un ammontare di finanziamenti accolti pari a 7,1 miliardi di euro e un importo garantito pari a 4,5 miliardi di euro. Si evidenzia altresì una dinamica positiva in relazione al numero di domande accolte negli anni: nel 2015 (11.951 domande, +14,1% rispetto al 2014, per un ammontare di finanziamenti pari a 908,2 milioni di euro e un importo garantito complessivo pari a 600,6 milioni di euro, +10,6% rispetto al 2014); 2016 (13.123 domande accolte, +9,8% rispetto al 2015, per un ammontare di finanziamenti pari a 990,8 milioni di euro, +9,1% rispetto al 2015, e un importo garantito pari a 672,6 milioni di euro, +12,0% rispetto al 2015); al 31 dicembre 2017 le domande accolte sono pari a 13.912 (+6,2% rispetto al 31/12/2016) per un ammontare di finanziamento pari a 1,2 miliardi di euro (+17,1% rispetto al 31/12/2016) e un importo garantito pari a 800 milioni di euro (+19,6% rispetto al 31/12/2016)

Si segnala, infine, il **Protocollo d'intesa per lo sviluppo e la crescita dell'imprenditorialità e dell'autoimpiego femminili**, promosso dal Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, insieme al Ministero dello Sviluppo Economico, sottoscritto dall'ABI, Confindustria, Confapi, Rete Imprese Italia e Alleanza delle cooperative italiane, il quale prevede un piano di interventi a sostegno dell'accesso al credito per le oltre 1.400.000 imprese a prevalente partecipazione femminile e per le lavoratrici autonome. Il Protocollo, siglato il 4 giugno 2014 e prorogato il 16 febbraio 2016, prevede un piano di interventi a sostegno dell'accesso al credito delle imprese femminili e delle lavoratrici autonome, che le banche e gli intermediari finanziari aderenti si sono impegnati ad attuare. In dettaglio, possono accedere al piano di interventi previsti

dal Protocollo, le micro, piccole e medie imprese (PMI), iscritte al Registro delle imprese, che rientrano nella definizione di impresa femminile di cui all'[articolo 2, comma 1, lettera a\), della legge 25 febbraio 1992, n. 215](#), ossia: società cooperative e società di persone costituite in misura non inferiore al 60% da donne; società di capitali le cui quote di partecipazione spettino in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne; imprese individuali gestite da donne. Vi possono accedere, infine, le lavoratrici autonome e le lavoratrici libere professioniste, appartenenti a qualsiasi settore, senza alcuna eccezione. Infine, non sono previsti limiti di età.

### ***Agevolazioni a favore delle micro e piccole nuove imprese a partecipazione giovanile o femminile.***

In attuazione di quanto previsto dall'art. 24 del D. Lgs. n. 185/2000 e successive modificazioni, è stato emanato il **D.M. 8 luglio 2015, n. 140** (Regolamento recante criteri e modalità di concessione delle agevolazioni di cui al **Capo 01 del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185**) del Ministero dello Sviluppo Economico (di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze). Esso regola i criteri e le modalità di concessione delle agevolazioni riservate a micro e piccole nuove imprese a partecipazione giovanile o femminile. I programmi di investimento sono agevolati con un finanziamento a tasso zero, a copertura del 75% delle spese ammissibili. I **progetti finanziabili** dovranno essere caratterizzati da elementi quali: a) l'**adeguatezza** e la **coerenza** delle competenze possedute dai soci, per grado di istruzione ovvero pregressa esperienza lavorativa, rispetto alla specifica attività prevista dal piano d'impresa; b) la capacità dell'iniziativa di presidiare gli aspetti del processo tecnico-produttivo e organizzativo; c) l'introduzione di **soluzioni innovative** sotto il profilo organizzativo, produttivo o commerciale; d) le potenzialità del mercato di riferimento, vantaggio competitivo dell'iniziativa proponente e relative strategie di *marketing*; e) la **sostenibilità economica** e finanziaria dell'iniziativa, con particolare riferimento all'equilibrio e alla coerenza nella composizione interna delle spese ammissibili. L'art. 23 del citato D. Lgs. n. 185/2000 attribuisce all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. - Invitalia il compito di provvedere alla selezione ed erogazione delle agevolazioni previste dal decreto medesimo.

### ***Dati statistici sulle imprese femminili***

Secondo i dati tratti dal 3° [Rapporto nazionale](#) sulla imprenditoria femminile "Impresa in genere" di Unioncamere, al 21 giugno 2016 le imprese femminili si attestano a **1.312.000** (il **21,7%** del totale), dando lavoro a quasi **3 milioni** di persone.

Tra il 2010 e il 2015, l'aumento delle imprese femminili (+35.000) rappresenta il 65% dell'incremento complessivo dell'intero tessuto imprenditoriale italiano (+53.000 imprese) nello stesso periodo. Le imprese femminili si caratterizzano per essere più dinamiche (+3,1% il tasso di crescita nel periodo a fronte del +0,5% degli

imprenditori uomini), ma anche sempre più digitali e innovative, più giovani, più multiculturali: tra il 2010 e il 2015, le imprese femminili legate al mondo digitale sono aumentate del 9,5% contro il +3% del totale.

In valori assoluti, il settore dell'**Information and Communication Technology (ICT)** a trazione femminile è aumentato di circa 1.800 unità, passando dalle 18.700 del 2010 alle 20.500 del 2015. Anche nel mondo delle *startup* innovative i progressi sono evidenti: se nel 2010 le startup innovative femminili erano solo il 9,1% del totale, nel 2014 sono diventate il 15,4%, pari a circa 600 imprese. Tra le attività maggiormente diffuse, la produzione di *software* e consulenza informatica (pari al 24,3% del totale delle start up femminili), ricerca e sviluppo (17,4%) e fornitura di servizi di ICT (13,7%).

Nel complesso, l'universo dell'impresa femminile riflette lo stesso processo di terziarizzazione in atto in tutto il sistema produttivo nazionale: le aziende "rosa" nei **servizi** sono aumentate in 5 anni del 6,2% (+42.500) mentre sono diminuite del 13,4% (-32.600) nel **settore primario** e dell'1% (-800) nel **manifatturiero**.

Nel terziario l'aumento delle imprese femminili ha riguardato quasi tutti i comparti, a cominciare da turismo (+17,9%; +15.200), sanità-assistenza sociale e istruzione (+21% in entrambi i casi; rispettivamente +2.100 e +1.300), cultura-intrattenimento (+12,8%; +1.700).

Nel manifatturiero, avanza l'alimentare grazie all'aumento del 13% di imprese femminili.

La maggiore velocità di espansione delle imprese guidate da donne, rispetto a quelle maschili, si riscontra in tutte le aree del paese: Nord-Ovest (+3,4 contro -0,5%), Nord-Est (+2,6 contro -2,6%), Centro (+6,3 contro +4%), Meridione (+1,4 contro +0,8%).

Tra le caratteristiche del sistema produttivo al femminile anche la più **diffusa presenza di giovani e di donne provenienti da altri Paesi**. Quasi 14 imprese femminili su 100 sono guidate infatti da under 35 (circa 178mila in valore assoluto), a fronte delle circa 10 su 100 tra le imprese maschili. Nel 2014, poi, le imprese straniere femminili sono più di 121mila (9,3% del totale delle imprese capitanate da donne), mentre tra quelle maschili le imprese straniere sono l'8,5% del totale. Ampia la presenza straniera nel settore della moda, dove quasi 30 imprese su 100, fra quelle femminili, sono straniere (quasi 10mila in valore assoluto), mentre sono solo 17 su 100 tra quelle maschili. Cina, Romania e Marocco sono le comunità straniere prevalenti all'interno dell'economia femminile del Paese. Le imprenditrici cinesi primeggiano nel sistema moda e in quello dei servizi. Le comunità imprenditoriale rumena e marocchina, invece, nel settore delle costruzioni.

Per quanto mediamente **piccole di dimensioni** (sono 2,2 gli addetti medi per impresa nel caso delle aziende femminili contro i 3,9 di quelle maschili), le imprese femminili danno un contributo formidabile all'occupazione del Paese.

Sono quasi 3 milioni gli addetti che lavorano all'interno delle attività a trazione femminile, pari al 13,4% del totale degli addetti nel settore privato.

Anche sotto il **profilo occupazionale** la crisi è stata un po' meno dura per le donne. Tra il 2010 e il 2014, secondo i dati Istat, l'occupazione femminile è aumentata (+1,7%; pari a +156mila lavoratrici), dimostrandosi in controtendenza rispetto alla flessione subita da quella maschile (-3,8%; -498 mila). Marcato soprattutto l'aumento delle occupate laureate (+15,8%; +324mila), superiore alla corrispondente

media Ue (+14,3%). A questa dinamica si contrappone la contrazione delle occupate con al massimo la licenza media (-8,2%; -205mila) e il lieve incremento di quelle con diploma (+0,8%; +37 mila).

L'occupazione giovanile femminile (15-34 anni), però, ha subito una significativa flessione (-15,4%; -392 mila in valori assoluti) che, per quanto più contenuta di quella maschile (-18,8%), si è dimostrata ben più elevata della media europea (-4,4%).

Ad oggi, comunque, tutte le **classifiche** relative al lavoro femminile vedono l'Italia in posizioni critiche: il nostro Paese registra uno dei **tassi di disoccupazione** femminile più elevati (13,8% nel 2014), peggiori solo in Grecia, Spagna, Croazia, Cipro e Portogallo. Solo la Grecia sta peggio di noi nella classifica Ue per tasso di occupazione femminile, mentre nella classifica per tasso di inattività femminile, l'Italia è al secondo posto, dopo Malta, con una quota del 45,6% (a fronte di una media Ue del 33,5%).

Il **tasso di inattività**, poi, calcolato sulle motivazioni legate a impegni e responsabilità di famiglia (accudimento figli, cura di persone non autosufficienti o anziani.), è per l'Italia superiore alla media europea (11,3 contro 8,3%). E' il terzo valore più elevato fra i 28 paesi comunitari.

Come rilevato nel corso dell'Audizione del Presidente dell'Istat presso la I Commissione della Camera dei deputati, tenutasi lo scorso 25 ottobre 2017 nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle politiche in materia di parità tra donne e uomini, le donne imprenditrici sono 686.389 e rappresentano il 26% del totale degli imprenditori. Circa un terzo (32,1%) delle imprenditrici è titolare di imprese con dipendenti, mentre il resto è composto da lavoratrici in proprio. La quasi totalità delle lavoratrici in proprio (92,1%) è attiva nel settore dei servizi e, in particolare, nel settore "Altri servizi" (che comprende, tra gli altri, i servizi di ristorazione, commercio e alloggio) e nel settore "Servizi di mercato ad alto contenuto di conoscenza". Relativamente più attive nel settore manifatturiero le imprenditrici con dipendenti, in particolare nella "Manifattura a bassa tecnologia".

A tale riguardo, nella medesima audizione si è posto l'accento sul contributo che le donne apportano alla nuova imprenditoria: il 28,4% dei nuovi imprenditori con dipendenti è donna, quota che sale al 30% tra i lavoratori in proprio. Di queste quasi la metà (48,4%) si colloca nei settori dei Servizi tecnologici e di mercato ad alta conoscenza, contro il 39,0% dei neo-imprenditori uomini. Tra gli imprenditori con dipendenti, la differenza di genere nei settori ad alta intensità di capitale è praticamente nulla (17,1% di donne e 17,5% di uomini). Le nuove imprenditrici sono un po' più giovani rispetto ai neo imprenditori, sia tra i lavoratori in proprio (le neo-imprenditrici donne 25-34enni sono il 35,7%, contro il 29,9% degli uomini) sia tra gli imprenditori con dipendenti (22,6 contro 20,5%). In considerazione dei più alti livelli di istruzione delle giovani donne, le neo imprenditrici, oltre ad essere più giovani, sono anche più istruite, anche perché maggiormente inserite in comparti dei servizi in cui l'istruzione è un requisito necessario per l'ingresso nel mondo imprenditoriale. Le maggiori differenze si riscontrano nel possesso di una laurea magistrale: la quota di donne è superiore a quella di uomini, sia tra i lavoratori in proprio (33,6% contro 21,0%), sia tra gli imprenditori con dipendenti (11,7% contro 10,7%).

A tale proposito, appare utile segnalare quanto rilevato dall'**Osservatorio per l'imprenditoria femminile di Unioncamere – Infocamere** e pubblicato in un

comunicato del 23 giugno 2017 in ordine alla più alta presenza di donne a capo delle **imprese nel Mezzogiorno**. L'indagine, come si evince dalla tabella che segue, evidenzia che le donne imprenditrici del Sud, forti di oltre 474.000 presenze, rappresentano il 36% delle imprese femminili presenti nel nostro Paese. Inoltre, il loro "peso" sull'insieme del tessuto produttivo delle regioni meridionali è maggiore rispetto alle altre circoscrizioni territoriali. Nel Mezzogiorno, infatti, il tasso di femminilizzazione (il rapporto tra il totale delle imprese e la componente femminile) raggiunge quasi il 24%, ossia circa 2 punti percentuali in più del dato medio nazionale (21,75%), ma anche un punto percentuale in più rispetto al Centro (dove si contano 299.000 imprese, con un tasso di femminilizzazione del 22,57%) e quasi 4 punti percentuali in più rispetto al Nord-Est (oltre 231.000 imprese, pari al 20,03% del totale) e al Nord-Ovest (quasi 312.000, con un tasso di femminilizzazione del 19,92%). Il Mezzogiorno è presente con 7 regioni nelle prime 10 posizioni della graduatoria delle imprese per tasso di femminilizzazione: il Molise ha 9.853 imprese guidate da donne (il 28,11% del totale), la Basilicata ne ha 15.956 (il 26,71%), mentre l'Abruzzo ha 37.916 imprese guidate da donne (il 25,78%). Trentino Alto Adige, Lombardia e Veneto sono le regioni nelle quali, al contrario, le imprese a trazione femminile incidono in maniera minore sul totale.

#### Imprese totali, maschili, femminili e tasso di femminilizzazione

*Dati per regione e macroripartizione al 31 marzo 2017*

Regione	Imprese totali	Imprese maschili	Imprese femminili	Tasso di femminilizzazione
MOLISE	35.050	25.197	9.853	28,11%
BASILICATA	59.727	43.771	15.956	26,71%
ABRUZZO	147.073	109.157	37.916	25,78%
UMBRIA	94.220	70.849	23.371	24,80%
SICILIA	456.011	346.145	109.866	24,09%
CALABRIA	184.286	141.117	43.169	23,43%
VALLE D'AOSTA	12.544	9.635	2.909	23,19%
TOSCANA	412.796	317.917	94.879	22,98%
PUGLIA	380.053	292.986	87.067	22,91%
CAMPANIA	578.123	445.809	132.314	22,89%
MARCHE	171.088	132.065	39.023	22,81%
SARDEGNA	168.770	130.535	38.235	22,66%
PIEMONTE	435.710	338.551	97.159	22,30%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	103.050	80.111	22.939	22,26%
LIGURIA	161.998	126.282	35.716	22,05%
LAZIO	643.794	502.671	141.123	21,92%
EMILIA ROMAGNA	457.255	363.827	93.428	20,43%
VENETO	485.850	390.025	95.825	19,72%
LOMBARDIA	954.459	778.518	175.941	18,43%
TRENTINO - ALTO ADIGE	109.433	90.105	19.328	17,66%
Nord Ovest	1.564.711	1.252.986	311.725	19,92%
Nord Est	1.155.588	924.068	231.520	20,03%
Centro	1.321.898	1.023.502	298.396	22,57%
Sud ed Isole	2.009.093	1.534.717	474.376	23,61%
<b>Totale</b>	<b>6.051.290</b>	<b>4.735.273</b>	<b>1.316.017</b>	<b>21,75%</b>

*Fonte: Osservatorio Imprenditoria Femminile di Unioncamere - Infocamere*

Interessante segnalare, al riguardo, quanto recentemente evidenziato in un [Comunicato di Unioncamere del 1° settembre 2017](#), con riferimento all'**età media delle donne imprenditrici**: le donne d'impresa, alla data del 30 giugno 2017, sono

"due volte giovani", sia per **data di avvio dell'attività** sia per **incidenza di imprenditrici under 35**. Dal 2010 ad oggi sono state create 4 imprese femminili su 10 (solo 3 su 10 imprese maschili, invece, hanno meno di 7 anni). Inoltre, le 162.000 attività guidate da imprenditrici *under 35* sono più del 12% del totale delle aziende a trazione femminile (1.325.438), mentre, tra gli uomini, sono l'8,5%. Le 554.000 imprese femminili nate negli ultimi 7 anni stanno lentamente modificando la mappa settoriale e geografica del "fare impresa" delle donne. Si evidenzia, infatti, che alcuni settori in cui la presenza femminile è sempre stata piuttosto consistente sembrano ridurre la propria appetibilità. Primo tra tutti **l'agricoltura**, in cui si concentra il 16,3% della presenza femminile nell'impresa, ma che rappresenta meno dell'11% delle imprese guidate da donne nate dopo il 2010. Negli ultimi 7 anni si è lievemente rafforzata la componente imprenditoriale delle donne nel **turismo** e nel **commercio**, con oltre 64.000 imprese nell'alloggio e nella ristorazione, 26.000 nel noleggio e nelle agenzie di viaggio e 155.000 nel commercio. Queste, complessivamente, rappresentano quasi il 45% delle imprese femminili create dal 2010. Tra le imprenditrici "matricole" aumenta poi l'inclinazione a cimentarsi in alcuni settori dei servizi a minor partecipazione femminile: oltre 13.000 le imprese femminili post 2010 nelle attività finanziarie e assicurative, più di 18.000 nelle attività professionali, scientifiche e tecniche, poco meno di 11.000 nei servizi di informazione e di comunicazione.

La Tabella seguente suddivide le imprese femminili e maschili per **anno di iscrizione**.

#### Imprese totali, femminili e maschili per anno di iscrizione

*Dati al 30 giugno 2017*

Anno Iscrizione	Imprese totali	Imprese femminili		Imprese maschili	
		V. A.	%	V. A.	%
* n.c.	1.113	113	0,0%	1.000	0,0%
Antecedente al 1940	5.710	648	0,0%	5.062	0,1%
Dal 1940 al 1949	6.820	913	0,1%	5.907	0,1%
Dal 1950 al 1959	22.590	2.820	0,2%	19.770	0,4%
Dal 1960 al 1969	61.851	8.622	0,7%	53.229	1,1%
Dal 1970 al 1979	195.104	27.976	2,1%	167.128	3,5%
Dal 1980 al 1989	580.557	96.758	7,3%	483.799	10,2%
Dal 1990 al 1999	1.206.474	242.873	18,3%	963.601	20,3%
Dal 2000 al 2009	1.869.622	390.369	29,5%	1.479.253	31,1%
Dal 2010 al 2019	2.129.920	554.346	41,8%	1.575.574	33,1%
<b>Totale</b>	<b>6.079.761</b>	<b>1.325.438</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.754.323</b>	<b>100%</b>

*Fonte: Osservatorio Imprenditoria Femminile di Unioncamere - InfoCamere,*

La Tabella seguente suddivide invece le imprese femminili e maschili per **regione e tasso di femminilizzazione**.

**Imprese totali, femminili, maschili e giovanili per regione e tasso di femminilizzazione**  
**Dati al 30 giugno 2017**

	Imprese totali	Imprese femminili registrate	Imprese maschili registrate	Tasso di femminilizzazione	Imprese giovanili	Imprese giovanili femminili	Imprese giovanili maschili	Tasso di femminilizzazione imprese giovanili
ABRUZZO	147.847	38.162	109.685	25,81%	13.432	4.137	9.295	30,80%
BASILICATA	60.066	16.082	43.984	26,77%	6.481	1.993	4.488	30,75%
CALABRIA	185.437	43.583	141.854	23,50%	24.676	7.006	17.670	28,39%
CAMPANIA	582.098	133.396	448.702	22,92%	74.292	21.122	53.170	28,43%
EMILIA ROMAGNA	457.951	93.897	364.054	20,50%	32.611	9.133	23.478	28,01%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	103.424	23.029	80.395	22,27%	7.282	2.205	5.077	30,28%
LAZIO	647.074	142.199	504.875	21,98%	58.965	16.942	42.023	28,73%
LIGURIA	162.713	35.915	126.798	22,07%	13.110	3.557	9.553	27,13%
LOMBARDIA	959.454	177.400	782.054	18,49%	76.956	21.042	55.914	27,34%
MARCHE	172.040	39.286	132.754	22,84%	13.497	4.002	9.495	29,65%
MOLISE	35.309	9.941	25.368	28,15%	3.701	1.146	2.555	30,96%
PIEMONTE	437.338	97.635	339.703	22,32%	39.328	11.092	28.236	28,20%
PUGLIA	380.964	87.639	293.325	23,00%	41.749	11.962	29.787	28,65%
SARDEGNA	169.119	38.456	130.663	22,74%	16.285	4.752	11.533	29,18%
SICILIA	459.244	111.036	348.208	24,18%	55.899	16.186	39.713	28,96%
TOSCANA	414.674	95.492	319.182	23,03%	34.444	10.490	23.954	30,46%
TRENTINO - ALTO ADIGE	109.853	19.461	90.392	17,72%	8.904	2.110	6.794	23,70%
UMBRIA	94.615	23.462	71.153	24,80%	7.851	2.448	5.403	31,18%
VALLE D'AOSTA	12.634	2.925	9.709	23,15%	1.114	312	802	28,01%
VENETO	487.907	96.442	391.465	19,77%	35.691	10.550	25.141	29,56%
Totale	6.079.761	1.325.438	4.754.323	21,80%	566.268	162.187	404.081	28,64%

Fonte: Osservatorio Imprenditoria Femminile di Unioncamere - InfoCamere,

### **Un focus sul settore turistico**

Secondo quanto emerge da un'Analisi elaborata da Confcommercio e Unioncamere/Isnart del 27 ottobre 2017 sulle imprese femminili nel settore del turismo, presentata in occasione del 4° Forum di Terziario Donna Confcommercio, in Italia, nel secondo trimestre del 2017, svolgono attività turistiche oltre 459.000 imprese, pari al 7,6% delle imprese totali. Di queste, il 29,7% - quasi una su tre – è gestito da donne, contro un tasso medio di femminilizzazione pari al 21,8%. Considerando, invece, l'insieme delle imprese femminili presenti nel sistema economico italiano, quelle incentrate su attività ricettive, ristorative e di intermediazione turistica rappresentano complessivamente oltre il 10% delle imprese totali. Dal 2015 ad oggi, le imprese femminili nel turismo segnano un +4,9%, contro una crescita complessiva della filiera pari al +4,2%: trend a cui contribuisce soprattutto la performance del Sud. In valore assoluto, le imprese femminili nel settore sono più numerose a Roma (10.622 imprese femminili), Milano (5.597), Napoli (5.400), Torino (4.471), Brescia (3.262), Salerno (2.967), Bolzano (2.606), Firenze (2.367), Verona (2.322) e Genova (2.266). Sul totale delle imprese femminili attive nel turismo, l'81,3% è costituito da attività di ristorazione, il 13,8% da servizi di alloggio e il 5% attiene ai servizi di intermediazione svolti da agenzie di viaggio e tour operator.

La Tabella seguente evidenzia, in valori assoluti e in percentuale, il tasso di femminilizzazione in relazione alle imprese femminili nel settore del turismo e negli altri settori.

<b>Imprese registrate femminili e totali per settore</b>			
<b>Anno 2017, dati a giugno 2017</b>			
<b>Valori assoluti e percentuali</b>			
	FEMMINILI	TOTALI	Tasso di femminilizzazione
TOTALE TURISMO	136.132	459.092	29,7
ALTRI SETTORI	1.189.306	5.620.669	21,2
<b>TOTALE IMPRESE</b>	<b>1.325.438</b>	<b>6.079.761</b>	<b>21,8</b>

Fonte: Elaborazioni Isnart su dati Osservatorio Imprenditoria Femminile di Unioncamere - Infocamere, al 30 giugno 2017

## **Sostegno allo sviluppo delle società cooperative**

### **La c.d. "Legge Marcora"**

Il regime di aiuto finalizzato a sostenere la crescita di attività economiche e dei livelli occupazionali attraverso lo **sviluppo di società cooperative** è stato istituito dalla legge 27 febbraio 1985 n. 49 ( cd.**legge Marcora**) e successivamente riformato dalla **L. n. 57 del 2001** (artt. 12 e 17).

In particolare, la **L. n. 49/1985** (così come modificato dall'art. 12, c. 2, della **Legge n. 57/2001**), ha previsto l'istituzione - in regime di contabilità speciale separata, presso la sezione speciale per il credito alla cooperazione della Banca Nazionale del Lavoro - di un **Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione** denominato **Foncooper** (art. 1 e 7).

Il Fondo è stato destinato al finanziamento delle cooperative che abbiano i seguenti requisiti:

- a) siano ispirate ai principi di mutualità richiamati espressamente e inderogabilmente nei rispettivi statuti con riferimento agli artt. 23 e 26 del D. Lgs del C.P.S. n. 1577/47, e s.m.i.
- b) siano iscritte nei registri delle prefetture e nello schedario generale della cooperazione e siano soggette alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale.

Sono escluse da tali finanziamenti le cooperative che si propongono la costruzione e l'assegnazione di alloggi per i propri soci.

I **finanziamenti** a valere sul Fondo sono stati **finalizzati** all'attuazione di progetti relativi:

- a) all' **aumento della produttività** e/o dell' **occupazione** della manodopera mediante l'incremento e/o l'ammodernamento dei mezzi di produzione e/o dei servizi tecnici, commerciali e amministrativi dell'impresa con particolare riguardo ai più recenti e moderni ritrovati delle tecniche specializzate nei vari settori economici; a valorizzare i prodotti anche mediante il **miglioramento della qualità** ai fini di una maggiore competitività sul mercato; a favorire la **razionalizzazione** del **settore distributivo** adeguandolo alle esigenze del commercio moderno; alla **sostituzione di altre passività finanziarie** contratte per la realizzazione dei progetti di cui sopra ed in misura non superiore al 50% del totale dei progetti medesimi;
- b) alla **ristrutturazione** e **riconversione** degli impianti.

Il **ricorso a tali finanziamenti preclude l'accesso** ad agevolazioni creditizie e contributive di qualsiasi natura per gli stessi scopi, fatte salve quelle inerenti all'accollo dei finanziamenti già perfezionati e il contributo di cui all'art. 17 della legge (cfr. *infra*), concernente la salvaguardia dei livelli di occupazione.

Le **risorse e la gestione del Foncooper** sono state successivamente devolute **alle Regioni** ai sensi di quanto previsto dal **D.Lgs. n. 112/1998** e dal relativo **D.P.C.M. attuativo 6 agosto 1999**, il quale, ha disposto che rimanessero conservate allo Stato le funzioni amministrative concernenti la concessione delle sovvenzioni del solo Fondo speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione, sempre istituito dalla legge Marcora, all'articolo 17 (cfr. *infra*), ma non quelle del Foncooper.

Come evidenziato dalla Corte dei conti nel giudizio di parificazione sul Rendiconto 2015, del Foncooper rimane presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione, costituita presso la Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. (ora Gruppo BNP Paribas) solo una sezione stralcio concernente le quote di rientro passate e le litispendenze passate.

Ai sensi dell'art. 4 della legge Marcora, i **crediti derivanti dai finanziamenti** concessi (ai sensi del sopra commentato art. 1) o i finanziamenti erogati dalle società finanziarie (ai sensi del successivo art. 17, cfr. *infra*) **sono privilegiati**.

Come già sopra accennato, **la legge n. 49/1985** (art. 17, così come modificato e integrato dall'art. 12 della **L. n. 57/2001**, nonché dall'art. 1, comma 75, della legge di bilancio per il 2017, **L. n. 232 del 2016**) ha istituito – sempre presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione - un **Fondo speciale per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione**, prevedendo che **le risorse dello stesso Fondo venissero** utilizzate dal **Ministero dello sviluppo economico per la partecipazione al capitale di società finanziarie** appositamente costituite al fine di salvaguardare ed incrementare l'occupazione mediante lo sviluppo di PMI cooperative, incluse quelle costituite nella forma di cooperativa sociale appartenenti al settore di produzione e lavoro.

Le società finanziarie, che assumono la natura di investitori istituzionali, devono essere ispirate ai principi di mutualità, essere in possesso di requisiti di professionalità ed onorabilità previsti per i soggetti che svolgono funzioni amministrative, di direzione e di controllo ed essere partecipate da almeno cinquanta cooperative distribuite sull'intero territorio nazionale e comunque in non meno di dieci regioni.

La medesima legge Marcora, **come da ultimo modificata dalla legge di bilancio per il 2017** (art. 1, comma 75, lettere *a*) e *b*), **L. n. 232/2016**) dispone che **le società finanziarie** possono assumere partecipazioni temporanee di minoranza **nelle società cooperative, anche in più soluzioni, con priorità per quelle costituite da lavoratori provenienti da aziende in crisi**, e concedere alle cooperative stesse finanziamenti e agevolazioni finanziarie in conformità alla disciplina dell'Unione europea in materia, per la realizzazione di progetti di impresa. Inoltre, le medesime società finanziarie possono sottoscrivere, anche successivamente all'assunzione delle partecipazioni, **prestiti subordinati, prestiti partecipativi e gli strumenti finanziari** di cui all'articolo 2526 del codice civile, nonché svolgere attività di servizi e di promozione ed essere destinatarie di fondi pubblici.

In deroga a quanto previsto dall'articolo 2522 del codice civile, **le società finanziarie possono intervenire nelle società cooperative costituite da meno di nove soci**.

Attualmente, le società finanziarie partecipate dal Ministero dello sviluppo economico sono:

- **SOFICOOP** - società cooperativa per azioni di diritto privato, partecipata per il **99,70%** dal Ministero dello Sviluppo Economico;
- **CFI-Cooperazione Finanza Impresa** partecipata per il **98,37%** dal Ministero dello Sviluppo Economico.

### **La c.d. "Nuova Marcora"**

Il **Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 4 dicembre 2014**, adottato ai sensi dell'art. 1, **co. 845**, della **L. 27 dicembre 2006, n. 296** (legge finanziaria 2007) e successive modificazioni e integrazioni, ha istituito, all'art. 6, un **nuovo regime di aiuto (c.d. "Nuova Marcora")** - finalizzato a **promuovere** la

**nascita e lo sviluppo di società cooperative di piccole e medie dimensioni - nell'ambito delle risorse – ascritte a tale finalità - sul Fondo per la crescita sostenibile.**

Come evidenziato nelle premesse del D.M., il **regime di aiuto è stato adottato in considerazione dell'esigenza di sostenere**, su tutto il territorio nazionale:

- la nascita di **società cooperative promosse e costituite da lavoratori provenienti da aziende in crisi**, in coerenza con le finalità del Fondo crescita sostenibile;
- la nascita di **cooperative sociali e di cooperative che gestiscono aziende confiscate** alla criminalità organizzata,
- nonché lo **sviluppo e il consolidamento di società cooperative ubicate nelle regioni del Mezzogiorno**, al fine di creare condizioni di sviluppo stabile e duraturo, attraverso la nascita di nuovi operatori economici e il conseguente incremento dei livelli occupazionali

Possono beneficiare delle agevolazioni le **società cooperative**:

- a) **regolarmente costituite** e iscritte nel Registro delle imprese;
- b) che si trovano nel pieno e libero esercizio dei propri diritti e **che non sono in liquidazione volontaria o sottoposte a procedure concorsuali.**

Il D.M. indica espressamente i casi di non ammissione all'intervento.

Non sono infatti ammesse le società cooperative:

- a) che abbiano ricevuto e non rimborsato o depositato in un conto bloccato gli aiuti individuati quali illegali o incompatibili dalla Commissione europea;
- b) che siano state destinatarie di provvedimenti di revoca, parziale o totale, di agevolazioni concesse dal MISE e che non abbiano restituito le agevolazioni per le quali è stata disposta la restituzione;
- c) qualificabili come "imprese in difficoltà" ai sensi del Regolamento di esenzione (GBER Reg. UE n. 651/2014);
- d) operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura;
- e) operanti nel settore della produzione primaria dei prodotti agricoli;
- f) operanti nel settore carbonifero, relativamente agli aiuti per agevolare la chiusura di miniere di carbone non competitive.
- g) qualora l'aiuto sia diretto al finanziamento di attività connesse all'esportazione verso paesi terzi o Stati membri, ossia per programmi d'impresa direttamente collegati ai quantitativi esportati, alla costituzione e gestione di una rete di distribuzione o ad altre spese correnti connesse con l'attività d'esportazione e per gli interventi subordinati all'impiego preferenziale di prodotti interni rispetto ai prodotti di importazione.

**L'intervento in questione si affianca a quello previsto dalla citata legge Marcora**, in quanto il D.M. prevede che **il finanziamento agevolato venga concesso dalle stesse società finanziarie partecipate dal Ministero (Soficoop sc e CFI Scpa)** dello sviluppo economico (cfr. *supra*) alle quali è affidata l'attuazione degli interventi con capitale proprio, ai sensi della legge Marcora.

Il D.M. **autorizza le società finanziarie a concedere alle società cooperative finanziamenti a tasso agevolato**, a fronte della realizzazione di iniziative concesse al fine di sostenere:

- a) sull'**intero territorio nazionale**, la nascita di società cooperative costituite, in misura prevalente, da lavoratori provenienti da aziende in crisi, di *società*

cooperative sociali e di società cooperative che gestiscono aziende confiscate alla criminalità organizzata;

b) nei **territori delle Regioni del Mezzogiorno**, oltre a quanto previsto alla lettera a), **lo sviluppo o la ristrutturazione di società cooperative esistenti**.

I finanziamenti concessi:

a) hanno una **durata massima**, comprensiva dell'eventuale periodo di preammortamento, di **10 anni**;

b) sono rimborsati secondo un **piano di ammortamento a rate semestrali** costanti posticipate, scadenti il 31 maggio e il 30 novembre di ogni anno. Gli **interessi** di preammortamento sono corrisposti alle medesime scadenze;

c) sono regolati a un **tasso di interesse** pari al **20 per cento** del tasso di riferimento vigente alla data di concessione delle agevolazioni;

d) sono concessi per un **importo** non superiore a 4 volte il valore della partecipazione detenuta dalla società finanziaria nella società cooperativa beneficiaria e, in ogni caso, per un importo non superiore a un milione di euro;

e) nel caso vengano concessi a fronte di investimenti, possono coprire **fino al 100 per cento dell'importo del programma di investimento**.

L'agevolazione è pari alla **differenza** tra le rate calcolate al tasso di attualizzazione e rivalutazione, vigente alla data di concessione delle agevolazioni e quelle da corrispondere al predetto tasso agevolato.

Il D.M. prevede che la concessione delle agevolazioni sia effettuata ai sensi dell'art. 17 del Regolamento europeo di esenzione per categoria (GBER - Reg. UE n. 651/2014) ovvero del Regolamento europeo sugli aiuti di Stato *de minimis*.

Il D.M. prevede, inoltre, che i **finanziamenti** agevolati **non** siano **assistiti** da forme di **garanzia**, fermo restando che i crediti nascenti dalla ripetizione delle agevolazioni erogate sono, comunque, **privilegiati**.

È comunque assicurato che, in relazione ai finanziamenti agevolati concessi a fronte dell'acquisto o della realizzazione di beni immobili, ovvero di interventi sui medesimi beni, la società finanziaria erogante acquisisca **garanzia ipotecaria sul bene immobile oggetto di finanziamento**, per un valore cauzionale non superiore all'importo del medesimo finanziamento agevolato.

Con **Decreto Direttoriale del 16 aprile 2015** sono stati definiti gli aspetti operativi per la presentazione e la valutazione delle domande, la concessione e l'erogazione delle agevolazioni e lo svolgimento del monitoraggio delle iniziative agevolate nonché le modalità di regolamentazione dei rapporti tra il Ministero dello sviluppo economico e le società finanziarie a cui è affidata la gestione dell'intervento.

Quanto alle risorse finanziarie destinate all'intervento in esame, il D.M. ha disposto che le agevolazioni siano concesse utilizzando le risorse del Fondo per la crescita sostenibile iscritte nella Sezione del Fondo dedicata agli interventi per il rafforzamento della struttura produttiva, il riutilizzo di impianti produttivi e il rilancio di aree che versano in situazioni di crisi.

A tal fine, il D.M. ha disposto:

- il versamento alla predetta Sezione del Fondo crescita sostenibile (Fondo iscritto in contabilità speciale) delle risorse già disponibili sul capitolo dello stato

di previsione del MISE concernenti il Fondo competitività e sviluppo, afferenti gli interventi la salvaguardia dell'occupazione a favore di PMI cooperative (cap. 7421, pg.21) pari a circa **8,8 milioni di euro** (dati di consuntivo 2014).

- che le agevolazioni possano altresì essere finanziate con risorse provenienti da Programmi Operativi cofinanziati con Fondi Strutturali, nell'attuazione di azioni, previste nei predetti Programmi Operativi, coerenti con le finalità e gli ambiti di intervento del presente decreto.

Dunque, secondo quanto risulta dal sito istituzionale del MISE, le risorse trasferite per la concessione dei finanziamenti agevolati sono ammontate complessivamente a **circa 9,8 milioni di euro**. Tali risorse sono allo stato quasi tutte erogate per la concessione di finanziamenti in corso.

La misura in esame (cd. Nuova Marcora) è stata rifinanziata dalla **legge di bilancio 2017** (**legge n. 232/2016**), la quale, all'art. 1, **comma 74** incrementa il Fondo per la crescita sostenibile di cui al **D.L. n. 83/2012** di **5 milioni di euro per l'anno 2017** e di **5 milioni di euro per l'anno 2018** destinandoli all'erogazione di finanziamenti agevolati a favore di società cooperative **costituite da lavoratori di aziende in crisi**, di **cooperative sociali** e di **cooperative che gestiscono aziende confiscate** alla criminalità organizzata, nonché allo sviluppo e il consolidamento di **società cooperative** ubicate nelle regioni del Mezzogiorno.

Infine, la **legge di bilancio per il 2018** (**legge n. 205/2017, Sezione II**) dispone un **rifinanziamento di 2 milioni** di euro **per il 2018** (di 4 milioni per ciascun anno del biennio 2019-2020 e di 40 milioni per il 2021 e successivi) dell'autorizzazione di spesa concernente misure per l'accelerazione della procedura di liquidazione coatta amministrativa degli enti cooperativi di cui alla legge n. 400/1975.

## Misure finanziarie per le imprese

Numerosi interventi, legislativi e non, hanno inteso favorire il **sistema imprenditoriale italiano** anche sotto il profilo delle **fonti di finanziamento**, in considerazione dell'andamento del credito bancario e delle conseguenze della crisi economico-finanziaria.

Già i decreti-legge *sviluppo* ([decreto-legge 83 del 2012](#)) e *sviluppo-bis* ([decreto-legge n. 179 del 2012](#)) avevano aperto alle società non quotate la possibilità di accedere alla raccolta del capitale di debito. Con la riforma delle disposizioni civilistiche e fiscali relative alle cambiali finanziarie e ai titoli obbligazionari, dunque, anche alle società italiane non quotate è stato consentito il ricorso all'emissione di strumenti di debito destinati ai mercati domestici ed internazionali. Le PMI sono state così incentivate a ricorrere ai canali extrabancari di finanziamento (mediante emissione di cd. *minibond*, ovvero *bond* di PMI). Per i dati sulla diffusione del fenomeno si rinvia al [sito dell'Osservatorio Minibond](#) gestito, tra gli altri soggetti, dal Politecnico di Milano.

Con il [decreto-legge n. 145 del 2013](#) (articolo 12) l'utilizzo dei predetti strumenti è stato rafforzato, in particolare incentivando l'investimento negli stessi da parte di fondi pensione e compagnie. Successivamente, il [decreto-legge n. 91 del 2014](#) ha modificato il regime fiscale dei proventi derivanti dai predetti strumenti (articolo 21) consentendo di applicarvi un'imposta sostitutiva al 26 per cento (in luogo della ritenuta), a specifiche condizioni.

I sopra richiamati provvedimenti hanno inoltre introdotto un regime fiscale di favore applicabile alle emissioni obbligazionarie effettuate dalle società di progetto, per finanziare gli investimenti in infrastrutture o nei servizi di pubblica utilità (*project bond*, di cui all'articolo 1 del D.L. n. 83 del 2012). Gli interessi derivanti dai predetti titoli sono assimilati ai titoli di Stato e, dunque, a tassazione sostitutiva con aliquota al 12,5%; vi è una disciplina agevolata, ai fini delle imposte di registro e ipocatastali, per le garanzie (e le operazioni ad esse correlate) rilasciate in relazione all'emissione di *project bond*.

Il [decreto-legge n. 145 del 2013](#) (articolo 12) ha poi introdotto un insieme di misure volte, nel loro complesso, a immettere liquidità nel sistema imprenditoriale e, in particolare, ad alimentare i canali di finanziamento delle piccole e medie imprese.

Tale finalità è stata perseguita mediante una complessiva riforma della disciplina delle cartolarizzazioni, contenuta nella legge n. 130 del 1999, che ha tra l'altro semplificato le procedure di cartolarizzazione dei crediti d'impresa e della cessione di crediti verso la PA.

Nel solco dei predetti interventi, il legislatore ha progressivamente modificato la disciplina dell'imposta sostitutiva sulle concessioni di finanziamento a medio e a lungo termine. In primo luogo ([decreto-legge n. 145 del 2013](#)) il regime dell'imposta sostitutiva è stato reso opzionale; esso è stato esteso alle operazioni di finanziamento strutturate e, oltre alle cessioni di credito stipulate in relazione ai finanziamenti che beneficiano di tale regime agevolato, è stato reso applicabile anche alle successive cessioni dei relativi contratti o crediti, nonché ai trasferimenti di connesse garanzie. È stato anche ampliato il novero dei soggetti ammessi a fruire di tale regime. Inoltre ([articolo 7-\*quater\* del decreto-legge n. 193 del 2016](#), commi 33-35) il legislatore ha semplificato la disciplina delle comunicazioni e dei versamenti dell'imposta.

Il **decreto-legge n. 91 del 2014** ha introdotto una specifica disciplina finalizzata a favorire la concessione di credito alle imprese, autorizzando determinati fondi di investimento ad erogare finanziamenti (c.d. fondi di credito diretto). Inoltre il provvedimento (articolo 22) ha autorizzato le imprese di assicurazione e le società di cartolarizzazione allo svolgimento dell'attività di concessione di finanziamento, a specifiche condizioni. E' stato parallelamente introdotto un regime fiscale di favore (con esenzione di ritenuta alla fonte) per gli interessi e gli altri proventi derivanti da finanziamenti a medio e lungo termine alle imprese, erogati da enti creditizi, imprese di assicurazione ed organismi di investimento collettivo del risparmio. Il decreto-legge n. 3 del 2015 ha esteso tale regime fiscale anche agli OICR che fanno ricorso alla leva finanziaria.

La **legge di bilancio 2018** prevede un **credito d'imposta alle PMI** in relazione ai costi per la consulenza **per l'ammissione alla quotazione su mercati regolamentati** o sistemi multilaterali di negoziazione europei, in misura pari al 50 per cento dei costi sostenuti fino al 31 dicembre 2020. Il credito d'imposta è concesso nei limiti previsti dalla disciplina UE degli aiuti alle PMI compatibili con il mercato interno (commi 89-92). Inoltre, per promuovere lo sviluppo delle esportazioni e dell'internazionalizzazione dell'economia italiana in Paesi qualificati ad alto rischio dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale, Invitalia può operare quale istituzione finanziaria, anche mediante la costituzione di una nuova società autorizzata a effettuare finanziamenti, al rilascio di garanzie e all'assunzione in assicurazione di rischi non di mercato a cui sono esposti gli operatori nazionali nella loro attività nei predetti Paesi (commi 260-266).

Con riferimento alle **misure di natura convenzionale**, è stato prorogato al 31 luglio 2018 l'[Accordo per il Credito stipulato nel 2015](#) tra l'Associazione bancaria italiana e le associazioni d'impresa, volta a sostenere le piccole e medie imprese (Pmi), che si inserisce sulla traccia dei precedenti accordi.

Anche tale accordo ottempera alle prescrizioni della legge di stabilità 2015 (articolo 1, comma 246 della legge n. 190 del 2014).

L'Accordo prevede tre iniziative:

- imprese in ripresa, che consente alle PMI *in bonis* di sospendere la quota capitale delle rate di mutui e leasing, ad allungare il piano di ammortamento dei mutui e le scadenze del credito a breve termine e del credito agrario;
- imprese in sviluppo, che consente alle banche aderenti di costituire dei *plafond* individuali destinati al finanziamento dei progetti imprenditoriali delle Pmi;
- imprese e PA, volto ad accelerare i pagamenti della PA nei confronti delle piccole e medie imprese.

## Focus

- [Indagine conoscitiva su strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita aggiornato a 3 maggio 2016](#)

## ***Indagine conoscitiva su strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita***

### ***L'oggetto dell'indagine***

Il 10 dicembre 2013 la Commissione Finanze della Camera ha approvato il [documento conclusivo](#) dell'indagine conoscitiva sugli strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita. L'indagine ha inteso approfondire i meccanismi causali, sia contingenti sia strutturali, che hanno portato all'attuale condizione di restrizione del credito e valutare alcune proposte per il potenziamento dell'erogazione del credito alle imprese e per il rafforzamento del capitale di rischio delle medesime. Le linee guida dell'indagine

Nel deliberare lo svolgimento dell'indagine, la Commissione si è prefissata di articolare l'analisi sotto due punti di vista: il primo riguardante gli **strumenti di carattere tributario** per sostenere l'attività imprenditoriale, il secondo concernente le **misure** e le strategie **di natura creditizia e finanziaria** per assicurare al tessuto produttivo nazionale la necessaria liquidità e un'adeguata dotazione di capitale.

Sotto il primo profilo, la Commissione ha rilevato come gli **interventi in materia impositiva** siano stati prevalentemente guidati da **esigenze contingenti** e legate alla necessità di ripristinare o mantenere la tenuta dei conti pubblici. Tale andamento, unitamente alle criticità del bilancio pubblico, ha comportato un progressivo aggravio del carico impositivo, un peggioramento del tasso di complessità dell'ordinamento e, in particolare per professionisti e imprese, un incremento degli adempimenti fiscali. Tale situazione investe sia i tributi erariali che il sistema delle entrate locali, in particolare per la fiscalità delle imprese (IRAP, IMU sui beni strumentali, TIA-TARES, addizionali regionali e locali).

L'indagine conoscitiva ha inteso monitorare le misure tributarie di sostegno alle attività economiche introdotte negli ultimi anni, in parallelo con analoghe misure adottate in altri Paesi, verificandone lo stato di attuazione e valutandone l'effettiva efficacia sul piano degli impatti economici, con l'obiettivo di contribuire in particolare a:

- definire i settori nei quali concentrare prioritariamente le risorse pubbliche erogate attraverso i meccanismi fiscali;
- valutare i meccanismi di sostegno già in essere dal punto di vista della loro efficienza, efficacia e trasparenza;
- identificare le misure più urgenti ed attuabili di semplificazione del sistema e degli adempimenti gravanti sui contribuenti e sugli intermediari;
- operare un confronto comparativo con i meccanismi di sostegno fiscale allo sviluppo esistenti in altri Stati;
- stabilire le modalità e gli strumenti per giungere finalmente alla complessiva revisione delle spese fiscali.

Dall'altro lato la Commissione ha individuato, quale nodo fondamentale per l'analisi della crisi e per l'individuazione di strategie di superamento, la problematica concernente il **credito alle imprese** ed alle famiglie, stante la connotazione del sistema imprenditoriale italiano come avente una dimensione media d'impresa piuttosto ridotta, con un livello di capitalizzazione e patrimonializzazione

generalmente basso. Tali condizioni, assieme all'insufficiente sviluppo dei mercati del capitale di rischio, al carattere spesso informale delle strutture imprenditoriali, nonché alle resistenze di molti imprenditori ad aprirsi al capitale esterno, hanno determinato una forte dipendenza delle imprese dal credito bancario, che alimenta ordinariamente il funzionamento delle imprese stesse.

La crisi finanziaria internazionale ha trasformato queste caratteristiche - che in passato hanno conferito flessibilità e dinamismo al sistema - in un elemento di debolezza. A parere della Commissione, tra i fattori che hanno peggiorato le condizioni di liquidità creditizia vi è la penalizzazione competitiva che il contesto normativo europeo e internazionale determina sull'attività delle banche italiane, per lo più focalizzate sulle **attività tradizionali di banche commerciali**, nonché al **più elevato premio per il rischio** (costituito essenzialmente dai premi medi sui credit default swap - CDS) che le banche nazionali pagano rispetto agli operatori creditizi di altri Paesi europei nostri competitori a livello internazionale (ad esempio Francia e Germania), rendendo il costo del denaro più alto per le imprese italiane rispetto a quanto pagato dalle imprese degli altri Paesi europei.

In tale articolato quadro l'indagine ha inteso approfondire i meccanismi causali, sia contingenti sia strutturali, che hanno portato all'attuale condizione di restrizione del credito, nonché le prospettive evolutive che essa potrà avere sul panorama complessivo dell'economia italiana, per individuare ipotesi di correttivi e soluzioni che possano costituire la base per il lavoro parlamentare e contribuire ad orientare in termini più precisi e concreti il confronto politico su questi temi.

Tra le **proposte** per potenziare l'erogazione del credito alle imprese e rafforzare il capitale di rischio delle medesime che la Commissione ha valutato attentamente e prioritariamente vi sono:

- il potenziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese;
- la cartolarizzazione dei crediti delle PMI, eventualmente con il supporto della BCE;
- l'adozione di forme di «mini bond» per il finanziamento alle imprese;
- il potenziamento del ruolo che può essere svolto in materia dalla Cassa depositi e prestiti;
- l'incentivazione del ruolo dei fondi pensioni, dei fondi assicurativi e degli investitori istituzionali nel rafforzamento del capitale di rischio delle imprese italiane;
- l'incentivazione del ruolo del *venture capital* e del *private equity*, sia a sostegno delle *start up* sia a sostegno delle imprese industrialmente sane ma in difficoltà creditizia;
- lo sviluppo del ruolo della finanza di progetto (*project financing*);
- il possibile ruolo degli strumenti di «*bad banking*» per superare la crisi finanziaria ed i suoi effetti sull'economia reale.

### ***Le osservazioni dei soggetti auditi***

L'**AIFI** (Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital) propone dunque di implementare il funzionamento del *private equity* e del *venture capital* attraverso, anzitutto, la semplificazione del quadro normativo vigente; si suggerisce altresì la

creazione di un **"fondo di fondi" di *venture capital***, nella forma di un fondo di investimento a partecipazione pubblica e privata.

**Unipol** ha focalizzato il proprio intervento in particolare sui cd. **"mini-bond"** (secondo quanto disposto dell'articolo 32 del D.L. 83 del 2012, si tratta di titoli obbligazionari emessi da imprese non quotate), evidenziando le principali criticità dell'istituto rispetto ad un possibile interesse ad investire da parte delle imprese assicurative. Tra di esse spiccano il trattamento fiscale "penalizzante" dei proventi in rapporto a quello dei titoli di Stato e la scarsa liquidità del sistema, che non permette di avere idonei strumenti di copertura del rischio di credito (quali i *credit default swap*). Si propone dunque, tra l'altro, di introdurre per i predetti strumenti finanziari un **regime fiscale di favore** e prevedere specifiche forme di **garanzia statale** (anche parziale).

**Action Institute** ha avanzato **una proposta** volta a migliorare le condizioni del credito bancario alle imprese. Si ipotizza la creazione di un **veicolo finanziario pubblico**, finanziato con fondi strutturali europei, col compito di garantire "in monte" presso le banche i portafogli di nuovi crediti erogati verso aziende "sane" (ovvero in possesso di specifici requisiti di affidabilità creditizia). La garanzia è erogata a fronte del pagamento di una commissione che viene commisurata alla perdita attesa; le banche che accedono al programma trasferiscono i benefici alle imprese creditrici. In senso analogo si muove l'analisi di **McKinsey** che, accanto a forme di *credit enhancement* da realizzare attraverso **veicoli finanziari capitalizzati con i fondi strutturali**, ricorda il potenziale ruolo dei "mini-bond" presso gli investitori istituzionali.

**Unicredit** ha sottolineato l'alta rischiosità dei finanziamenti bancari alle PMI - più rischiosi anche delle famiglie - in quanto esse sono più soggette a insolvenze e perdite, a causa sia della congiuntura economica sfavorevole, sia della loro bassa capitalizzazione. Si propone dunque di promuovere nuovo credito bancario attraverso l'iniezione parallela di **nuovo capitale di rischio**, che può arrivare da imprenditori, fondi specializzati o essere facilitato da interventi pubblici di garanzia parziale, ovvero funzionanti per il principio della condivisione / mitigazione parziale del rischio. Un ulteriore intervento di facilitazione del credito viene individuato nella rimozione degli attuali limiti normativi alla **deducibilità fiscale delle perdite su crediti** per le banche.

Sotto un diverso profilo è stata rilevata (**MPS**) l'opportunità di procedere a interventi di **"disintermediazione"**, ovvero di progressivo affrancamento delle PMI dai tradizionali canali di credito bancario, al fine di consentire loro l'accesso a fonti di finanziamento alternative, al contempo prevedendo un ruolo di assistenza "indiretta" da parte delle banche, nell'ottica di riqualificare l'intermediazione creditizia. Tra gli strumenti individuati si annoverano i già richiamati **"mini-bond"**, le **obbligazioni di distretto** e gli strumenti di **equity**.

Parallelamente, un ulteriore canale di finanziamento viene individuato (**Banca Finnat**) nell'istituzione di **fondi specializzati in piccole e medie imprese**, che raccolgano sottoscrizioni in prevalenza presso investitori qualificati nazionali e che investano in azioni, obbligazioni, mini-bond e altri strumenti finanziari al fine di immettere liquidità nel sistema delle PMI.

Analoghe considerazioni sull'opportunità di **investire nelle PMI italiane da parte di fondi sovrani o esteri** è stata messa in luce dal Presidente dell'**AIFI**, in

considerazione del fatto che per effettuare un investimento in imprese di minori dimensioni è necessaria la conoscenza diretta delle stesse.

La **Consob** ha illustrato diverse misure che potrebbero migliorare sia il canale di finanziamento bancario (la cui riattivazione potrebbe passare attraverso la riapertura del mercato delle **cartolarizzazioni**, con lo scopo di espandere il credito in presenza di restrizioni all'aumento del patrimonio) che il canale extrabancario; in particolare, sotto questo secondo profilo, la crescita della **previdenza complementare** potrebbe favorire l'afflusso di ingenti capitali sul mercato, riducendo al contempo i costi sociali legati all'incapacità del sistema di garantire in futuro adeguati livelli di reddito. E' stata inoltre sottolineata l'importanza di strumenti quali il *crowdfunding* per le cd. "start-up innovative" (per cui si veda il tema web sulla **tassazione del settore produttivo**) e delle potenzialità insite nei **credit funds**, ovvero quei fondi di investimento specializzati nella sottoscrizione di strumenti di debito emessi da società (anche di medie e piccole dimensioni) con una strategia di investimento di lungo periodo. Per l'alimentazione del mercato di capitali, inoltre, la Consob ha auspicato l'avvio di un processo di semplificazione normativa, volta ad aprire la struttura finanziaria delle PMI al mercato dei capitali; gli interventi dovrebbero essere finalizzati a **ridurre gli oneri gravanti sulle società quotate**.

La **Banca d'Italia** ha anzitutto ribadito l'opportunità di diversificare le soluzioni in base a diversi fattori quali le dimensioni, le condizioni finanziarie, l'età e prospettive di crescita dell'azienda. Ha inoltre sottolineato il ruolo chiave degli interventi indirizzati verso una maggiore patrimonializzazione delle aziende; ricordando alcuni provvedimenti (come l'ACE, per cui veda il citato tema web sulla **tassazione del settore produttivo**) ne ha auspicato il rafforzamento o l'introduzione di correttivi che possano permettere di raggiungere più rapidamente gli obiettivi. Analoga importanza rivestono, a parere dell'Autorità, i sistemi pubblici di garanzia; essi sono un valido strumento per il rafforzamento dei finanziamenti bancari al settore produttivo

In controtendenza rispetto all'andamento generale delle sofferenze bancarie, gli istituti di credito cooperativo **Federcasse** e gli intermediari di finanza etica (**Banca Etica**) - nonostante la crisi abbia colpito in particolare le PMI, alle quali tali banche si rivolgono in modo preponderante – mostrano una buona qualità del credito rispetto alla media dell'industria bancaria, nei principali settori di operatività.

In particolare, **Banca Etica** ha suggerito il **modello francese** dei fondi "*solidaire*": si tratta di uno strumento che permette alle imprese sociali di finanziarsi attraverso capitali privati; sono fondi d'investimento aperti che hanno la caratteristica di investire una quota dal 5 al 10% del capitale in titoli di imprese sociali e solidali e il restante in titoli quotati (per questa ragione sono anche conosciuti come fondi 90/10). Una forma alternativa di fondi *solidaire* è quella di private equity sociale (FCPR): questi fondi devono investire almeno il 40% in investimenti sociali. Anche gli operatori di finanza etica hanno sottolineato l'importanza dello strumento del crowdfunding, auspicando l'estensione dello strumento ad ulteriori tipologie di imprese.

Infine, diversi auditi hanno auspicato un intervento statale incisivo, anche sotto forma di creazione di un sistema di incentivi fiscali al credito che, nonostante la difficoltà legata alla congiuntura economica, potrebbe avere effetti indotti sul sistema economico.

Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sugli strumenti finanziari e fiscali a

sostegno della crescita

Le proposte formulate nel [documento conclusivo](#) dell'indagine si articolano in una serie di interventi ritenuti necessari tra cui, in particolare:

- il miglioramento delle condizioni di accesso al credito delle piccole e medie imprese, al fine di ridurre anzitutto i costi, attraverso il potenziamento dei meccanismi di garanzia pubblici sui crediti concessi alle stesse PMI dalle banche;
- misure di più lungo periodo che aiutino a superare la sottocapitalizzazione e sottopatrimonializzazione delle imprese italiane;
- il rafforzamento di alcuni meccanismi, recentemente introdotti nell'ordinamento, che possono ampliare e differenziare i canali di finanziamento del sistema economico, tra cui l'equity crowdfunding, i mini-bond e i bond di distretto; in tale ambito occorrerebbe rafforzare i consorzi di garanzia collettiva fidi, sviluppare l'esperienza dei cosiddetti credit funds, colmare l'assenza di investitori istituzionali e professionali specializzati nel settore delle PMI, nonché riaprire il mercato delle cartolarizzazioni, agevolare ulteriormente il canale di liquidità delle banche con la BCE e sostenere la crescita settore del microcredito;
- le modifiche all'operatività del sistema bancario, in particolare un riequilibrio dei premi al rischio insiti nelle scelte di allocazione degli asset effettuate dagli istituti di credito;
- il miglioramento dei meccanismi di risoluzione delle crisi, con particolare riguardo alla disciplina fallimentare.
- il miglioramento complessivo della cultura di impresa, bancaria e professionale, nella quale è calata l'operatività delle aziende, in particolare per quanto attiene alle strategie di finanziamento ed alla risoluzione delle crisi.

### ***Iniziative in ambito UE***

Facendo seguito al [Libro verde](#) sui finanziamenti a lungo termine nell'economia europea, il 26 giugno la Commissione ha presentato una [proposta di regolamento](#) che istituisce un quadro comune per i fondi d'investimento che vogliono iniettare capitali in società e progetti a lungo termine (*European Long-Term Investment Funds*, ELTIF).

La proposta stabilisce i requisiti minimi per gli ELTIF, ovvero le tipologie di attività in cui sarebbero autorizzati a investire (infrastrutture, trasporti ed energie rinnovabili); le regole sulla distribuzione dei capitali per ridurre i rischi; norme sulle informazioni che devono essere comunicate agli investitori. Si prevede inoltre che il gestore dell'ELTIF debba soddisfare i requisiti rigorosi previsti dalla [direttiva sui gestori dei fondi](#) di investimento alternativi.

## **Investimenti a lungo termine e piani individuali di risparmio (PIR)**

Con la **legge di bilancio 2017** (legge n. 232 del 2016, articolo 1, commi 88-114) sono state introdotte **agevolazioni fiscali** volte a incoraggiare investimenti a lungo termine (per almeno cinque anni) nelle imprese e in particolar modo nelle PMI.

Tale scopo è stato perseguito anzitutto detassando i redditi derivanti dagli investimenti a lungo termine (almeno cinque anni) nel capitale delle imprese, se effettuati dalle casse previdenziali o da fondi pensione nel limite del 5 per cento dei loro asset. Le operazioni di costituzione, trasformazione, scorporo e concentrazione tra fondi pensione sono assoggettate alle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura agevolata, ovvero nella misura fissa di 200 euro.

Inoltre, sono esentati da tassazione i redditi di capitale e i redditi diversi percepiti da persone fisiche, al di fuori di attività di impresa commerciale, se derivano da investimenti effettuati nei cd. **piani di risparmio a lungo termine**. I piani individuali di risparmio (c.d. PIR), per beneficiare dell'esenzione, devono essere detenuti per almeno 5 anni: si tratta di investimenti nel capitale di imprese italiane e europee, con una **riserva per le PMI**, nei limiti di 30 mila euro all'anno e, comunque di complessivi 150 mila euro. Sono gestiti dagli intermediari finanziari e dalle imprese di assicurazione, i quali devono investire le somme assicurando la diversificazione del portafoglio.

Con successive disposizioni (contenute nel **decreto-legge n. 50 del 2017**) è stato precisato il regime fiscale applicabile in caso di cessione degli investimenti prima del quinquennio; il provvedimento ha inoltre consentito l'investimento nei PIR anche da parte **delle casse di previdenza e dei fondi pensione**, con l'applicazione del regime fiscale agevolato che ne prevede la detassazione, a specifiche condizioni. Inoltre, per i predetti enti, gli investimenti nei PIR non sono sottoposti ai limiti quantitativi previsti dalla legge per le persone fisiche.

La **legge di bilancio 2018** (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 73) ha previsto che gli enti di previdenza e i fondi pensione, nell'ambito degli investimenti a lungo termine, possano investire somme, fino al 5 per cento dell'attivo patrimoniale, nell'acquisto di quote di prestiti o di fondi di credito cartolarizzati erogati o originati per il tramite di piattaforme di prestiti per soggetti non professionali (c.d. *peer to peer lending*), gestite da intermediari finanziari, da istituti di pagamento ovvero da soggetti vigilati operanti sul territorio italiano in quanto autorizzati in altri Stati dell'UE.

La medesima legge (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 80) ha inoltre ammesso tra le imprese in cui deve essere investito almeno il 70 per cento dei PIR anche quelle imprese che svolgono **un'attività immobiliare**.

## Focus

- [Investimenti a lungo termine e PIR: il quadro normativo aggiornato a 16 febbraio 2018](#)

### ***Investimenti a lungo termine e PIR: il quadro normativo***

La **legge di bilancio 2017** (legge n. 232 del 2016, articolo 1, commi 88-114) ha introdotto **agevolazioni fiscali** volte a incoraggiare **investimenti a lungo termine** (per almeno **cinque anni**) **nelle imprese** e in particolar modo nelle **PMI**, nonché per le **persone fisiche** attraverso i **piani individuali di risparmio**. In primo luogo è stabilita la **detassazione per i redditi** derivanti dagli **investimenti a lungo termine** (almeno **cinque anni**) nel capitale delle imprese effettuati dalle **casse previdenziali** o da **fondi pensione** nel limite del **5 per cento** dei loro asset. Le operazioni di costituzione, trasformazione, scorporo e concentrazione tra fondi pensione sono assoggettate alle imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200 euro (commi 88-99). In secondo luogo è previsto un **regime di esenzione fiscale** per i **redditi** di capitale e i redditi diversi percepiti da **persone fisiche** residenti in Italia, al di fuori dello svolgimento di attività di impresa commerciale, derivanti dagli investimenti effettuati in **piani di risparmio a lungo termine**. Per beneficiare dell'esenzione i **piani individuali di risparmio** (c.d. **PIR**) devono essere detenuti per **almeno 5 anni** e devono investire nel capitale di imprese italiane e europee, con una riserva per le PMI, nei limiti di **30 mila euro all'anno** e, comunque di **complessivi 150 mila euro**. I piani di risparmio devono essere gestiti dagli intermediari finanziari e dalle imprese di assicurazione i quali devono investire le somme assicurando la diversificazione del portafoglio.

Il **decreto-legge n. 50 del 2017** ha modificato il **regime fiscale** applicabile nelle ipotesi di **cessione degli investimenti prima del quinquennio**; sono introdotti specifici **obblighi informativi e documentali** per gli investitori ed è disciplinato il **regime di plusvalenze e minusvalenze**. Sono allungati i termini per reinvestire le somme che derivano dalla cessione, prima del quinquennio, degli investimenti agevolati. L'**investimento nei PIR** è consentito anche da parte delle **casse di previdenza** e dei **fondi pensione**, con l'applicazione del regime fiscale agevolato che ne prevede la detassazione; per i **predetti enti**, gli **investimenti** nei PIR **non sono sottoposti ai limiti quantitativi previsti dalla legge** (destinazione agli investimenti qualificati in strumenti finanziari delle imprese di somme o valori per un importo non superiore, in ciascun anno solare, a 30.000 euro ed entro un limite complessivo non superiore a 150.000 euro). In sostanza, si consente agli enti di previdenza obbligatoria e ai fondi pensione di effettuare **investimenti**, fino al **5 per cento** del loro **attivo** patrimoniale risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente in **investimenti qualificati** nonché in **piani di risparmio a lungo termine**.

La **legge di bilancio 2018** (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 73) ha previsto che gli **enti di previdenza e i fondi pensione**, nell'ambito degli **investimenti a lungo termine**, possano investire somme, fino al 5 per cento dell'attivo patrimoniale, **nell'acquisto di quote di prestiti o di fondi di credito cartolarizzati** erogati o originati per il tramite di **piattaforme di prestiti per soggetti non professionali** (c.d. *peer to peer lending*), gestite da intermediari finanziari, da istituti di pagamento ovvero da soggetti vigilati operanti sul territorio italiano in quanto autorizzati in altri Stati dell'UE. La stessa legge ha inoltre ammesso tra le imprese nelle quali deve essere investito almeno il 70 per cento dei **PIR** anche le **imprese che svolgono un'attività immobiliare** (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 80).

Per investimenti qualificati si intendono quelli in **azioni o quote di imprese** residenti fiscalmente in Italia, nella UE o nello Spazio economico europeo ovvero in **azioni o quote di OICR** (organismi di investimento collettivo del risparmio: Fondi comuni di investimento, Società di investimento a capitale variabile - Sicav, Società di investimento a capitale fisso - Sicaf, Fondi di investimento alternativi - FIA) residenti fiscalmente in Italia, nella UE o nello Spazio economico europeo i quali investono prevalentemente nelle predette azioni o quote di imprese (comma 89). Come anticipato la **legge di bilancio 2018** (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 73) ha incluso tra gli investimenti qualificati anche le **quote di prestiti o di fondi di credito cartolarizzati** erogati o originati per il tramite di **piattaforme di prestiti per soggetti non professionali** (c.d. *peer to peer lending*), gestite da intermediari finanziari, da istituti di pagamento ovvero da soggetti vigilati operanti sul territorio italiano in quanto autorizzati in altri Stati dell'UE.

I **redditi** generati da tali **investimenti** sono **esenti** da imposizione (comma 90), purché gli strumenti finanziari oggetto di investimento qualificato siano detenuti per **almeno cinque anni** (comma 91). Ove ceduti **prima** dei cinque anni, i redditi realizzati attraverso la cessione e quelli percepiti durante il periodo minimo di investimento sono soggetti all'**imposta sostitutiva** ordinaria (26 per cento), unitamente agli interessi, senza applicazione di sanzioni, ed il relativo versamento va effettuato entro il giorno 16 del secondo mese successivo alla cessione. In caso di rimborso o scadenza dei titoli oggetto di investimento prima dei cinque anni, le somme conseguite vanno reinvestite negli strumenti finanziari citati entro 90 giorni.

Analoga agevolazione è prevista per le **forme di previdenza complementare (fondi pensione)**, che possono destinare somme, fino al **5 per cento** dell'attivo patrimoniale risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente, agli **investimenti qualificati** e ai **piani di risparmio a lungo termine** (comma 92), purché l'investimento duri almeno **cinque anni** (comma 93). I redditi generati dagli investimenti sono **esenti** e pertanto non sono soggetti all'imposta sostitutiva del 20 per cento (prevista dall'articolo 17 del D.Lgs. n. 252 del 2005) (comma 94). Ai fini della formazione delle prestazioni pensionistiche erogate dai fondi pensione, i redditi derivanti dai predetti investimenti incrementano la parte corrispondente ai redditi già assoggettati ad imposta. **In caso di cessione** degli strumenti finanziari oggetto di investimento **prima dei cinque anni** i redditi realizzati attraverso la cessione e quelli che non hanno concorso alla formazione della predetta base imponibile ai sensi del periodo precedente durante il periodo minimo di investimento, sono soggetti ad **imposta sostitutiva del 20 per cento**, senza applicazione di sanzioni, ed il relativo versamento, unitamente agli interessi, va effettuato entro il giorno 16 del secondo mese successivo alla cessione. In caso di rimborso o scadenza degli strumenti finanziari oggetto di investimento prima del quinquennio, il controvalore conseguito deve essere reinvestito in strumenti finanziari qualificati entro 90 giorni dal rimborso.

La **ritenuta sui dividendi** (articolo 27 del D.P.R. n. 600 del 1973) e l'**imposta sostitutiva sugli utili derivanti da azioni in deposito accentrato** preso la Monte Titoli S.p.A. (27-ter del D.P.R. n. 600 del 1973) **non si applicano agli utili corrisposti ai fondi pensione** istituiti negli Stati membri dell'Unione europea e negli Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo **derivanti dagli investimenti qualificati** in esame **fino al 5 per cento dell'attivo patrimoniale**

risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente detenuti per cinque anni (comma 95).

Ai fini dell'applicazione delle disposizioni agevolative illustrate, il soggetto percettore del reddito è tenuto a produrre una **dichiarazione** dalla quale risulti la sussistenza delle condizioni previste dalla legge (investimento non superiore al cinque per cento dell'attivo patrimoniale), nonché l'impegno a detenere gli strumenti finanziari oggetto dell'investimento qualificato per almeno 5 anni. Il percettore deve altresì dichiarare che i redditi generati dagli investimenti qualificati non sono relativi a partecipazioni qualificate (comma 95-*bis*). Inoltre, le Casse previdenziali e i fondi pensione devono dare **separata evidenza delle somme** destinate a detti investimenti (comma 95-*ter*). Eventuali **minusvalenze e perdite** relative agli strumenti finanziari oggetto di investimento qualificato - realizzate mediante **cessione a titolo oneroso** ovvero **rimborso** degli strumenti finanziari oggetto degli investimenti - sono **deducibili** dalle plusvalenze o dai proventi realizzati nelle successive operazioni nello stesso periodo di imposta e nei successivi, **non oltre il quarto**; ovvero, possono essere portate in deduzione secondo le norme generali sulle plusvalenze contenute all'articolo 68, comma 5, del TUIR (ai sensi del quale plusvalenze e relative minusvalenze, alle condizioni di legge, sono sommate algebricamente; nel caso di componenti negative superiori alle positive, l'eccedenza può essere portata in deduzione, fino a concorrenza, dalle plusvalenze e dagli altri redditi dei periodi d'imposta successivi ma non oltre il quarto, a condizione che sia indicata nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel quale le minusvalenze e le perdite sono state realizzate). Per le forme di previdenza complementare, le minusvalenze e le perdite maturate o realizzate relativamente agli strumenti finanziari oggetto degli investimenti qualificati concorrono a formare la base imponibile dell'imposta sostitutiva del 20 per cento, prevista dall'articolo 17 del D.lgs. n. 252 del 2005 (comma 95-*quater*).

La disciplina dei **PIR – Piani individuali di risparmio a lungo termine** (commi 100-114 della legge n. 232 del 2016) prevede un regime di **esenzione** fiscale per i redditi di capitale e i redditi diversi percepiti da **persone fisiche** residenti in Italia, al di fuori dello svolgimento di attività di impresa commerciale, derivanti da **investimenti** detenuti per almeno 5 anni nel capitale di imprese italiane e europee, con una riserva per le Pmi, nei limiti di 30mila euro all'anno e, comunque di complessivi 150mila euro. I piani di risparmio devono essere gestiti dagli **intermediari finanziari** e dalle **imprese di assicurazione** i quali devono investire le somme assicurando la diversificazione del portafoglio. A seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 50 del 2017, come detto, anche **fondi pensione** e **casse di previdenza** possono accedere a tali strumenti ed alla relativa detassazione.

Il PIR si costituisce con la destinazione di somme o valori per **un importo non superiore**, in ciascun anno solare, **a 30.000 euro** ed entro un limite complessivo non superiore **a 150.000 euro**, attraverso l'apertura di un rapporto di custodia o amministrazione o di gestione di portafogli o altro stabile rapporto con esercizio dell'opzione per l'applicazione del **regime del risparmio amministrato** di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461, o di un contratto di assicurazione sulla vita o di capitalizzazione, avvalendosi di **intermediari abilitati** o

**imprese di assicurazione.** I limiti di 30.000 e 150.000 euro **non si applicano** agli investimenti delle **casce previdenziali** e dei **fondi pensione** in PIR (comma 101).

In ciascun anno solare di durata del piano, per almeno i due terzi dell'anno stesso, le somme o i valori destinati nel piano di risparmio a lungo termine devono essere **investiti per almeno il 70 per cento** del valore complessivo **in strumenti finanziari**, anche non negoziati nei mercati regolamentati o nei sistemi multilaterali di negoziazione, emessi o stipulati con imprese fiscalmente residenti in Italia o in Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'accordo sullo spazio economico europeo con stabili organizzazioni in Italia. La **legge di bilancio 2018** (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 80) ha soppresso la previsione che escludeva dall'ambito di applicazione della disciplina dei PIR l'impresa esercitante attività immobiliare con la relativa definizione. La predetta quota del 70 per cento deve essere investita per **almeno il 30 per cento** del valore complessivo in strumenti finanziari di **imprese diverse da quelle inserite nell'indice FTSE MIB** di Borsa italiana o in indici equivalenti di altri mercati regolamentati (comma 102).

**Non più del 10 per cento** delle somme o valori destinati nel piano **può essere investito** in strumenti finanziari emessi o stipulati **con lo stesso soggetto**, o con altra società appartenente al medesimo gruppo, **oppure in depositi e conti correnti** (comma 103). Le somme conferite nel piano possono essere investite **anche in quote o azioni di organismi di investimento collettivo del risparmio** (OICR) residenti nel territorio dello Stato o in Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'accordo sullo spazio economico europeo **che investono per almeno il 70 per cento dell'attivo in strumenti finanziari qualificati** e che rispettano le condizioni per l'accesso al beneficio (comma 104). Inoltre, le somme o valori destinati nel piano non possono essere investite in strumenti finanziari emessi o stipulati con soggetti residenti in Stati o territori diversi da quelli che consentono un **adeguato scambio di informazioni** (comma 105).

Gli **strumenti finanziari** in cui è investito il piano devono essere **detenuti per almeno cinque anni**. In caso di **cessione prima** dei cinque anni i redditi realizzati attraverso la cessione e quelli percepiti durante il periodo minimo di investimento del piano sono soggetti ad **imposizione secondo le regole ordinarie, unitamente agli interessi, senza applicazione di sanzioni**: il relativo versamento deve essere effettuato dai soggetti gestori entro il giorno 16 del secondo mese successivo alla cessione. I soggetti gestori recuperano le imposte dovute attraverso adeguati disinvestimenti o chiedendone la provvista al titolare. In caso di rimborso degli strumenti finanziari oggetto di investimento prima del quinquennio, il controvalore conseguito deve essere reinvestito negli strumenti finanziari ammessi entro novanta giorni dal rimborso (comma 106).

Il **mancato rispetto dei limiti di investimento** comporta la **decadenza** dal beneficio fiscale relativamente ai redditi degli strumenti finanziari detenuti nel piano stesso, diversi da quelli investiti nel medesimo piano nel rispetto delle condizioni fissate, e l'**obbligo di corrispondere le imposte non pagate**, unitamente agli interessi, senza applicazione di sanzioni (comma 107).

Le ritenute alla fonte e le imposte sostitutive eventualmente applicate e non dovute, fanno sorgere in capo al titolare del piano il diritto a ricevere una somma corrispondente. I soggetti gestori provvedono al pagamento della predetta somma, computandola in diminuzione dal versamento delle ritenute e delle imposte dovute

dai medesimi soggetti. Non si applicano né il limite annuale di 250.000 euro per l'utilizzo dei crediti di imposta (articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), né il limite massimo di compensabilità di crediti di imposta e contributi pari a 700.000 euro (articolo 34, della legge 23 dicembre 2000, n. 388) (comma 108).

Le **minusvalenze**, le perdite e i differenziali negativi realizzati mediante la cessione o il rimborso degli strumenti finanziari detenuti nel piano **sono deducibili** dalle plusvalenze, differenziali positivi o proventi realizzati nelle operazioni successive poste in essere nell'ambito del piano stesso, sottoposte a tassazione a partire dal medesimo periodo d'imposta e non oltre il quarto. **Alla chiusura del piano** le minusvalenze, le perdite e i differenziali negativi **possono essere portati in deduzione non oltre il quarto periodo d'imposta** successivo a quello del realizzo nell'ambito di un altro rapporto, di cui sia titolare la medesima persona fisica, con opzione per il regime del risparmio amministrato, ovvero possono essere portati in deduzione, fino a concorrenza, dalle plusvalenze e dagli altri redditi dei periodi d'imposta successivi ma non oltre il quarto, a condizione che sia indicata nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel quale le minusvalenze e le perdite sono state realizzate (articolo 68, comma 5, del TUIR) (comma 109).

In caso di strumenti finanziari appartenenti alla stessa categoria, si considerano ceduti prima gli strumenti acquistati per primi, e si considera come costo d'acquisto il costo medio ponderato dell'anno di acquisto (comma 110).

Il **trasferimento** di un piano di risparmio a lungo termine **da un intermediario ad un altro** non rileva ai fini del computo del periodo minimo di detenzione (comma 111).

**Ciascuna persona fisica non può aprire più di un piano di risparmio a lungo termine** e che **ciascun piano di risparmio** a lungo termine non può avere più di **un titolare**. L'intermediario o l'impresa di assicurazioni presso il quale è costituito il piano, all'atto dell'incarico, devono acquisire un'autocertificazione, da parte del titolare, con la quale lo stesso dichiara di non essere titolare di un altro piano di risparmio a lungo termine (comma 112). Inoltre, l'intermediario o l'impresa di assicurazioni presso il quale è costituito il piano di risparmio deve tenere **separata evidenza** delle somme destinate nel piano in anni differenti nonché **degli investimenti qualificati effettuati** (comma 113).

Si prevede, infine, l'**esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni** per il trasferimento *mortis causa* degli strumenti finanziari detenuti nel piano (comma 114).

## Principali provvedimenti fiscali sulle imprese

Nel corso dell'attuale legislatura sono stati adottati vari **provvedimenti in materia di tassazione dei redditi delle società**, i principali dei quali sono:

- la riduzione dell'aliquota IRES dal 27,5 al 24 per cento, a partire dal 2017 (prevista dalla legge di stabilità 2016);
- il maxi-ammortamento e l'iperammortamento;
- l'Aiuto alla Crescita Economica (ACE);
- l'imposta sul reddito d'impresa (IRI)
- il credito d'imposta beni strumentali nelle regioni del Mezzogiorno
- il credito d'imposta in ricerca e sviluppo
- il *patent box*.

Per approfondimenti su tali misure si rimanda a quanto descritto nei temi [Tassazione del settore produttivo](#) e [Crediti d'imposta per imprese, cultura e ricerca](#).

### *Il maxi ammortamento e l'iper ammortamento*

La legge di stabilità 2016 ha introdotto un'agevolazione temporanea agli investimenti in beni materiali strumentali nuovi, realizzati a partire dal 15 ottobre 2015 e per tutto il 2016, attraverso una maggiorazione del costo di acquisizione fiscalmente riconosciuto pari al 40% (il cosiddetto maxi o super ammortamento). L'agevolazione ha effetto solo ai fini dell'imposta sui redditi (IRES) ma non per l'IRAP.

La legge di bilancio 2017 ha prorogato - tranne che per taluni beni - la disciplina relativa al super ammortamento in relazione agli investimenti effettuati entro il 31 dicembre 2017 (o, al ricorrere di determinate condizioni, entro il 30 giugno 2018).

La stessa legge introduce, accanto al maxi ammortamento, una nuova disciplina che prevede la possibilità, per i soli titolari di reddito d'impresa, di maggiorare il costo di acquisizione in misura "rafforzata" per:

- gli investimenti in beni materiali strumentali nuovi, effettuati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2017 (o, come sopra indicato, entro il 30 giugno 2018); si tratta di beni elencati nell'allegato A alla legge di bilancio 2017, per i quali la maggiorazione è riconosciuta nella misura del 150 per cento del costo di acquisizione (c.d. "iper ammortamento");
- gli investimenti in determinati beni immateriali strumentali effettuati, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2017 (o, al ricorrere di determinate condizioni, entro il 30 giugno 2018), da soggetti che beneficiano dell'iper ammortamento; si tratta di beni come *software*, sistemi e *system integration*, piattaforme e applicazioni, elencati nell'allegato B alla legge di bilancio 2017, precedentemente esclusi dalla disciplina del super ammortamento, per i quali la legge di bilancio 2017 ha riconosciuto una maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisizione (c.d. "maggiorazione relativa ai beni immateriali").

Per poter beneficiare dalla maggiorazione "rafforzata" i beni materiali e immateriali di cui ai predetti allegati A e B devono rispettare anche il requisito della "interconnessione" al sistema aziendale di gestione della produzione o alla rete di fornitura.(per approfondimenti, v. circolare Agenzia delle entrate n. 23/E del 26

maggio 2016 e risoluzione n. 74/E del 14 settembre 2016 e [circolare N.4/E del 30/03/2017](#)).

### ***L' Aiuto alla Crescita Economica***

A partire dall'anno d'imposta 2011 è ammessa la deduzione dall'imponibile del rendimento figurativo degli apporti di nuovo capitale proprio e degli utili reinvestiti (decreto legge n. 201 del 2011, 'Salva-Italia'). Il rendimento figurativo del capitale proprio, fissato al 3 per cento nel triennio 2011-2013, è stato successivamente elevato nel triennio 2014-2016 ed è stato infine ridotto al 2,3 per cento nel 2017 per essere fissato al 2,7 per cento a partire dal 2018 dalla legge di Bilancio 2017. L'articolo 7 del decreto-legge n. 50 del 2017 ha rideterminato, abbassandole, le aliquote ACE. In particolare, dall'ottavo periodo d'imposta della sua applicazione, l'aliquota per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio è fissata all'1,5 per cento in luogo del previgente 2,7 per cento. Inoltre la misura di aliquota disposta per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2017 è fissata nella misura dell'1,6 per cento, in luogo del 2,3 per cento.

### ***L'imposta sul reddito d'impresa (IRI)***

La legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016, articolo 1, commi 547-548) ha introdotto la disciplina della nuova **imposta sul reddito d'impresa (IRI)** - da calcolare sugli **utili trattenuti presso l'impresa** - per gli **imprenditori individuali e le società in nome collettivo ed in accomandita semplice** in regime di contabilità ordinaria. L'opzione per l'applicazione dell'IRI si effettua in sede di dichiarazione dei redditi, ha durata di cinque periodi di imposta ed è rinnovabile. In tale ipotesi, su detti redditi opera la sostituzione delle aliquote progressive IRPEF con l'aliquota unica IRI, pari all'aliquota IRES (24 per cento dal 2017). Il decreto-legge n. 50 del 2017 (articolo 58) ha precisato il trattamento tributario spettante alle somme prelevate da riserve IRI in caso di fuoriuscita dal regime (anche a seguito della cessazione dell'attività).

Per effetto della [legge di bilancio 2018](#) (comma 1063), che ne ha differito di un anno l'applicazione, l'imposta è operativa dal 1° gennaio 2018.

### ***Il credito d'imposta beni strumentali nelle regioni del Mezzogiorno***

Il credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone assistite ubicate nelle regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo), istituito dalla legge di stabilità 2016 dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2019, prevede un'agevolazione pari al 20 per cento per le piccole imprese, al 15 per cento per le medie imprese e al 10 per cento per le grandi imprese. L'agevolazione è commisurata alla quota del costo complessivo degli investimenti eccedente gli ammortamenti dedotti nel periodo d'imposta relativi alle stesse categorie di beni d'investimento della stessa struttura produttiva, esclusi gli ammortamenti dei beni oggetto dell'investimento agevolato, nel limite massimo di 1,5 milioni di euro per le piccole imprese, di 5 milioni per le medie imprese e di 15 milioni per le grandi imprese.

L'articolo 7-*quater* del **decreto-legge n. 243 del 2016** ha elevato tali massimali

portandoli a **3 milioni** di euro per le **piccole** imprese e a **10 milioni** per le **medie imprese**, mentre è rimasto a 15 milioni quello per le grandi imprese. La stessa norma ha elevato il credito d'imposta alla misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020, ovvero al 25 per cento per le grandi imprese situate in Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna e al 10 per cento per le grandi imprese situate in determinati comuni delle regioni Abruzzo e Molise. Le intensità massime di aiuto applicabili alle grandi imprese possono essere maggiorate di un massimo di 20 punti percentuali per le piccole imprese o di un massimo di 10 punti percentuali per le imprese di medie dimensioni. Alle imprese attive nei settori agricolo, forestale e ittico gli aiuti sono concessi nei limiti e alle condizioni previsti dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Il decreto-legge n. 50 del 2017 ha previsto la rimodulazione dell'autorizzazione di spesa per gli anni 2017-2019 relativa al credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone assistite ubicate nelle regioni del Mezzogiorno. In particolare le risorse stanziare per il 2017 sono ridotte di 110 milioni (da 617 milioni di euro, previsti dall'articolo 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015, a 507 milioni), mentre per gli anni 2018 e 2019 le risorse sono aumentate di 55 milioni annui (da 617 a 672 milioni).

### ***Il credito d'imposta in ricerca e sviluppo***

Il decreto-legge n. 145 del 2013 ha istituito un **credito di imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo**. In origine la misura prevedeva un credito d'imposta pari al 50 per cento delle spese incrementalmente sostenute dalle imprese rispetto all'anno precedente, con un'agevolazione massima di 2,5 milioni di euro per impresa ed una spesa minima di 50 mila euro, per poter accedere all'agevolazione. La **legge di stabilità 2015** ha modificato tale disciplina in più punti, in particolare riducendo l'aliquota dell'agevolazione (dal 50 al 25 per cento), salvo mantenerla al 50 per cento per le spese relative al personale altamente qualificato impiegato in attività di ricerca e sviluppo e per i contratti di ricerca con università ed enti di ricerca e start-up innovative; ha aumentato l'importo massimo per impresa da 2,5 milioni a 5 milioni di euro per impresa; ha ridotto la soglia minima di investimenti agevolabili da 50 mila a 30 mila euro. La medesima legge ha disposto che per poter beneficiare del credito d'imposta, gli investimenti devono essere effettuati dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014 fino a quello in corso al 31 dicembre 2019 ed ha eliminato il limite di fatturato delle imprese beneficiarie. La **legge di bilancio 2017** ha esteso di un anno, fino al **31 dicembre 2020**, il periodo di tempo nel quale devono essere effettuati gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo da parte delle imprese per poter beneficiare del credito di imposta e ha disposto a **decorrere dal 2017** l'incremento della **misura** dell'agevolazione dal **25 al 50 per cento**. **L'importo massimo** annuale del credito d'imposta riconosciuto a ciascun beneficiario è stato **elevato da 5 a 20 milioni di euro**. Sono state rese ammissibili le spese relative a personale impiegato nelle attività di ricerca e sviluppo, non essendo più richiesta la qualifica di "personale altamente qualificato". Le novità introdotte hanno efficacia a decorrere dal **periodo d'imposta successivo a quello in corso il 31 dicembre 2016**.

## **Il Patent Box**

I commi 37-45 della legge di stabilità 2015 hanno introdotto una specifica disciplina agevolativa per alcuni **beni immateriali d'impresa**: le imprese possono optare per un regime fiscale di favore (cd. **patent box**), consistente nell'esclusione dall'imponibile del 50 per cento dei redditi derivanti dall'utilizzazione di alcune tipologie dei predetti beni (tra cui i brevetti) nonché delle plusvalenze derivanti dalla loro cessione, se il 90 per cento del corrispettivo è reinvestito. Il **decreto-legge n. 50 del 2017** ha escluso i marchi dal novero dei beni agevolabili; sono stati invece inclusi nel novero dei redditi che beneficiano del regime speciale anche quelli derivanti dall'utilizzo congiunto di beni immateriali, legati da vincoli di complementarità, a specifiche condizioni di legge. E' stata contestualmente inserita una clausola di *grandfathering*, che consente di conservare i benefici del *patent box* secondo la disciplina originaria, relativamente alle opzioni esercitate per i primi due periodi d'imposta, per tutto il quinquennio di validità delle stesse e, comunque, non oltre il 30 giugno 2021. L'opzione ha durata per cinque esercizi sociali, è irrevocabile e rinnovabile, e si può esercitare a condizione di essere residenti in Paesi con i quali vige un accordo per evitare la doppia imposizione e vi è un effettivo scambio di informazioni. In caso di utilizzo diretto, il contributo economico di tali beni alla produzione del reddito è determinato sulla base di un apposito accordo con l'amministrazione finanziaria (*ruling* internazionale). La quota di reddito agevolabile è determinata sulla base del rapporto tra i costi di attività di ricerca e sviluppo sostenuti per il mantenimento, l'accrescimento e lo sviluppo del bene immateriale e i costi complessivi sostenuti per produrre il bene. Sul regime, l'Agenzia delle entrate ha fornito chiarimenti operativi con due circolari: la circolare n. 36/E del 1° dicembre 2015 e la circolare n. 11/E del 7 aprile 2016. Con il provvedimento del 6 maggio 2016 l'Agenzia delle entrate ha chiarito il riparto di competenza, tra i propri uffici, in ordine alle istanze di accesso al *patent box*.

## Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese

Nel corso della XVII legislatura sono adottati alcuni interventi finalizzati al **sostegno all'internazionalizzazione** delle imprese.

A livello nazionale, **le politiche di sostegno all'internazionalizzazione sono gestite** da un insieme di Ministeri e di Agenzie tecniche specializzate nei diversi tipi di intervento, che operano all'interno di una **Cabina di regia** per l'Italia internazionale, nella quale vengono elaborate le strategie programmatiche, attraverso un processo di consultazione delle organizzazioni imprenditoriali e di coordinamento tra i diversi soggetti, nazionali e locali. La Cabina di regia per l'internazionalizzazione è co-presieduta dal Ministro degli affari esteri e dal Ministro dello sviluppo economico. Vi partecipano il Ministro per i beni, le attività culturali e il turismo (che co-presiede per le materie di propria competenza), il Ministro dell'economia e finanze, il Ministro per le politiche agricole, alimentari e forestali, i Presidenti della Conferenza delle Regioni, di Unioncamere, Confindustria, Rete imprese Italia, Associazione bancaria italiana e Alleanza delle cooperative. I principali enti operativi sono, per i servizi reali, l' *Italian Trade Agency* (Ita-Ice Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane) e, per gli strumenti di supporto finanziario, la **Cassa depositi e prestiti (Cdp S.p.A.)**, società per azioni controllata dal MEF, a cui fanno capo anche la SACE, agenzia per l'assicurazione dei crediti all'export, e la Società italiana per le imprese all'estero (SIMEST).

L' **ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane** è il principale organo competente all'attuazione del Piano di promozione del *Made in Italy*, tenuto conto delle intese raggiunte con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per ciò che attiene agli interventi che riguardano il settore agroalimentare (cfr. *infra*).

La **SIMEST S.p.A.** è una società del **Gruppo Cassa depositi e prestiti** che sostiene la crescita delle imprese italiane attraverso l'internazionalizzazione della loro attività. Controllata al 76% dalla **SACE** e partecipata da banche e associazioni imprenditoriali, SIMEST persegue l'obiettivo di promuovere investimenti di imprese italiane all'estero e di sostenerli sotto il profilo tecnico e finanziario, concedendo finanziamenti a tasso agevolato per studi di fattibilità finalizzati a valutare l'opportunità di investire all'estero, realizzazione di strutture commerciali all'estero.

La **SACE S.p.A.** – già Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero – è la società autorizzata a rilasciare garanzie e ad assumere rischi di carattere politico, economico, commerciale e di cambio ai quali sono esposti gli operatori nazionali nelle loro attività con l'estero e di internazionalizzazione dell'economia italiana. Nel 2012, ai sensi dell'articolo 23- *bis* del D.L. 7 luglio 2012, n. 95, nell'ambito di un più ampio piano di valorizzazione e dismissione di partecipazioni societarie pubbliche, Sace S.p.a. è stata interamente ceduta dallo Stato a Cassa depositi e prestiti S.p.A. In data 9 novembre 2012, Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ha acquistato l'intero capitale sociale di SACE dal Ministero dell'economia e delle finanze, avendo esercitato l'opzione di acquisto di cui all'art. 23- *bis* del D.L. n. 95/2012.

Tra gli interventi adottati nella XVII legislatura, si richiama *in primis* il **Piano di promozione straordinaria del *Made in Italy* e per l'attrazione degli investimenti in Italia**, avviato nel 2015 e attuato negli anni successivi della legislatura. Per tale Piano, **la legge di stabilità 2015** (legge n. 190/2014) ha inizialmente stanziato complessivi 130 milioni per il 2015, 50 milioni per il 2016 e 40 milioni per il 2017. Le risorse sono state successivamente implementate.

In particolare, il D.L. cd. "Sblocca Italia" (articolo 30, D.L. 12 settembre 2014, convertito, con modificazioni, nella L. 11 novembre 2014, n. 164) ha previsto l'istituzione del Piano in questione, demandandone l'adozione al Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, d'intesa con il Ministro degli affari esteri e cooperazione internazionale, nonché con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali con riferimento alle specifiche azioni che riguardano il settore agroalimentare.

Il Piano è stato finalizzato ad ampliare il numero delle imprese, in particolare PMI,

che operano nel mercato globale, espandere le quote italiane del commercio internazionale, valorizzare l'immagine del *Made in Italy* nel mondo, sostenere le iniziative di attrazione degli investimenti esteri in Italia.

Le linee di intervento del Piano sono state individuate dalla norma di legge istitutiva e successivamente specificate nella normativa attuativa (D.M. 20 febbraio 2015 del Ministro dello Sviluppo Economico che ha anche individuato, ai sensi del D.L. n. 133/2014, nell'ICE-Agenzia il soggetto principale competente all'attuazione del Piano stesso, nonché il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali per le azioni più propriamente inerenti al sostegno al *made in Italy* agroalimentare).

Si tratta delle seguenti linee di intervento:

- a) iniziative straordinarie di formazione e informazione sulle opportunità offerte dai mercati esteri alle imprese, in particolare PMI;
- b) supporto alle più rilevanti manifestazioni fieristiche italiane di livello internazionale;
- c) valorizzazione delle produzioni di eccellenza, in particolare agricole e agroalimentari, e tutela all'estero dei marchi e delle certificazioni di qualità e di origine delle imprese e dei prodotti;
- d) sostegno alla penetrazione dei prodotti italiani nei diversi mercati, anche attraverso appositi accordi con le reti di distribuzione;
- e) realizzazione di un segno distintivo unico, per le iniziative di promozione all'estero e durante l'Esposizione universale 2015, delle produzioni agricole e agroalimentari che siano rappresentative della qualità e del patrimonio enogastronomico italiano;
- f) realizzazione di campagne di promozione strategica nei mercati più rilevanti e di contrasto al fenomeno dell'*Italian sounding*;
- g) sostegno all'utilizzo degli strumenti di *e-commerce* da parte delle PMI;
- h) realizzazione di tipologie promozionali innovative per l'acquisizione e la fidelizzazione della domanda dei mercati esteri;
- i) rafforzamento organizzativo delle *start up* nonché delle micro, piccole e medie imprese in particolare attraverso l'erogazione di contributi a fondo perduto in forma di *voucher*;
- j) sostegno ad iniziative di promozione delle opportunità di investimento in Italia, nonché di accompagnamento e assistenza degli investitori esteri in Italia.

I fondi stanziati dalla Legge di bilancio 2015, relativi all'annualità 2015, sono stati ripartiti (tra i diversi interventi con il **D.M. 14 marzo 2015 e con il D.M. 7 aprile 2015**). I Fondi 2015 sono stati peraltro integrati con l'articolo 8 del D.L. n. 185/2015 di ulteriori 10 milioni di euro a specifica destinazione: manifestazioni fieristiche italiane di livello internazionale e realizzazione di campagne di promozione strategica nei mercati più rilevanti e di contrasto al fenomeno dell'*Italian sounding* (rispettivamente, per 2 milioni di euro e 8 milioni di euro).

Si consideri, inoltre, che, sempre per la realizzazione di **campagne di promozione strategica** nei mercati più rilevanti e di **contrasto al fenomeno dell'*Italian sounding***, una quota delle risorse stanziata dalla legge di bilancio 2015 per l'ICE - Agenzia è stata riservata all'**Associazione delle Camere di commercio italiane all'estero**. La riserva è stata pari a 2,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017.

Le sopra indicate attività delle Camere di commercio nell'ambito del Piano *Made in*

*Italy* sono state poi **rifinanziate per 1 milione** di euro per l'anno **2017** dalla legge di bilancio per il 2017 (L. n. 232/2016, articolo 1, comma 58), nonché, successivamente, dalla legge di bilancio per il 2018 (L. n. 205/2017, articolo 1, comma 501) per **2 milioni** di euro per ciascuno degli anni **2018 e 2019** e **3 milioni** di euro per l'anno **2020**.

Inoltre, parte delle risorse stanziata per il Piano *Made in Italy* dalla legge di bilancio 2015, pari a **3 milioni** di euro per ciascuno degli anni **2015, 2016 e 2017**, è stata poi destinata a contributi a fondo perduto per i **consorzi per l'internazionalizzazione**, per il sostegno alle PMI nei mercati esteri e la diffusione internazionale dei loro prodotti e servizi nonché per incrementare la conoscenza delle autentiche produzioni italiane presso i mercati e presso i consumatori internazionali, al fine di contrastare il fenomeno dell'*italian sounding* e della contraffazione dei prodotti agroalimentari italiani (la norma è stata attuata con il Decreto direttoriale del MISE del 23 dicembre 2016).

I consorzi per l'internazionalizzazione delle imprese sono **costituiti**, in forma di **società o consortile o cooperativa** ai sensi degli articoli 2602 e 2612 e ss. del codice civile, da PMI industriali, artigiane, turistiche, di servizi e agroalimentari aventi sede in Italia. Possono parteciparvi anche imprese del settore commerciale, nonché enti pubblici e privati, di banche e di imprese di grandi dimensioni, purché non fruiscono dei contributi pubblici. La nomina della maggioranza degli amministratori dei consorzi per l'internazionalizzazione spetta in ogni caso alle piccole e medie imprese consorziate, a favore delle quali i consorzi svolgono in via prevalente la loro attività.

Relativamente alle risorse stanziata per il Piano *Made in Italy* per l'**annualità 2016**, queste sono state ripartite e destinate alle finalità del Piano stesso con **Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 25 luglio 2016**.

Il Piano *Made in Italy* nel suo complesso è stato poi rifinanziato per **110 milioni** di euro per l'anno **2017** dalla legge di bilancio per il 2017.

La medesima legge ha poi specificamente destinato **un milione di euro per il 2017** al Ministero per lo sviluppo economico per le azioni da realizzare nell'ambito del Piano stesso.

Le **risorse** per il Piano **per l'anno 2017, stanziata** dal D.L. n. 133/2014 e dalla citata legge di bilancio per il 2017, e successivamente ridotte dall'articolo 13 del D.L. n. 50/201, sono state dunque complessivamente pari a **148 milioni** di euro e ripartite con **D.M. 13 aprile 2017**.

La **legge di bilancio per il 2018** (L. n. 205/2017), ha poi **esteso l'operatività del Piano per il *Made in Italy*** anche al **successivo triennio 2018-2020**, rifinanziandolo di **130 milioni per il 2018** e di **50 milioni per ciascun anno del biennio 2019-2020**.

Si rammenta in questa sede che, al di fuori della realizzazione del *Piano Made in Italy*, le Camere di commercio italiane all'estero, nel corso della legislatura, hanno ricevuto ulteriori finanziamenti, in particolare:

- la legge di bilancio 2017 ha stanziato **500 mila euro** per il **2017** e di **1,5 milioni**

per ciascuno degli anni **2018-2019**;

- la legge di bilancio per il 2018 (L. n. 205/2017, art. 1, co. 276, lett. g)) ha autorizzato **un ulteriore milione** di euro per il **2018**.

Tra gli strumenti finalizzati al **sostegno dell'internazionalizzazione** delle imprese si segnalano, infine, le misure previste dalla legge di bilancio 2018, la quale:

- per **promuovere lo sviluppo delle esportazioni e dell'internazionalizzazione** dell'economia italiana in **Paesi** qualificati ad alto rischio dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (**GAFI-FATF**), autorizza Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. ad operare, quale istituzione finanziaria, effettuando finanziamenti, rilasciando garanzie ed assumendo, in assicurazione, rischi non di mercato ai quali sono esposti, direttamente o indirettamente, gli operatori nazionali nella loro attività nei predetti Paesi (articolo 1, commi 260-266);
- interviene sulla disciplina concernente **l'attività assicurativa svolta da SACE S.p.A.** a supporto delle esportazioni e dell'internazionalizzazione dell'economia italiana, di cui all'art. 6, comma 9 del D.L. n. 269/2003, con disposizioni concernenti: la garanzia da parte dello Stato per impegni assunti da SACE S.p.A. in relazione a settori strategici; la definizione con delibera CIPE delle operazioni e delle categorie di rischi assicurabili, nonché le modalità di funzionamento della garanzia dello Stato; i criteri per il calcolo della remunerazione ricevuta da SACE S.p.A.; l'istituzione di un Fondo a copertura della garanzia statale (articolo 1, comma 267).
- misure finalizzate all'efficientamento del **Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi** per il finanziamento di **crediti all'esportazione** e per il finanziamento parziale della quota di capitale di rischio di imprese italiane in imprese all'estero (istituito dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973 e gestito da SIMEST) (articolo 1, commi 269-270).

## Focus

- [Interventi sulla disciplina di tutela dei marchi \(europei e nazionali\)](#)  
*aggiornato a 28 febbraio 2018*

### ***Interventi sulla disciplina di tutela dei marchi (europei e nazionali)***

L'art. 118 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) prevede che, "nell'ambito dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscano le misure per la creazione di titoli europei al fine di garantire una **protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione** e per l'istituzione di **regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello di Unione**".

Il Regolamento (CE) n. 40/94, codificato nel 2009 come **Regolamento (CE) n. 207/2009** e recentemente modificato dal **Regolamento (UE) n. 2424/2015**, ha creato un sistema specifico di protezione del **marchio per l'Unione europea**, che opera **in parallelo** alla **protezione** dei marchi disponibile a livello **degli Stati membri** in conformità ai rispettivi sistemi nazionali di protezione.

Il citato Regolamento (CE) n. 207/2009 sul marchio dell'Unione europea, come modificato dal Regolamento (UE) n. 2424/2015, fornisce, all'articolo 4, la seguente definizione di **marchio dell'Unione Europea**: esso può essere costituito da "tutti i segni, come le parole, compresi i nomi di persone o i disegni, le lettere, le cifre, i **colori**, la forma dei prodotti o del loro imballaggio e i **suoni**, a condizione che tali segni siano adatti a:

- a) distinguere i prodotti o i servizi di un'impresa da quelli di altre imprese;
- b) essere rappresentati nel registro dei marchi dell'UE in modo da consentire alle autorità competenti e al pubblico di determinare in modo chiaro e preciso l'oggetto della protezione garantita al loro titolare".

Con tale Regolamento, la precedente dizione di marchio comunitario, è stata sostituita con quella, più propria all'indomani del trattato di Lisbona, di « **marchio dell'Unione europea** » («marchio UE»).

Esistono dunque diversi sistemi di protezione dei marchi: i **marchi nazionali**, registrati dagli Uffici della proprietà intellettuale degli Stati membri (Ufficio Italiano Brevetti e Marchi -UIBM, per l'Italia) sulla base di un sistema armonizzato a livello UE; i **marchi dell'Unione europea** ( *già denominati marchi comunitari*) - che hanno effetto generale in tutti i paesi dell'UE e sono disciplinati dal predetto Regolamento (CE) n. 207/2009, come modificato dal Regolamento (UE) n. 2424/2015 – che non sostituiscono i sistemi nazionali di marchio, costituiscono un quadro giuridico parallelo e supplementare nel territorio degli Stati membri dell'UE; i **marchi internazionali**, amministrati dall'Organizzazione Internazionale della Proprietà Intellettuale (OMPI), i quali conferiscono una protezione in diversi paesi attraverso la Convenzione di Madrid ed il relativo protocollo aggiuntivo.

Parallelamente, i **sistemi nazionali** di protezione dei marchi all'interno dei diversi Stati dell'UE sono stati **armonizzati** dalla Direttiva 89/104/CEE del Consiglio, poi codificata come **Direttiva 2008/95/CE**. La **Direttiva (UE) 2015/2436** mira a un **ulteriore e più stringente ravvicinamento delle legislazioni sostanziali e procedurali** degli Stati membri in materia di marchi di impresa, muovendosi in sostanziale simmetria con le modifiche adottate con il Regolamento (UE) n. 2424/2015 al marchio d'impresa europeo. A tal fine, la nuova Direttiva abroga, a decorrere dal 15 gennaio 2019, la pregressa Direttiva n. 2008/95/CE.

La **legge di delegazione europea 2016-2017 (L. n. 163/2017)** ha previsto, all'art. 3, la delega al Governo ad adottare **uno o più decreti legislativi** per l'attuazione della citata Direttiva (UE) 2015/2436 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa, nonché per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del sopra menzionato Regolamento (UE) n. 2424/2015 sul marchio europeo).

Scopo della Direttiva di armonizzazione è quello di garantire che i marchi nazionali registrati tramite gli uffici per la proprietà industriale degli Stati membri siano soggetti alle stesse norme sostanziali in termini di registrabilità ed alle stesse condizioni di protezione in base alle leggi di tutti gli Stati Membri.

Insieme al Regolamento (UE) n. 2424/2015, la Direttiva (UE) 2015/2436 costituisce dunque il cd. "**pacchetto marchi**", ossia l'intervento normativo voluto dal legislatore europeo non soltanto per armonizzare tra loro gli ordinamenti degli Stati membri in materia di marchi d'impresa, ma anche per rendere il più possibile omogenei gli ordinamenti nazionali e quella parte di ordinamento europeo che disciplina in maniera diretta il "marchio dell'Unione europea", ossia il titolo di proprietà industriale rilasciato dall'EUIPO (Ufficio europeo per la proprietà intellettuale) che ha effetto in tutti gli Stati membri.

Nell'attuazione della **delega**, che **deve essere esercitata entro dodici mesi** dalla data di entrata in vigore della legge in esame, il Governo è tenuto a seguire, oltre alle procedure generali per l'esercizio delle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea delineate nell'articolo 31 della legge n. 234/2012, e ai principi e criteri generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea contenuti nell'articolo 32 della legge n. 234/2012 (comma 1), anche i seguenti **principi e criteri direttivi** (comma 3):

a) **adeguare** le disposizioni del **Codice della proprietà industriale** (D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30) alle previsioni della Direttiva 2015/2436 e del Regolamento (UE) 2424/2015, con **abrogazione espressa delle disposizioni superate**;

b) **salvaguardare** la possibilità di adottare **disposizioni attuative della Direttiva 2015/2436**, anche attraverso decreti ministeriali di natura regolamentare di cui all'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988, nelle materie non coperte da riserva di legge e già disciplinate attraverso regolamenti, compreso l'eventuale aggiornamento delle norme contenute nel Regolamento attuativo del Codice della proprietà industriale (D.M. 13 gennaio 2010, n. 33);

c) **introdurre**, conformemente alla Direttiva 2015/2436, i **casi in cui un marchio debba essere escluso dalla registrazione** o, se registrato, **debba essere dichiarato nullo o decaduto**, sia in relazione agli impedimenti alla registrazione e ai motivi di nullità, sia in relazione all'individuazione dei segni suscettibili di costituire un marchio d'impresa;

d) **prevedere** conformemente alla Direttiva n. 2015/2436 il **diritto di vietare l'uso di un segno a fini diversi** da quello di contraddistinguere prodotti o servizi;

e) **uniformare** la disciplina dei marchi collettivi alle disposizioni in materia contenute nella della Direttiva (UE) 2015/2436, prevedendo che costituiscano **marchi collettivi anche i segni e le indicazioni** che, nel commercio, possono servire a designare la **provenienza geografica** dei prodotti o dei servizi e stabilendo le opportune disposizioni di **coordinamento con la disciplina dei marchi di garanzia e di certificazione**;

f) **modificare e integrare la disciplina delle procedure dinanzi alla Commissione dei ricorsi** contro i provvedimenti dell'Ufficio italiano brevetti e marchi, al fine di garantirne l'efficienza e la rapidità complessive, anche in riferimento alle impugnazioni dei provvedimenti in tema di decadenza e nullità.

## Industria 4.0

La X Commissione della Camera dei deputati, dando seguito alle indicazioni formulate dalla Commissione europea e dal Consiglio sulla necessità di incrementare la produttività mediante riforme strutturali nei settori della ricerca e dell'innovazione, nel mese di febbraio 2016 ha avviato un'**indagine conoscitiva** su "Industria 4.0: quale modello applicare al tessuto industriale italiano. Strumenti per favorire la digitalizzazione delle filiere industriali nazionali". Il **documento conclusivo** - elaborato alla fine di un ciclo di audizioni - è stato approvato all'unanimità nella seduta del 30 giugno 2016. L'indagine conoscitiva è stata condotta con l'obiettivo di **concorrere con proposte operative ad una strategia italiana** di Industria 4.0. Il 21 settembre 2016 il Governo ha quindi presentato il **Piano Nazionale Industria 4.0**, che ha sviluppato le conclusioni dell'indagine conoscitiva parlamentare.

La legge di bilancio per il 2017, come modificata dai successivi interventi normativi - ossia il D.L. n. 243/2016 (Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno), il D.L. 193/2016 (decreto-legge cd. "fiscale"), il D.L. n. 50/2017 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), il D.L. n. 91/2017 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno) - ha previsto rilevanti misure finalizzate a sostenere la svolta produttiva Industria 4.0. Il Governo ha poi diffuso, a settembre 2017, i **primi risultati nell'anno 2017** delle misure introdotte con il Piano Industria 4.0, dando avvio alla c.d. "fase 2" del Piano, che ha assunto la denominazione "**Piano nazionale Impresa 4.0**" (nell'ottica di includere tra i destinatari non più soltanto il settore manifatturiero, ma anche agli altri settori dell'economia – servizi in primis – al fine di consentire alle piccole e medie imprese di dotarsi degli strumenti in grado di supportare la trasformazione in chiave digitale). Il Governo, nella medesima sede, ha altresì illustrato le linee guida del Piano per il 2018. Da ultimo, la **legge di bilancio per il 2018** (L. n. 205/2017) ha ulteriormente rafforzato gli strumenti di sostegno alla strategia Impresa 4.0.

<i>Cos'è Industria 4.0</i>	62
<i>Origini della strategia nel contesto internazionale</i>	63
<i>Lo scenario Industria 4.0 in Italia</i>	64
<i>Il Piano Nazionale Industria 4.0</i>	66
<i>Interventi previsti nella legge di bilancio per il 2017</i>	68
<i>Ulteriori interventi normativi</i>	69

## Cos'è Industria 4.0

L'espressione Industria 4.0 indica un processo generato da trasformazioni tecnologiche nella **progettazione**, nella **produzione** e nella **distribuzione di sistemi e prodotti manifatturieri**, finalizzato alla produzione industriale automatizzata e interconnessa. In particolare, Industria 4.0 identifica un'organizzazione dei processi produttivi basata sulla **digitalizzazione di tutte le fasi** degli stessi: un modello di "*smart factory*" (fabbrica intelligente) del futuro, nel quale l'utilizzo delle tecnologie digitali permette di monitorare i processi fisici e assumere decisioni decentralizzate, basate su meccanismi di autoorganizzazione, orientati alla gestione efficiente delle risorse, alla flessibilità, alla produttività e alla competitività del prodotto, che generano fruttuose sinergie tra **produzione e servizi**.

I nuovi processi produttivi si basano, infatti, su:

- tecnologie di produzione di prodotti realizzati con nuovi materiali;
- mecatronica;
- robotica;
- utilizzo di tecnologie ICT avanzate per la virtualizzazione dei processi di trasformazione;
- sistemi per la valorizzazione delle persone nelle fabbriche.

Industria 4.0 è strettamente connessa alla cosiddetta "quarta rivoluzione industriale", che fa seguito alle tre precedenti rivoluzioni industriali (legate, rispettivamente, all'utilizzo della macchina a vapore, all'introduzione dell'elettricità, dei prodotti chimici e del petrolio e all'avvento dell'informatica e dell'elettronica). Resa possibile dalla disponibilità di sensori e di connessioni *wireless* a basso costo, essa si associa a un impiego sempre più pervasivo di dati e informazioni, di tecnologie digitali e analisi dei dati, di nuovi materiali e componenti e di sistemi totalmente digitalizzati e connessi (*internet of things and machines*).

Le **soluzioni tecnologiche** fornite da Industria 4.0 sono pertanto finalizzate a:

- ottimizzare i processi produttivi;
- migliorare la qualità del prodotto;
- supportare i processi di automazione industriale;
- incrementare la flessibilità della produzione;
- favorire la collaborazione produttiva tra imprese attraverso tecniche avanzate di pianificazione distribuita, gestione integrata della logistica in rete e interoperabilità dei sistemi informativi.

## Origini della strategia nel contesto internazionale

L'espressione Industria 4.0 è stata utilizzata per la prima volta in Germania, ma si sovrappone per gran parte alle esperienze maturate a livello internazionale: *Manufacturing USA* negli USA, *Smart Industry* nei Paesi Bassi, in Slovacchia e in Svezia o *Industrie du Futur* in Francia. L'esperienza tedesca è indubbiamente la più strutturata ed è stata considerata come punto di riferimento, in ragione sia del considerevole anticipo con cui le autorità pubbliche hanno avviato l'iniziativa, sia della forte sinergia con i *leader* industriali privati.

In Germania, essa è nata al fine di creare le condizioni per preservare e favorire la competitività. Nel 2012 Industria 4.0 rientrava tra i dieci progetti della strategia High-Tech del Governo tedesco. Nel 2013, sulla base dei risultati di un gruppo di lavoro formato da rappresentanti dell'industria, accademici e scienziati, il Ministero dell'istruzione e della ricerca tedesco ha individuato le otto priorità della strategia Industria 4.0, dalla standardizzazione alla formazione continua. Nel 2015, tali impegni sono stati istituzionalizzati attraverso la creazione di una piattaforma composta da imprese, ricercatori e sindacati e guidata dai Ministri dell'economia e della ricerca, convinti che la **digitalizzazione dei prodotti e dei servizi di Industria 4.0** potesse consentire guadagni annuali in termini di **efficienza nel settore manifatturiero**, nonché la **creazione di nuovi posti di lavoro**. Un'attenzione particolare è stata rivolta alle piccole e medie imprese, anche in Germania diffidenti nei confronti della transizione verso metodi di produzione digitalizzati. Alle proposte degli esperti, il Ministero della ricerca ha finora dato seguito autorizzando la sovvenzione di progetti di ricerca e, parallelamente, anche il Ministero federale per l'economia e l'energia ha adottato programmi di sostegno a favore della ricerca e dello sviluppo di importanti innovazioni nell'ambito di Industria 4.0.

La Commissione europea, nella Comunicazione COM(2016)180 ha sottolineato la rilevanza delle innovazioni digitali nell'industria, che costituiscono un'opportunità unica per attrarre ulteriori investimenti in Europa. Occorre pertanto, secondo la Commissione europea, **rafforzare la competitività dell'UE** nell'ambito delle **tecnologie digitali** e fare in modo che qualsiasi industria in Europa possa beneficiare appieno delle innovazioni digitali, indipendentemente dal settore in cui opera, dal luogo in cui si trova e dalle sue dimensioni. I cambiamenti tecnologici in atto nel settore dell'industria mondiale investono non solo le modalità di produzione e l'organizzazione delle fabbriche, ma anche l'intera organizzazione sociale e il sistema culturale e saranno assunti come *standard* a livello globale. Tutto ciò ha un impatto notevole nei Paesi a maggiore densità industriale e l'Italia (seconda manifattura d'Europa e settima al mondo) è indubbiamente fra questi.

## Lo scenario Industria 4.0 in Italia

Nel [Country Report 2016](#), la **Commissione europea** ha osservato che, nel nostro Paese, *"la crescita della produttività continua a trascinarsi, a causa soprattutto del persistere di ostacoli strutturali all'allocazione efficiente delle risorse nell'economia"*. A tale proposito, la Commissione ha evidenziato che *"le riforme strutturali in corso e in programma aiuteranno a superare gli ostacoli agli investimenti ed eserciteranno con il tempo un effetto positivo sulla crescita della produttività e del PIL"*. La Commissione europea ha altresì sottolineato che la **crescita della produttività totale dei fattori** dipende anche in modo determinante dal capitale umano e **dalla capacità d'innovazione**: la frammentazione e l'incertezza degli incentivi fiscali a favore della ricerca e sviluppo agiscono negativamente sugli investimenti privati in innovazione ed il sistema italiano di ricerca e innovazione è caratterizzato da una scarsa cooperazione tra le università e le imprese.

La necessità di incrementare la produttività mediante riforme strutturali nei settori della ricerca e dell'innovazione è anche una delle raccomandazioni rivolta dal Consiglio alla Zona Euro per il 2016. Su questo fronte, la Camera dei deputati ha attivato i propri poteri di indagine e di indirizzo, con un'**indagine conoscitiva** su *"«Industria 4.0»: quale modello applicare al tessuto industriale italiano. Strumenti per favorire la digitalizzazione delle filiere industriali nazionali"*.

L'indagine è stata **condotta dalla X Commissione attività produttive** della Camera ed il relativo [documento conclusivo](#) - elaborato alla fine di un ciclo di audizioni - è stato approvato all'unanimità nella [seduta del 30 giugno 2016](#). Obiettivo dell'indagine, su cui si è registrata una **sostanziale condivisione da parte di tutte le forze politiche e del Governo**, è stato quello di **concorrere con proposte operative ad una strategia italiana** di Industria 4.0 attraverso una migliore definizione del quadro normativo necessario a promuoverne la realizzazione.

Dopo un'analisi dei punti di forza e di debolezza del sistema industriale italiano in relazione alla sua digitalizzazione, nonché delle opportunità e dei rischi, derivanti dal contesto europeo e internazionale, che potrebbero favorire il modello Industria 4.0 ovvero frenarne lo sviluppo, il documento elabora alcune **proposte operative** per una **strategia digitale italiana**.

In particolare, l'indagine illustra i **cinque pilastri** sui quali costruire una strategia Industria 4.0.

1. Creazione di una **governance** per il sistema Paese, con l'individuazione degli obiettivi da raggiungere e la proposta di costituzione di una **Cabina di regia governativa**;
2. Realizzazione **delle infrastrutture abilitanti** attraverso il piano banda ultralarga, lo sviluppo e la diffusione delle reti di connessione *wireless* di quinta generazione, delle reti elettriche intelligenti, dei DIH (*Digital Innovation Hubs*) e di una pubblica amministrazione digitale;
3. **progettazione di una formazione mirata alle competenze digitali**, con una **formazione scolastica e post scolastica** che punti alla formazione di competenze digitali diffuse anche in tutti gli ambiti, compresi quelli delle scienze umane;
4. **rafforzamento della ricerca** sia nell'ambito dell'autonomia **universitaria** sia nei

**centri di ricerca internazionali;**

5. *open innovation*, basata su *standard* aperti e interoperabilità e su un **sistema che favorisca il *Made in Italy***, sfruttando tutte le opportunità fornite dall'*internet of things*.

## Il Piano Nazionale Industria 4.0

Il 21 settembre 2016, il Governo ha presentato il [Piano Nazionale Industria 4.0](#), che ha sviluppato **le conclusioni dell'indagine conoscitiva parlamentare**.

Il Piano prevede una **cabina di regia a livello governativo** caratterizzata dalla presenza di operatori pubblici (Politecnici di Bari, Milano, Torino, Scuola superiore S. Anna di Pisa, ITT, CREA, società pubbliche *long term investor* come Cassa depositi e prestiti) e privati (mondo economico ed imprenditoriale), nonché delle organizzazioni sindacali, oltre che delle Istituzioni competenti (PCM, MEF, MISE; MIUR; Ministero del Lavoro, MIPAAF, Ministero dell'ambiente).

Alle luce delle caratteristiche del sistema industriale italiano (pochi grandi *player* privati industriali e ICT - *Information and communication technology* in grado di guidare la trasformazione del manifatturiero italiano; limitato numero di capi filiera in grado di coordinare il processo evolutivo; sistema industriale caratterizzato sulle PMI, ruolo chiave di prestigiosi poli universitari e centri di ricerca e sviluppo; forte connotazione culturale dei prodotti finiti), il Piano prospetta le seguenti "**azioni orizzontali**":

- misure a sostegno degli **investimenti innovativi**, stimolando la crescita degli investimenti privati da 80 a 90 miliardi nel 2017 e incrementando di circa 11,3 miliardi di euro la spesa privata per ricerca e sviluppo;
- misure a sostegno dello sviluppo delle **competenze**;
- misure per le **infrastrutture abilitanti**;
- **risorse economiche** nella misura di:

o 0,9 miliardi per il rifinanziamento per il 2017 del Fondo centrale di garanzia, con sua contestuale riforma;

o 1 miliardo da destinare a contratti di sviluppo focalizzati su investimenti Industria 4.0;

o 100 milioni per investimenti su catene digitali di vendita (*Piano Made in Italy*).

Inoltre, il Piano preannuncia le seguenti misure:

- **Proroga del cd. "super ammortamento"** al 140% ad eccezione di veicoli ed altri mezzi di trasporto, con una maggiorazione ridotta al 120%;
- **Iperammortamento** fino al **250%** sugli **investimenti in tecnologie**, *agrifood*, *bio-based economy*, a supporto dell'ottimizzazione dei consumi energetici;
- **Raddoppio del credito di imposta** per ricerca e sviluppo (aliquota spesa interna dal 25% al 50%) e **massimale annuo** di spesa da 5 a 20 milioni;
- **Partecipazione di Cassa depositi e prestiti** a supporto di industria 4.0, mediante la costituzione di **Fondi di investimento** dedicati all'industrializzazione di idee e brevetti ad alto contenuto tecnologico;
- **Incremento della detrazione fiscale** (fino al 30%) per investimenti fino ad 1 milione in *start-up* e PMI innovative;
- **Scambio salario-produttività** attraverso un innalzamento dei tetti all'attuale detassazione.

Nel dettaglio, il **Piano**, per il periodo 2017-2020, delinea alcune **direttrici strategiche di intervento**, indicate anche nella Nota di aggiornamento al DEF 2016. Di tali direttrici, suddivise in **direttrici chiave** e **direttrici di**

**accompagnamento**, il Piano ha individuato anche il corrispondente **impegno finanziario**.

DIRETRICI CHIAVE		DIRETRICI DI ACCOMPAGNAMENTO	
Investimenti Innovativi	Competenze	Infrastrutture abilitanti	Strumenti pubblici di supporto
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivare gli investimenti privati su tecnologie e beni I4.0</li> <li>• Aumentare la spesa privata in Ricerca, Sviluppo e Innovazione</li> <li>• Rafforzare la finanza a supporto di I4.0, <i>Venture Capital</i> e <i>startup</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diffondere la cultura I4.0 attraverso Scuola Digitale e Alternanza Scuola Lavoro</li> <li>• Sviluppare le competenze I4.0 attraverso percorsi Universitari e Istituti Tecnici Superiori dedicati</li> <li>• Finanziare la ricerca I4.0 potenziando i <i>Cluster</i> e i dottorati</li> <li>• Creare <i>Competence Center</i> e <i>Digital Innovation Hub</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assicurare adeguate infrastrutture di rete (Piano Banda Ultra Larga)</li> <li>• Collaborare alla definizione di standard e criteri di interoperabilità <i>Internet of Things</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantire gli investimenti privati</li> <li>• Supportare i grandi investimenti innovativi</li> <li>• Rafforzare e innovare il presidio di mercati internazionali</li> <li>• Supportare lo scambio salario-produttività attraverso la contrattazione decentrata aziendale</li> </ul>
<b>Governance e awareness:</b>		Sensibilizzare sull'importanza dell'I4.0 e creare la <i>governance</i> pubblico-privata.	

Il Governo ha poi diffuso, a settembre 2017, i [primi risultati nell'anno 2017](#) delle misure introdotte con il Piano Industria 4.0, dando avvio alla c.d. "fase 2" del Piano, che ha assunto la denominazione "**Piano nazionale Impresa 4.0**" (nell'ottica di includere tra i destinatari non più soltanto il settore manifatturiero, ma anche agli altri settori dell'economia – servizi *in primis* – al fine di consentire alle piccole e medie imprese di dotarsi degli strumenti in grado di supportare la trasformazione in chiave digitale). Il Governo, nella medesima sede, ha altresì illustrato le linee guida del Piano per il 2018. Da ultimo, la **legge di bilancio per il 2018** (L. n. 205/2017) ha ulteriormente rafforzato gli strumenti a sostegno della strategia **Impresa 4.0**.

## **Interventi previsti nella legge di bilancio per il 2017**

### **Il Piano Industria 4.0 nella legge di bilancio per il 2017**

La legge di bilancio per il 2017 ha realizzato le seguenti **misure** allo scopo di sostenere la svolta produttiva Industria 4.0;

- a) Proroga del **super-ammortamento** sui beni di I 4.0 (art. 1, comma 8);
- b) Introduzione di un **iper-ammortamento** sui beni di I 4.0 (art. 1, commi 9-13);
- c) Potenziamento del **credito d'imposta per la ricerca, sviluppo e innovazione** (art. 1, commi 15-16);
- d) Misure agevolative per gli investimenti in tecnologie ("**Nuova Sabatini**") (art. 1, commi 52-57);
- e) Sostegno all'**internazionalizzazione** (art. 1, comma 58);
- f) Estensione e rafforzamento delle agevolazioni per investimenti nelle **start-up** e nelle **PMI innovative** (art. 1, commi 66-69);
- g) Rifi naziamento degli interventi per le **start-up** innovative (art. 1, commi 72-73);
- h) Perdite fiscali di **start up** partecipate da società quotate (art. 1, commi 76-80);
- i) Investimenti in **start up** da parte dell'INAIL (art. 1, commi 82-83);
- j) Piani individuali di risparmio a lungo termine- **PIR** (art. 1, commi 100-114);
- k) **Centri di competenza ad alta specializzazione** nell'ambito del Piano nazionale Industria 4.0 (art. 1, comma 115);
- l) Infrastruttura di ricerca FERMI (art. 1, commi 124-125);
- m) **Fondo da ripartire** per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (art. 1, comma 140);
- n) **Premio di produttività** e **welfare aziendale** (art. 1, comma 160);
- o) Fondo per il finanziamento dei **dipartimenti universitari di eccellenza** (art. 1, commi 314-338).

*Per una disamina più dettagliata delle misure previste dalla legge di bilancio per il 2017 ascrivibili a **Industria 4.0**, cfr. **tabella** (comprensiva delle relative misure attuative e dei successivi interventi normativi).*

### Ulteriori interventi normativi

Il **D.L. n. 193/2016** (decreto cd. "Fiscale"), collegato alla manovra finanziaria 2017 e 2018 e convertito dalla L. n. 225/2016, ha previsto, all'articolo 13, comma 1, il **rifinanziamento del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese**, con un *focus* sulla copertura degli investimenti per Industria 4.0. Il rifinanziamento riguarda l'anno 2016 nella misura di **895 milioni** di euro per l'anno **2016**. Inoltre, ulteriori 100 milioni di euro potranno essere individuati a valere sugli stanziamenti del programma operativo nazionale "Imprese e competitività 2014-2010", a titolarità del Ministero dello Sviluppo economico.

Con riferimento alla misura dell'**iperammortamento**, l'articolo *7-novies* del **D.L. n. 243/2016** (L. n. 18/2017), recante interventi urgenti per la **coesione sociale e territoriale** con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno, ha modificato l'art. 1, co. 9, della legge di bilancio 2017 (L. n. 232/2016) istitutiva della misura dell'iperammortamento, che consiste nella possibilità di maggiorare del 150%, con esclusivo riferimento alla determinazione delle quote di ammortamento ovvero dei canoni di *leasing*, il costo di acquisizione di alcuni beni materiali strumentali nuovi ad alta tecnologia (elencati nell'allegato A annesso alla legge di bilancio 2017: si tratta di beni funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale delle imprese e, prevalentemente, di beni strumentali il cui funzionamento è controllato da sistemi computerizzati o gestito tramite opportuni sensori e azionamenti). In particolare, sono state modificate o diversamente qualificate alcune voci dell'Allegato, nella sezione relativa ai beni strumentali il cui funzionamento è controllato da sistemi computerizzati o gestito tramite opportuni sensori e azionamenti. Sono state altresì eliminate talune caratteristiche delle macchine in questione, finora utili a giustificare l'ammissione al beneficio. Il citato art. *7-novies* è altresì intervenuto sulla norma relativa alle procedure ai fini dell'applicazione della maggiorazione del costo dei beni materiali e immateriali di cui agli allegati A) e B) alla legge di bilancio. L'impresa è tenuta ad acquisire una dichiarazione del legale rappresentante resa ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, ovvero, per gli acquisti di costo unitario superiori a 500.000 euro, una perizia tecnica giurata rilasciata da un ingegnere o da un perito industriale iscritti nei rispettivi albi professionali ovvero un attestato di conformità rilasciato da un ente di certificazione accreditato, attestanti che il bene possiede caratteristiche tecniche tali da includerlo negli elenchi di cui ai predetti allegati ed è interconnesso al sistema aziendale di gestione della produzione o alla rete di fornitura.

Sulle misure del **superammortamento** e dell'**iperammortamento** è intervenuta anche la legge di bilancio per il 2018 (L. n. 205/2017), che ne ha previsto, ai **commi da 29 a 36**, la **proroga** per l'anno **2018**, consentendo alle imprese e ai professionisti di maggiorare le quote di ammortamento dei beni strumentali, a fronte di nuovi investimenti effettuati. In particolare, il comma 29 proroga al 2018 il cd. superammortamento, cioè l'agevolazione fiscale relativa agli investimenti in beni materiali strumentali nuovi, introdotta dalla legge di stabilità 2016 e già prorogata dalla legge di bilancio 2017. Per il 2018 l'aumento del costo di acquisizione è pari al 30 per cento e sono esclusi dalla misura gli investimenti in veicoli e gli altri mezzi di trasporto. Il comma 30 proroga al 2018 il cd. iperammortamento, che consente di maggiorare del 150 per cento il costo di acquisizione dei beni materiali strumentali nuovi funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale secondo il modello

Industria 4.0, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2018 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione; il comma 31 ha prorogato al 2018 la maggiorazione, nella misura del 40 per cento, del costo di acquisizione dei beni immateriali (*software*) funzionali alla trasformazione tecnologica secondo il modello Industria 4.0, che si applica ai soggetti che usufruiscono dell'iperammortamento 2018; il comma 32 ha modificato l'elenco dei beni materiali strumentali cui si applica l'iperammortamento, includendovi alcuni sistemi di gestione per l'*e-commerce* e specifici *software* e servizi digitali. Il comma 33, riprendendo le norme già operative negli anni precedenti, stabilisce gli obblighi documentali a carico dei beneficiari delle predette agevolazioni. Il comma 34 conferma le esclusioni dalla disciplina di favore, già disposte negli anni precedenti. I commi 35 e 36 consentono, a specifiche condizioni, che le misure agevolative si applichino anche qualora le imprese pongano in essere investimenti sostitutivi, nel periodo di fruizione della maggiorazione degli ammortamenti.

Successivi interventi normativi hanno inciso anche sul finanziamento dei **centri di competenza ad alta specializzazione** nell'ambito del Piano nazionale Industria 4.0, di cui all'art. 1, co. 115, della L. n. 232/2016: l'art. 57 del **D.L. n. 50/2017** (L. n. 96/2017), recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo, al **comma 3-quater**, ha autorizzato a tal fine l'ulteriore spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2018 e di 20 milioni di euro per l'anno 2019, nei limiti in cui tali somme si rendano disponibili nell'ambito delle risorse rivenienti dall'art. 1, co. 851, della L. n. 296/2006 (il quale dispone la riassegnazione allo stato di previsione del MiSE, per la parte eccedente l'importo di 50 milioni di euro a decorrere dal 2013, delle somme derivanti dal pagamento dei diritti sui brevetti per invenzione industriale, nonché i diritti di opposizione alla registrazione dei marchi d'impresa).

La legge di bilancio 2018, L. n. 205/2017, ai commi da 40 a 42 ha disposto inoltre il rifinanziamento della cd. **Nuova Sabatini**, misura di sostegno volta alla concessione alle micro, piccole e medie imprese di finanziamenti agevolati per investimenti in nuovi macchinari, impianti e attrezzature, compresi i cd. investimenti "Industria 4.0": *big data*, *cloud computing*, banda ultralarga, *cybersecurity*, robotica avanzata e mecatronica, realtà aumentata, manifattura 4D, *Radio frequency identification* (RFID), tracciamento e pesatura di rifiuti. Il comma 40 ha rifinanziato la misura per complessivi 330 milioni di euro nel periodo 2018-2023, così modulandoli negli anni: 33 milioni di euro per il 2018, 66 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019-2022 e 33 milioni di euro per il 2023.

La legge di bilancio per il 2018 ha inoltre previsto le seguenti misure a sostegno dell'**internazionalizzazione**, individuando: a) misure in materia di erogazione di servizi finanziari e assicurativi a supporto delle esportazioni e dell'internazionalizzazione dell'economia (art. 1, co. 260-266); b) misure finalizzate all'efficientamento del Fondo **rotativo per la concessione di contributi agli interessi per il finanziamento** di crediti **all'esportazione** e per il finanziamento parziale **della quota di capitale di rischio** di imprese italiane in imprese all'estero (gestito da SIMEST) (art. 1, commi **269-270**); c) il rifinanziamento per **2 milioni di euro per ciascun anno del biennio 2018-2019 e 3 milioni di euro per il 2020** delle quote destinate alla promozione del *Made in Italy*, con riferimento alla quota

delle risorse stanziare per l'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, da destinare all'Associazione delle camere di commercio italiane all'estero **nell'ambito delle azioni relative al Piano straordinario per la promozione del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti (art. 1, comma 501)**. La legge di bilancio 2018 ha altresì disposto, in Sez. II, il rifinanziamento per il 2018, ex art. 23, comma 3, lett. b) della legge di contabilità nazionale, del Piano straordinario per il *Made in Italy*.

Anche la disciplina in materia di **Piani Individuali di Risparmio-PIR** è stata modificata dalla legge di bilancio per il 2018, la quale ha ammesso tra le imprese nelle quali deve essere investito almeno il 70 per cento dei PIR anche le **imprese che svolgono un'attività immobiliare**.

La medesima legge di bilancio, ai **commi 46-56**, ha infine introdotto, per il 2018, un **credito d'imposta** per le **spese di formazione** del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dal Piano Nazionale Impresa 4.0. Il credito è ammesso fino ad un importo massimo annuo pari a 300.000 euro per ciascun beneficiario. Entro tale limite, la misura del beneficio è pari al 40 per cento delle spese effettuate nel periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2017 e relative al costo aziendale dei lavoratori dipendenti, per il periodo in cui essi siano occupati nelle attività di formazione suddette. Ai fini del beneficio in esame, è posta un'autorizzazione di spesa pari a 250 milioni di euro per il 2019 (l'effetto finanziario è ritardato di un anno rispetto alla maturazione del credito).

La tabella sottostante, pubblicata sul sito del MISE, sintetizza chiaramente gli interventi e le misure realizzate dal Governo per finanziare il Piano Impresa 4.0.

## Stanziati ~10 miliardi di euro per finanziare il Piano Impresa 4.0 nel triennio 2018-2020

Dati in M€

Misure del Piano Impresa 4.0 <sup>1</sup>	2018	2019	2020	2021-2028	Totale	Fonte
Iperammortamento e Superammortamento	-	903	1.712	5.211	<b>7.826</b>	Legge Bilancio '18
Nuova Sabatini	33	66	66	165	<b>330</b>	Legge Bilancio '18
Credito di Imposta per la formazione 4.0	-	250	-	-	<b>250</b>	Legge Bilancio '18
Fondo per il capitale Immateriale	5	125	125 <sup>2</sup>	-	<b>255</b>	Legge Bilancio '18
Istituti Tecnici Superiori – Spesa corrente	10	20	35 <sup>3</sup>	-	<b>65</b>	Legge Bilancio '18
Istituti Tecnici Superiori – Conto capitale	-	15	15	-	<b>30</b>	Fondi perenti MISE
Fondo di Garanzia	823	-	-	-	<b>823</b>	DL Fiscale e FSC
Piano straordinario Made in Italy	130	50	50	-	<b>230</b>	Fondi perenti MISE
<b>Totale Piano Impresa 4.0</b>	<b>1.001</b>	<b>1.429</b>	<b>2.003</b>	<b>5.376</b>	<b>9.809</b>	

~ 9 Mld € relativi a misure operative nel 2018 con effetti di cassa nell'anno o pluriennali

1. Non sono incluse misure strutturali o pluriennali finanziate in Legge di Bilancio 2017 (es. Credito di Imposta Ricerca e Sviluppo valido fino al 2020 e misure strutturali a supporto degli investimenti in start-up)

2. Dotazione di 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2024, di 210 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2030 e di 200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2031

3. Valori a decorrere dal 2020



## Mutui e finanziamenti al sistema produttivo

*A seguito della crisi economico-finanziaria internazionale e dell'andamento negativo del credito bancario, sia il legislatore nazionale che le Autorità europee hanno inteso portare avanti piani per alleggerire il carico di indebitamento delle famiglie e riattivare i canali del credito bancario.*

*Dall'altro lato, il legislatore negli ultimi anni ha perseguito lo scopo di introdurre, ovvero di potenziare, strumenti alternativi per la concessione di finanziamenti alle imprese.*

<i>Le misure intraprese dalla BCE</i>	74
<i>Il contesto economico del credito</i>	75
<i>Mutui: interventi legislativi e misure pattizie</i>	76
<i>Il leasing immobiliare abitativo</i>	78
<i>Prestito vitalizio ipotecario</i>	79
<i>Misure finanziarie per le imprese</i>	80
<i>    Indagine conoscitiva su strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita</i>	82
<i>Il crowdfunding</i>	87
<i>I più recenti interventi di Cassa Depositi e Prestiti a sostegno delle imprese</i>	88
<i>Confidi</i>	89
<i>Il mercato dei capitali in UE</i>	90
<i>Investimenti a lungo termine e piani individuali di risparmio (PIR)</i>	91
<i>    Investimenti a lungo termine e PIR: il quadro normativo</i>	92
<i>Il microcredito</i>	97

## Le misure intraprese dalla BCE

Allo scopo di reimmettere liquidità nel settore finanziario, la Banca Centrale Europea ha adottato numerose **misure di politica monetaria** nel corso degli ultimi cinque anni.

La decisione di ridurre i tassi di interesse è stata adottata dalla BCE il 10 marzo 2016: in quell'occasione il tasso di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali dell'Eurosistema è stato abbassato di 5 punti base, allo 0,00%, a decorrere dall'operazione con regolamento il 16 marzo 2016. Analogamente, nella medesima sede è stato ridotto il tasso di interesse sulle operazioni di rifinanziamento marginale di 5 punti base, allo 0,25%, con effetto dal 16 marzo 2016. Infine, il tasso di interesse sui depositi presso la banca centrale è stato ridotto di 10 punti base, al -0,40%, con effetto dal 16 marzo 2016.

Tali misure sono rimaste sinora invariate.

Nella **riunione del 25 gennaio 2018**, il Consiglio direttivo della BCE ha confermato **l'invarianza dei tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali, sulle operazioni di rifinanziamento marginale e sui depositi presso la banca centrale (rispettivamente fissati allo 0,00%, allo 0,25% e al -0,40%)**. Nella medesima sede, l'organo ha dichiarato di attendersi che i tassi di interesse di riferimento della BCE si mantengano su livelli pari a quelli attuali per un prolungato periodo di tempo e ben oltre l'orizzonte degli acquisti netti di attività.

Quanto alle **misure non convenzionali di politica monetaria**, il Consiglio direttivo ha confermato la volontà di condurre gli acquisti netti di attività, all'attuale ritmo mensile di 30 miliardi di euro, sino alla **fine di settembre 2018 o anche oltre** se necessario, e in ogni caso finché non riscontrerà un aggiustamento durevole dell'evoluzione dei prezzi, coerente con il proprio obiettivo di inflazione.

Dal giugno 2014 la BCE, per sostenere il processo di erogazione del credito bancario all'economia reale ha condotto **operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (TLTRO)**, con tasso di interesse fisso per tutta la durata delle operazioni e pari al tasso sulle operazioni di rifinanziamento principali dell'Eurosistema presente alla data dell'operazione, più uno spread fisso. Sono state condotte due serie di operazioni la prima delle quali, composta di otto aste (TLTRO-I), è stata annunciata nel giugno 2014; la seconda, composta di quattro operazioni (TLTRO-II), nel marzo 2016. In entrambe le serie il finanziamento ottenibile da ciascuna banca dipendeva dall'ammontare dei prestiti concessi a società non finanziarie e famiglie (con esclusione di quelli per l'acquisto di abitazioni). Per ulteriori informazioni si veda la **sezione dedicata** del sito della Banca d'Italia.

## **Il contesto economico del credito**

Le misure intraprese in tema di mutui nel corso della XVII legislatura hanno interessato soprattutto il comparto immobiliare, colpito duramente dalla crisi economico-finanziaria.

Con riferimento alla dinamica del credito, il [Bollettino economico della Banca d'Italia di gennaio 2018](#) evidenzia tuttavia un miglioramento della qualità del credito bancario, favorito dal consolidamento della crescita. Si assiste infatti ad una diminuzione del flusso di nuovi crediti deteriorati in proporzione ai finanziamenti; aumentano sia i prestiti alle famiglie che i finanziamenti alle imprese, soprattutto a quelle manifatturiere. A limitare la domanda di credito bancario da parte delle aziende concorrono l'ampia disponibilità di risorse interne e il maggior ricorso all'emissione di obbligazioni.

## Mutui: interventi legislativi e misure pattizie

La **legge di stabilità 2014** (L. 147/2013, comma 48, lettera c)) ha istituito e disciplinato il **Fondo di garanzia per la prima casa**, volto a concedere garanzie su mutui ipotecari o su portafogli di mutui ipotecari. La garanzia del Fondo può essere concessa, nella misura massima del 50 per cento della quota capitale, sui finanziamenti connessi all'acquisto e agli interventi di ristrutturazione e accrescimento dell'efficienza energetica di abitazioni principali. Le norme attuative (**decreto del 31 luglio 2014**) hanno esteso le agevolazioni del Fondo - in precedenza attribuite alle sole giovani coppie - anche ai nuclei familiari costituiti da conviventi *more uxorio*. I mutui eleggibili sono quelli ipotecari di ammontare non superiore a 250 mila euro.

Tra le misure di sostegno all'accesso all'abitazione e al settore immobiliare si ricordano anche gli interventi di **Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.** la quale (articolo 6 del **D.L. 102 del 2013**) mette a disposizione degli istituti di credito italiani ed esteri (operanti in Italia) una base di liquidità - mediante l'utilizzo dei fondi della raccolta del risparmio postale - per erogare nuovi finanziamenti espressamente destinati a mutui, garantiti da ipoteca, su immobili residenziali, con priorità per quelli finalizzati all'acquisto dell'abitazione principale e ad interventi di ristrutturazione ed efficientamento energetico. Sotto un diverso versante, CDP interviene acquistando obbligazioni bancarie garantite (*covered bond*) a fronte di portafogli di mutui garantiti da ipoteca su immobili residenziali e/o titoli emessi nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione aventi su crediti derivanti da mutui garantiti da ipoteca su immobili residenziali.

Il 21 novembre 2017 ABI e 15 associazioni dei consumatori, per dare continuità alle misure di **sostegno alle famiglie in difficoltà**, hanno convenuto di **prorogare** l'accordo per la sospensione della sola quota di capitale del credito alle famiglie, siglato il 31 marzo 2015 anche in ottemperanza a quanto prescritto in merito dalla **legge di stabilità 2015** (articolo 1, comma 246 della legge n. 190 del 2014).

Di conseguenza, entro il 31 luglio 2018 possono richiedere la sospensione per 12 mesi del pagamento della quota capitale dei finanziamenti al consumo di durata superiore a 24 mesi, i consumatori che si trovino in difficoltà al verificarsi di specifici eventi (perdita del posto di lavoro, cassa integrazione, morte etc.) occorsi nei 2 anni precedenti alla presentazione della richiesta di sospensione:

Si rammenta inoltre che il **Decreto Legislativo n. 72 del 2016 (A.G. 256)** ha recepito nell'ordinamento interno la direttiva sul credito ipotecario 2014/17/UE (cd. *Mortgage Credit Directive*), che definisce un quadro comune per alcuni aspetti concernenti i contratti di credito garantiti da un'ipoteca o altrimenti relativi a beni immobili residenziali, detta *standard* qualitativi per alcuni servizi (distribuzione ed erogazione di crediti attraverso creditori e intermediari) e reca disposizioni in materia di abilitazione, vigilanza e requisiti prudenziali per gli intermediari.

Tra le nuove norme introdotte dal D.Lgs. n. 72 del 2016 si segnala la disposizione che consente alle parti del contratto di convenire espressamente, al momento della conclusione del contratto di credito, che - in caso di inadempimento del consumatore - la restituzione o il trasferimento del bene immobile oggetto di garanzia reale o dei proventi della vendita del medesimo bene comporta l'estinzione del debito, anche se il valore del bene immobile restituito o trasferito ovvero l'ammontare dei proventi della vendita è inferiore al debito residuo; resta fermo il diritto del consumatore

all'eccedenza (c.d. patto marciano).

## **Il leasing immobiliare abitativo**

La **legge di stabilità 2016** (articolo 1, commi da 76 a 84, della legge n. 208 del 2015) ha disciplinato gli aspetti civilistici e fiscali della locazione finanziaria di immobili da adibire ad uso abitativo (c.d. *leasing immobiliare*). Si tratta di **una forma di finanziamento** alternativo al mutuo, a favore delle persone fisiche, finalizzato all'acquisto o alla costruzione di un immobile da adibire ad **abitazione principale**. Con il **contratto di locazione finanziaria di immobili da adibire ad uso abitativo**, la banca o l'intermediario si obbligano ad acquistare o far costruire l'immobile, su scelta e indicazione del soggetto utilizzatore, a disposizione del quale l'immobile è posto per un dato tempo a fronte di un corrispettivo che deve tener conto del prezzo di acquisto o di costruzione e della durata del contratto. Alla scadenza del contratto l'utilizzatore ha la facoltà di acquistare la proprietà del bene ad un prezzo prestabilito.

In connessione a tale contratto sono previste alcune **agevolazioni fiscali**: deducibilità ai fini Irpef e riduzione dell'imposta di registro.

### **Prestito vitalizio ipotecario**

La [legge 2 aprile 2015, n. 44](#) modifica le norme sul **prestito vitalizio ipotecario**. L'istituto consente al proprietario di un immobile – di età superiore a 60 anni – di convertirne parte del valore in contanti per soddisfare esigenze di liquidità, senza dover lasciare l'abitazione posta in garanzia, ovvero senza dover ripagare il capitale e gli interessi sul prestito fino alla scadenza del contratto. Il prestito vitalizio è infatti rimborsato in un'unica soluzione dagli eredi e/o aventi causa, successivamente alla scomparsa del più longevo dei contraenti. Gli eredi possono conservare l'abitazione rimborsando il prestito con la liquidità a loro disposizione, oppure l'abitazione può essere venduta e quanto dovuto a fronte del finanziamento può essere rimborsato con il ricavato della vendita. Qualora non ci fossero eredi, o questi non procedessero al rimborso, il finanziamento è estinto con la vendita dell'immobile, sempre successivamente alla data di scadenza del finanziamento.

In primo luogo, per evitare che il beneficiario modifichi le condizioni del finanziamento in corso o il valore del bene, si specificano gli eventi che determinano l'obbligo di rimborso del debito, tra cui rientrano il trasferimento della proprietà o il compimento di atti che ne riducano significativamente il valore. In luogo di un conteggio annuale di interessi e spese, si consente alle parti di concordare un rimborso graduale degli interessi e delle spese. Con il [decreto 22 dicembre 2015, n. 226](#) del Ministro dello sviluppo economico sono state emanate le norme attuative.

## Misure finanziarie per le imprese

Numerosi interventi, legislativi e non, hanno inteso favorire il **sistema imprenditoriale italiano** anche sotto il profilo delle **fonti di finanziamento**, in considerazione dell'andamento del credito bancario e delle conseguenze della crisi economico-finanziaria.

Già i decreti-legge *sviluppo* ([decreto-legge 83 del 2012](#)) e *sviluppo-bis* ([decreto-legge n. 179 del 2012](#)) avevano aperto alle società non quotate la possibilità di accedere alla raccolta del capitale di debito. Con la riforma delle disposizioni civilistiche e fiscali relative alle cambiali finanziarie e ai titoli obbligazionari, dunque, anche alle società italiane non quotate è stato consentito il ricorso all'emissione di strumenti di debito destinati ai mercati domestici ed internazionali. Le PMI sono state così incentivate a ricorrere ai canali extrabancari di finanziamento (mediante emissione di cd. *minibond*, ovvero *bond* di PMI). Per i dati sulla diffusione del fenomeno si rinvia al [sito dell'Osservatorio Minibond](#) gestito, tra gli altri soggetti, dal Politecnico di Milano.

Con il [decreto-legge n. 145 del 2013](#) (articolo 12) l'utilizzo dei predetti strumenti è stato rafforzato, in particolare incentivando l'investimento negli stessi da parte di fondi pensione e compagnie. Successivamente, il [decreto-legge n. 91 del 2014](#) ha modificato il regime fiscale dei proventi derivanti dai predetti strumenti (articolo 21) consentendo di applicarvi un'imposta sostitutiva al 26 per cento (in luogo della ritenuta), a specifiche condizioni.

I sopra richiamati provvedimenti hanno inoltre introdotto un regime fiscale di favore applicabile alle emissioni obbligazionarie effettuate dalle società di progetto, per finanziare gli investimenti in infrastrutture o nei servizi di pubblica utilità (*project bond*, di cui all'articolo 1 del D.L. n. 83 del 2012). Gli interessi derivanti dai predetti titoli sono assimilati ai titoli di Stato e, dunque, a tassazione sostitutiva con aliquota al 12,5%; vi è una disciplina agevolata, ai fini delle imposte di registro e ipotecarie, per le garanzie (e le operazioni ad esse correlate) rilasciate in relazione all'emissione di *project bond*.

Il [decreto-legge n. 145 del 2013](#) (articolo 12) ha poi introdotto un insieme di misure volte, nel loro complesso, a immettere liquidità nel sistema imprenditoriale e, in particolare, ad alimentare i canali di finanziamento delle piccole e medie imprese.

Tale finalità è stata perseguita mediante una complessiva riforma della disciplina delle cartolarizzazioni, contenuta nella legge n. 130 del 1999, che ha tra l'altro semplificato le procedure di cartolarizzazione dei crediti d'impresa e della cessione di crediti verso la PA.

Nel solco dei predetti interventi, il legislatore ha progressivamente modificato la disciplina dell'imposta sostitutiva sulle concessioni di finanziamento a medio e a lungo termine. In primo luogo ([decreto-legge n. 145 del 2013](#)) il regime dell'imposta sostitutiva è stato reso opzionale; esso è stato esteso alle operazioni di finanziamento strutturate e, oltre alle cessioni di credito stipulate in relazione ai finanziamenti che beneficiano di tale regime agevolato, è stato reso applicabile anche alle successive cessioni dei relativi contratti o crediti, nonché ai trasferimenti di connesse garanzie. È stato anche ampliato il novero dei soggetti ammessi a fruire di tale regime. Inoltre ([articolo 7-\*quater\* del decreto-legge n. 193 del 2016](#), commi 33-35) il legislatore ha semplificato la disciplina delle comunicazioni e dei versamenti dell'imposta.

Il **decreto-legge n. 91 del 2014** ha introdotto una specifica disciplina finalizzata a favorire la concessione di credito alle imprese, autorizzando determinati fondi di investimento ad erogare finanziamenti (c.d. fondi di credito diretto). Inoltre il provvedimento (articolo 22) ha autorizzato le imprese di assicurazione e le società di cartolarizzazione allo svolgimento dell'attività di concessione di finanziamento, a specifiche condizioni. E' stato parallelamente introdotto un regime fiscale di favore (con esenzione di ritenuta alla fonte) per gli interessi e gli altri proventi derivanti da finanziamenti a medio e lungo termine alle imprese, erogati da enti creditizi, imprese di assicurazione ed organismi di investimento collettivo del risparmio. Il decreto-legge n. 3 del 2015 ha esteso tale regime fiscale anche agli OICR che fanno ricorso alla leva finanziaria.

La **legge di bilancio 2018** prevede un **credito d'imposta alle PMI** in relazione ai costi per la consulenza **per l'ammissione alla quotazione su mercati regolamentati** o sistemi multilaterali di negoziazione europei, in misura pari al 50 per cento dei costi sostenuti fino al 31 dicembre 2020. Il credito d'imposta è concesso nei limiti previsti dalla disciplina UE degli aiuti alle PMI compatibili con il mercato interno (commi 89-92). Inoltre, per promuovere lo sviluppo delle esportazioni e dell'internazionalizzazione dell'economia italiana in Paesi qualificati ad alto rischio dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale, Invitalia può operare quale istituzione finanziaria, anche mediante la costituzione di una nuova società autorizzata a effettuare finanziamenti, al rilascio di garanzie e all'assunzione in assicurazione di rischi non di mercato a cui sono esposti gli operatori nazionali nella loro attività nei predetti Paesi (commi 260-266).

Con riferimento alle **misure di natura convenzionale**, è stato prorogato al 31 luglio 2018 l'[Accordo per il Credito stipulato nel 2015](#) tra l'Associazione bancaria italiana e le associazioni d'impresa, volta a sostenere le piccole e medie imprese (Pmi), che si inserisce sulla traccia dei precedenti accordi.

Anche tale accordo ottempera alle prescrizioni della legge di stabilità 2015 (articolo 1, comma 246 della legge n. 190 del 2014).

L'Accordo prevede tre iniziative:

- imprese in ripresa, che consente alle PMI *in bonis* di sospendere la quota capitale delle rate di mutui e leasing, ad allungare il piano di ammortamento dei mutui e le scadenze del credito a breve termine e del credito agrario;
- imprese in sviluppo, che consente alle banche aderenti di costituire dei *plafond* individuali destinati al finanziamento dei progetti imprenditoriali delle Pmi;
- imprese e PA, volto ad accelerare i pagamenti della PA nei confronti delle piccole e medie imprese.

## Focus

- [Indagine conoscitiva su strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita aggiornato a 3 maggio 2016](#)

## ***Indagine conoscitiva su strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita***

### ***L'oggetto dell'indagine***

Il 10 dicembre 2013 la Commissione Finanze della Camera ha approvato il [documento conclusivo](#) dell'indagine conoscitiva sugli strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita. L'indagine ha inteso approfondire i meccanismi causali, sia contingenti sia strutturali, che hanno portato all'attuale condizione di restrizione del credito e valutare alcune proposte per il potenziamento dell'erogazione del credito alle imprese e per il rafforzamento del capitale di rischio delle medesime. Le linee guida dell'indagine

Nel deliberare lo svolgimento dell'indagine, la Commissione si è prefissata di articolare l'analisi sotto due punti di vista: il primo riguardante gli **strumenti di carattere tributario** per sostenere l'attività imprenditoriale, il secondo concernente le **misure** e le strategie **di natura creditizia e finanziaria** per assicurare al tessuto produttivo nazionale la necessaria liquidità e un'adeguata dotazione di capitale.

Sotto il primo profilo, la Commissione ha rilevato come gli **interventi in materia impositiva** siano stati prevalentemente guidati da **esigenze contingenti** e legate alla necessità di ripristinare o mantenere la tenuta dei conti pubblici. Tale andamento, unitamente alle criticità del bilancio pubblico, ha comportato un progressivo aggravio del carico impositivo, un peggioramento del tasso di complessità dell'ordinamento e, in particolare per professionisti e imprese, un incremento degli adempimenti fiscali. Tale situazione investe sia i tributi erariali che il sistema delle entrate locali, in particolare per la fiscalità delle imprese (IRAP, IMU sui beni strumentali, TIA-TARES, addizionali regionali e locali).

L'indagine conoscitiva ha inteso monitorare le misure tributarie di sostegno alle attività economiche introdotte negli ultimi anni, in parallelo con analoghe misure adottate in altri Paesi, verificandone lo stato di attuazione e valutandone l'effettiva efficacia sul piano degli impatti economici, con l'obiettivo di contribuire in particolare a:

- definire i settori nei quali concentrare prioritariamente le risorse pubbliche erogate attraverso i meccanismi fiscali;
- valutare i meccanismi di sostegno già in essere dal punto di vista della loro efficienza, efficacia e trasparenza;
- identificare le misure più urgenti ed attuabili di semplificazione del sistema e degli adempimenti gravanti sui contribuenti e sugli intermediari;
- operare un confronto comparativo con i meccanismi di sostegno fiscale allo sviluppo esistenti in altri Stati;
- stabilire le modalità e gli strumenti per giungere finalmente alla complessiva revisione delle spese fiscali.

Dall'altro lato la Commissione ha individuato, quale nodo fondamentale per l'analisi della crisi e per l'individuazione di strategie di superamento, la problematica concernente il **credito alle imprese** ed alle famiglie, stante la connotazione del sistema imprenditoriale italiano come avente una dimensione media d'impresa piuttosto ridotta, con un livello di capitalizzazione e patrimonializzazione

generalmente basso. Tali condizioni, assieme all'insufficiente sviluppo dei mercati del capitale di rischio, al carattere spesso informale delle strutture imprenditoriali, nonché alle resistenze di molti imprenditori ad aprirsi al capitale esterno, hanno determinato una forte dipendenza delle imprese dal credito bancario, che alimenta ordinariamente il funzionamento delle imprese stesse.

La crisi finanziaria internazionale ha trasformato queste caratteristiche - che in passato hanno conferito flessibilità e dinamismo al sistema - in un elemento di debolezza. A parere della Commissione, tra i fattori che hanno peggiorato le condizioni di liquidità creditizia vi è la penalizzazione competitiva che il contesto normativo europeo e internazionale determina sull'attività delle banche italiane, per lo più focalizzate sulle **attività tradizionali di banche commerciali**, nonché al **più elevato premio per il rischio** (costituito essenzialmente dai premi medi sui credit default swap - CDS) che le banche nazionali pagano rispetto agli operatori creditizi di altri Paesi europei nostri competitori a livello internazionale (ad esempio Francia e Germania), rendendo il costo del denaro più alto per le imprese italiane rispetto a quanto pagato dalle imprese degli altri Paesi europei.

In tale articolato quadro l'indagine ha inteso approfondire i meccanismi causali, sia contingenti sia strutturali, che hanno portato all'attuale condizione di restrizione del credito, nonché le prospettive evolutive che essa potrà avere sul panorama complessivo dell'economia italiana, per individuare ipotesi di correttivi e soluzioni che possano costituire la base per il lavoro parlamentare e contribuire ad orientare in termini più precisi e concreti il confronto politico su questi temi.

Tra le **proposte** per potenziare l'erogazione del credito alle imprese e rafforzare il capitale di rischio delle medesime che la Commissione ha valutato attentamente e prioritariamente vi sono:

- il potenziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese;
- la cartolarizzazione dei crediti delle PMI, eventualmente con il supporto della BCE;
- l'adozione di forme di «mini bond» per il finanziamento alle imprese;
- il potenziamento del ruolo che può essere svolto in materia dalla Cassa depositi e prestiti;
- l'incentivazione del ruolo dei fondi pensioni, dei fondi assicurativi e degli investitori istituzionali nel rafforzamento del capitale di rischio delle imprese italiane;
- l'incentivazione del ruolo del *venture capital* e del *private equity*, sia a sostegno delle *start up* sia a sostegno delle imprese industrialmente sane ma in difficoltà creditizia;
- lo sviluppo del ruolo della finanza di progetto (*project financing*);
- il possibile ruolo degli strumenti di «*bad banking*» per superare la crisi finanziaria ed i suoi effetti sull'economia reale.

### ***Le osservazioni dei soggetti auditi***

L'**AIFI** (Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital) propone dunque di implementare il funzionamento del *private equity* e del *venture capital* attraverso, anzitutto, la semplificazione del quadro normativo vigente; si suggerisce altresì la

creazione di un **"fondo di fondi" di venture capital**, nella forma di un fondo di investimento a partecipazione pubblica e privata.

**Unipol** ha focalizzato il proprio intervento in particolare sui cd. **"mini-bond"** (secondo quanto disposto dell'articolo 32 del D.L. 83 del 2012, si tratta di titoli obbligazionari emessi da imprese non quotate), evidenziando le principali criticità dell'istituto rispetto ad un possibile interesse ad investire da parte delle imprese assicurative. Tra di esse spiccano il trattamento fiscale "penalizzante" dei proventi in rapporto a quello dei titoli di Stato e la scarsa liquidità del sistema, che non permette di avere idonei strumenti di copertura del rischio di credito (quali i *credit default swap*). Si propone dunque, tra l'altro, di introdurre per i predetti strumenti finanziari un **regime fiscale di favore** e prevedere specifiche forme di **garanzia statale** (anche parziale).

**Action Institute** ha avanzato **una proposta** volta a migliorare le condizioni del credito bancario alle imprese. Si ipotizza la creazione di un **veicolo finanziario pubblico**, finanziato con fondi strutturali europei, col compito di garantire "in monte" presso le banche i portafogli di nuovi crediti erogati verso aziende "sane" (ovvero in possesso di specifici requisiti di affidabilità creditizia). La garanzia è erogata a fronte del pagamento di una commissione che viene commisurata alla perdita attesa; le banche che accedono al programma trasferiscono i benefici alle imprese creditrici. In senso analogo si muove l'analisi di **McKinsey** che, accanto a forme di *credit enhancement* da realizzare attraverso **veicoli finanziari capitalizzati con i fondi strutturali**, ricorda il potenziale ruolo dei "mini-bond" presso gli investitori istituzionali.

**Unicredit** ha sottolineato l'alta rischiosità dei finanziamenti bancari alle PMI - più rischiosi anche delle famiglie - in quanto esse sono più soggette a insolvenze e perdite, a causa sia della congiuntura economica sfavorevole, sia della loro bassa capitalizzazione. Si propone dunque di promuovere nuovo credito bancario attraverso l'iniezione parallela di **nuovo capitale di rischio**, che può arrivare da imprenditori, fondi specializzati o essere facilitato da interventi pubblici di garanzia parziale, ovvero funzionanti per il principio della condivisione / mitigazione parziale del rischio. Un ulteriore intervento di facilitazione del credito viene individuato nella rimozione degli attuali limiti normativi alla **deducibilità fiscale delle perdite su crediti** per le banche.

Sotto un diverso profilo è stata rilevata (**MPS**) l'opportunità di procedere a interventi di **"disintermediazione"**, ovvero di progressivo affrancamento delle PMI dai tradizionali canali di credito bancario, al fine di consentire loro l'accesso a fonti di finanziamento alternative, al contempo prevedendo un ruolo di assistenza "indiretta" da parte delle banche, nell'ottica di riqualificare l'intermediazione creditizia. Tra gli strumenti individuati si annoverano i già richiamati **"mini-bond"**, le **obbligazioni di distretto** e gli strumenti di **equity**.

Parallelamente, un ulteriore canale di finanziamento viene individuato (**Banca Finnat**) nell'istituzione di **fondi specializzati in piccole e medie imprese**, che raccolgano sottoscrizioni in prevalenza presso investitori qualificati nazionali e che investano in azioni, obbligazioni, mini-bond e altri strumenti finanziari al fine di immettere liquidità nel sistema delle PMI.

Analoghe considerazioni sull'opportunità di **investire nelle PMI italiane da parte di fondi sovrani o esteri** è stata messa in luce dal Presidente dell'**AIFI**, in

considerazione del fatto che per effettuare un investimento in imprese di minori dimensioni è necessaria la conoscenza diretta delle stesse.

La **Consob** ha illustrato diverse misure che potrebbero migliorare sia il canale di finanziamento bancario (la cui riattivazione potrebbe passare attraverso la riapertura del mercato delle **cartolarizzazioni**, con lo scopo di espandere il credito in presenza di restrizioni all'aumento del patrimonio) che il canale extrabancario; in particolare, sotto questo secondo profilo, la crescita della **previdenza complementare** potrebbe favorire l'afflusso di ingenti capitali sul mercato, riducendo al contempo i costi sociali legati all'incapacità del sistema di garantire in futuro adeguati livelli di reddito. E' stata inoltre sottolineata l'importanza di strumenti quali il *crowdfunding* per le cd. "start-up innovative" (per cui si veda il tema web sulla **tassazione del settore produttivo**) e delle potenzialità insite nei **credit funds**, ovvero quei fondi di investimento specializzati nella sottoscrizione di strumenti di debito emessi da società (anche di medie e piccole dimensioni) con una strategia di investimento di lungo periodo. Per l'alimentazione del mercato di capitali, inoltre, la Consob ha auspicato l'avvio di un processo di semplificazione normativa, volta ad aprire la struttura finanziaria delle PMI al mercato dei capitali; gli interventi dovrebbero essere finalizzati a **ridurre gli oneri gravanti sulle società quotate**.

La **Banca d'Italia** ha anzitutto ribadito l'opportunità di diversificare le soluzioni in base a diversi fattori quali le dimensioni, le condizioni finanziarie, l'età e prospettive di crescita dell'azienda. Ha inoltre sottolineato il ruolo chiave degli interventi indirizzati verso una maggiore patrimonializzazione delle aziende; ricordando alcuni provvedimenti (come l'ACE, per cui veda il citato tema web sulla **tassazione del settore produttivo**) ne ha auspicato il rafforzamento o l'introduzione di correttivi che possano permettere di raggiungere più rapidamente gli obiettivi. Analoga importanza rivestono, a parere dell'Autorità, i sistemi pubblici di garanzia; essi sono un valido strumento per il rafforzamento dei finanziamenti bancari al settore produttivo

In controtendenza rispetto all'andamento generale delle sofferenze bancarie, gli istituti di credito cooperativo **Federcasse** e gli intermediari di finanza etica (**Banca Etica**) - nonostante la crisi abbia colpito in particolare le PMI, alle quali tali banche si rivolgono in modo preponderante – mostrano una buona qualità del credito rispetto alla media dell'industria bancaria, nei principali settori di operatività.

In particolare, **Banca Etica** ha suggerito il **modello francese** dei fondi "*solidaire*": si tratta di uno strumento che permette alle imprese sociali di finanziarsi attraverso capitali privati; sono fondi d'investimento aperti che hanno la caratteristica di investire una quota dal 5 al 10% del capitale in titoli di imprese sociali e solidali e il restante in titoli quotati (per questa ragione sono anche conosciuti come fondi 90/10). Una forma alternativa di fondi *solidaire* è quella di private equity sociale (FCPR): questi fondi devono investire almeno il 40% in investimenti sociali. Anche gli operatori di finanza etica hanno sottolineato l'importanza dello strumento del crowdfunding, auspicando l'estensione dello strumento ad ulteriori tipologie di imprese.

Infine, diversi auditi hanno auspicato un intervento statale incisivo, anche sotto forma di creazione di un sistema di incentivi fiscali al credito che, nonostante la difficoltà legata alla congiuntura economica, potrebbe avere effetti indotti sul sistema economico.

Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sugli strumenti finanziari e fiscali a

sostegno della crescita

Le proposte formulate nel [documento conclusivo](#) dell'indagine si articolano in una serie di interventi ritenuti necessari tra cui, in particolare:

- il miglioramento delle condizioni di accesso al credito delle piccole e medie imprese, al fine di ridurre anzitutto i costi, attraverso il potenziamento dei meccanismi di garanzia pubblici sui crediti concessi alle stesse PMI dalle banche;
- misure di più lungo periodo che aiutino a superare la sottocapitalizzazione e sottopatrimonializzazione delle imprese italiane;
- il rafforzamento di alcuni meccanismi, recentemente introdotti nell'ordinamento, che possono ampliare e differenziare i canali di finanziamento del sistema economico, tra cui l'equity crowdfunding, i mini-bond e i bond di distretto; in tale ambito occorrerebbe rafforzare i consorzi di garanzia collettiva fidi, sviluppare l'esperienza dei cosiddetti credit funds, colmare l'assenza di investitori istituzionali e professionali specializzati nel settore delle PMI, nonché riaprire il mercato delle cartolarizzazioni, agevolare ulteriormente il canale di liquidità delle banche con la BCE e sostenere la crescita settore del microcredito;
- le modifiche all'operatività del sistema bancario, in particolare un riequilibrio dei premi al rischio insiti nelle scelte di allocazione degli asset effettuate dagli istituti di credito;
- il miglioramento dei meccanismi di risoluzione delle crisi, con particolare riguardo alla disciplina fallimentare.
- il miglioramento complessivo della cultura di impresa, bancaria e professionale, nella quale è calata l'operatività delle aziende, in particolare per quanto attiene alle strategie di finanziamento ed alla risoluzione delle crisi.

### ***Iniziative in ambito UE***

Facendo seguito al [Libro verde](#) sui finanziamenti a lungo termine nell'economia europea, il 26 giugno la Commissione ha presentato una [proposta di regolamento](#) che istituisce un quadro comune per i fondi d'investimento che vogliono iniettare capitali in società e progetti a lungo termine (*European Long-Term Investment Funds*, ELTIF).

La proposta stabilisce i requisiti minimi per gli ELTIF, ovvero le tipologie di attività in cui sarebbero autorizzati a investire (infrastrutture, trasporti ed energie rinnovabili); le regole sulla distribuzione dei capitali per ridurre i rischi; norme sulle informazioni che devono essere comunicate agli investitori. Si prevede inoltre che il gestore dell'ELTIF debba soddisfare i requisiti rigorosi previsti dalla [direttiva sui gestori dei fondi](#) di investimento alternativi.

## **Il crowdfunding**

La legge di bilancio 2017 ( comma 70), nel solco degli interventi volti a favorire l'accesso alla liquidità, ha esteso a tutte le piccole e medie imprese la possibilità di reperire capitale di rischio con modalità innovative, attraverso portali online (**equity crowdfunding**).

L'*equity-based crowdfunding* consente, tramite un investimento *on-line*, di acquistare un vero e proprio titolo di partecipazione in una società: in cambio del finanziamento si acquistano i diritti patrimoniali e amministrativi che derivano dalla partecipazione nell'impresa.

La Consob ha adottato il [Regolamento sulla raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line](#), successivamente modificato nel tempo anche con l'introduzione del cd. *whistleblowing*.

Per l'illustrazione dell'istituto e della relativa disciplina si rinvia alla [scheda informativa della Consob](#).

## **I più recenti interventi di Cassa Depositi e Prestiti a sostegno delle imprese**

Nel corso della legislatura è stato esteso l'ambito di operatività di **Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.** con riferimento al sostegno delle imprese.

Già il **decreto-legge 69 del 2013** aveva disposto che i finanziamenti per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature (ivi inclusi hardware, in software e in tecnologie digitali) da parte delle piccole e medie imprese, potessero essere coadiuvati dall'istituzione, presso Cassa depositi e prestiti, di un *plafond* da utilizzare per fornire provvista alle banche.

Successivamente (**articolo 10 del decreto-legge n. 133 del 2014**) sono state ampliate le operazioni della CDP finanziate tramite la gestione separata (che utilizza la raccolta postale ed è assistita dalla garanzia dello Stato), includendovi, oltre quelle dirette a soggetti pubblici e quelle da loro promosse, le operazioni in favore dei soggetti privati in settori di interesse generale individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze; il provvedimento ha allargato il perimetro delle operazioni finanziate con la gestione ordinaria (che si finanzia sul mercato e non è assistita dalla garanzia statale) inserendovi anche gli interventi relativi ad iniziative di pubblica utilità, nonché gli investimenti finalizzati a ricerca, sviluppo, innovazione, ambiente, cultura, turismo ed efficientamento energetico.

Nel solco del predetto ampliamento, **la legge di stabilità 2016** (articolo 1, commi da 822 a 829 della legge n. 208 del 2015) individua Cassa depositi e prestiti S.p.A. come istituto nazionale di promozione ai sensi della normativa europea sugli investimenti strategici e come possibile esecutore degli strumenti finanziari destinatari dei fondi strutturali, abilitandola a svolgere le attività previste da tale normativa anche utilizzando le risorse della gestione separata. Tali attività possono essere condotte anche con apporto finanziario da parte di amministrazioni ed enti pubblici o privati anche a valere su risorse comunitarie. A tal fine le risorse delle amministrazioni statali sono individuate con DPCM, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

**La legge di bilancio 2017** (comma 622 della legge n. 232 del 2016) destina 50 milioni di euro al fondo di garanzia per i prestiti concessi dalla Cassa depositi e prestiti per iniziative riguardanti la cooperazione allo sviluppo, ampliando il novero dei soggetti destinatari della garanzia.

## **Confidi**

In tema di **confidi**, la **legge di stabilità 2014** (L. 147/2013, commi 54 e 55) ha introdotto alcune misure volte alla crescita e alla patrimonializzazione dei medesimi, destinando una quota di risorse prelevate dal Fondo di garanzia per le PMI nei limiti dell'importo di 225 milioni di euro, nonché una quota fino a 70 milioni di euro del Fondo di perequazione delle camere di commercio. In attuazione di tale norma è stato emanato il **D.M. 3 gennaio 2017**, che ha definito le misure volte a favorire i processi di crescita dimensionale e di rafforzamento della solidità patrimoniale dei confidi.

La **legge n. 150 del 2015**, contenente la **delega al Governo per la riforma del sistema dei confidi** (C. 3209), intendeva favorire l'accesso al credito per le piccole e medie imprese (PMI) e per i liberi professionisti tramite la valorizzazione del ruolo dei confidi, la semplificazione degli adempimenti e il contenimento dei costi a loro carico. Tuttavia il Governo, rispondendo il 2 agosto 2017 alla **interrogazione n. 5/12021** alla Camera ha evidenziato una serie di criticità nella predisposizione dei decreti attuativi. E' quindi **decorso il termine per l'esercizio della delega** per la riforma dei confidi, **senza che essa sia stata esercitata**.

L'articolo 9-*bis* del **decreto-legge n. 148 del 2017** ha incluso i liberi professionisti non organizzati in ordini o collegi tra i soggetti che possono costituire o partecipare ai confidi.

## Il mercato dei capitali in UE

Il 18 febbraio 2015 la Commissione UE ha lanciato un [progetto](#) inteso a liberare fondi per le imprese europee e a stimolare la crescita nell'Unione europea, per creare un mercato unico dei capitali pienamente funzionante e di superare le attuali difficoltà delle imprese UE, che dipendono prevalentemente dai finanziamenti bancari, nell'accesso a fonti di approvvigionamento provenienti dal mercato dei capitali. Il [progetto](#) mira anche a spianare la strada a coloro che, nonostante il bisogno di finanziamenti, non riescono a raggiungere gli investitori, e a fare convogliare tali fondi nella maniera più efficiente possibile tramite la catena dell'investimento. Con il [Libro verde sul mercato dei capitali](#) la Commissione ha inteso lanciare un dibattito in tutta l'UE sulle misure necessarie per creare un vero e proprio mercato unico dei capitali.

In particolare, con l'Unione dei mercati dei capitali si intende fornire nuove fonti di finanziamento alle imprese, soprattutto le piccole e medie imprese; ridurre il costo della raccolta di capitali; aumentare le opzioni per i risparmiatori in tutta l'UE; agevolare gli investimenti transfrontalieri ed attrarre maggiori investimenti stranieri nell'UE; sostenere progetti a lungo termine; rendere il sistema finanziario dell'UE più stabile, resiliente e competitivo.

Per raggiungere tali obiettivi, la Commissione europea ha proposto un **piano d'azione** contenente una serie di misure volte a costruire gradualmente l'Unione dei mercati dei capitali, **che dovrà essere completata entro il 2019**.

La **Commissione Finanze** della Camera il 13 giugno 2017 ha approvato un [documento finale](#) con il quale ha espresso una valutazione positiva, sulla proposta della Commissione europea "Accelerare l'unione dei mercati dei capitali eliminando gli ostacoli nazionali ai flussi di capitale" ([COM\(2017\) 147 final](#)), elaborata per fare il punto sullo stato di attuazione del citato [Piano d'azione per l'Unione del mercato dei capitali](#), in vista di una [revisione a medio termine del medesimo Piano](#).

## **Investimenti a lungo termine e piani individuali di risparmio (PIR)**

Con la **legge di bilancio 2017** (legge n. 232 del 2016, articolo 1, commi 88-114) sono state introdotte **agevolazioni fiscali** volte a incoraggiare investimenti a lungo termine (per almeno cinque anni) nelle imprese e in particolar modo nelle PMI.

Tale scopo è stato perseguito anzitutto detassando i redditi derivanti dagli investimenti a lungo termine (almeno cinque anni) nel capitale delle imprese, se effettuati dalle casse previdenziali o da fondi pensione nel limite del 5 per cento dei loro asset. Le operazioni di costituzione, trasformazione, scorporo e concentrazione tra fondi pensione sono assoggettate alle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura agevolata, ovvero nella misura fissa di 200 euro.

Inoltre, sono esentati da tassazione i redditi di capitale e i redditi diversi percepiti da persone fisiche, al di fuori di attività di impresa commerciale, se derivano da investimenti effettuati nei cd. **piani di risparmio a lungo termine**. I piani individuali di risparmio (c.d. PIR), per beneficiare dell'esenzione, devono essere detenuti per almeno 5 anni: si tratta di investimenti nel capitale di imprese italiane e europee, con una **riserva per le PMI**, nei limiti di 30 mila euro all'anno e, comunque di complessivi 150 mila euro. Sono gestiti dagli intermediari finanziari e dalle imprese di assicurazione, i quali devono investire le somme assicurando la diversificazione del portafoglio.

Con successive disposizioni (contenute nel **decreto-legge n. 50 del 2017**) è stato precisato il regime fiscale applicabile in caso di cessione degli investimenti prima del quinquennio; il provvedimento ha inoltre consentito l'investimento nei PIR anche da parte **delle casse di previdenza e dei fondi pensione**, con l'applicazione del regime fiscale agevolato che ne prevede la detassazione, a specifiche condizioni. Inoltre, per i predetti enti, gli investimenti nei PIR non sono sottoposti ai limiti quantitativi previsti dalla legge per le persone fisiche.

La **legge di bilancio 2018** (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 73) ha previsto che gli enti di previdenza e i fondi pensione, nell'ambito degli investimenti a lungo termine, possano investire somme, fino al 5 per cento dell'attivo patrimoniale, nell'acquisto di quote di prestiti o di fondi di credito cartolarizzati erogati o originati per il tramite di piattaforme di prestiti per soggetti non professionali (c.d. *peer to peer lending*), gestite da intermediari finanziari, da istituti di pagamento ovvero da soggetti vigilati operanti sul territorio italiano in quanto autorizzati in altri Stati dell'UE.

La medesima legge (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 80) ha inoltre ammesso tra le imprese in cui deve essere investito almeno il 70 per cento dei PIR anche quelle imprese che svolgono **un'attività immobiliare**.

## Focus

- [Investimenti a lungo termine e PIR: il quadro normativo aggiornato a 16 febbraio 2018](#)

### ***Investimenti a lungo termine e PIR: il quadro normativo***

La **legge di bilancio 2017** (legge n. 232 del 2016, articolo 1, commi 88-114) ha introdotto **agevolazioni fiscali** volte a incoraggiare **investimenti a lungo termine** (per almeno **cinque anni**) **nelle imprese** e in particolar modo nelle **PMI**, nonché per le **persone fisiche** attraverso i **piani individuali di risparmio**. In primo luogo è stabilita la **detassazione per i redditi** derivanti dagli **investimenti a lungo termine** (almeno **cinque anni**) nel capitale delle imprese effettuati dalle **casse previdenziali** o da **fondi pensione** nel limite del **5 per cento** dei loro asset. Le operazioni di costituzione, trasformazione, scorporo e concentrazione tra fondi pensione sono assoggettate alle imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200 euro (commi 88-99). In secondo luogo è previsto un **regime di esenzione fiscale** per i **redditi** di capitale e i redditi diversi percepiti da **persone fisiche** residenti in Italia, al di fuori dello svolgimento di attività di impresa commerciale, derivanti dagli investimenti effettuati in **piani di risparmio a lungo termine**. Per beneficiare dell'esenzione i **piani individuali di risparmio** (c.d. **PIR**) devono essere detenuti per **almeno 5 anni** e devono investire nel capitale di imprese italiane e europee, con una riserva per le PMI, nei limiti di **30 mila euro all'anno** e, comunque di **complessivi 150 mila euro**. I piani di risparmio devono essere gestiti dagli intermediari finanziari e dalle imprese di assicurazione i quali devono investire le somme assicurando la diversificazione del portafoglio.

Il **decreto-legge n. 50 del 2017** ha modificato il **regime fiscale** applicabile nelle ipotesi di **cessione degli investimenti prima del quinquennio**; sono introdotti specifici **obblighi informativi e documentali** per gli investitori ed è disciplinato il **regime di plusvalenze e minusvalenze**. Sono allungati i termini per reinvestire le somme che derivano dalla cessione, prima del quinquennio, degli investimenti agevolati. L'**investimento nei PIR** è consentito anche da parte delle **casse di previdenza** e dei **fondi pensione**, con l'applicazione del regime fiscale agevolato che ne prevede la detassazione; per i **predetti enti**, gli **investimenti** nei PIR **non sono sottoposti ai limiti quantitativi previsti dalla legge** (destinazione agli investimenti qualificati in strumenti finanziari delle imprese di somme o valori per un importo non superiore, in ciascun anno solare, a 30.000 euro ed entro un limite complessivo non superiore a 150.000 euro). In sostanza, si consente agli enti di previdenza obbligatoria e ai fondi pensione di effettuare **investimenti**, fino al **5 per cento** del loro **attivo** patrimoniale risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente in **investimenti qualificati** nonché in **piani di risparmio a lungo termine**.

La **legge di bilancio 2018** (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 73) ha previsto che gli **enti di previdenza e i fondi pensione**, nell'ambito degli **investimenti a lungo termine**, possano investire somme, fino al 5 per cento dell'attivo patrimoniale, **nell'acquisto di quote di prestiti o di fondi di credito cartolarizzati** erogati o originati per il tramite di **piattaforme di prestiti per soggetti non professionali** (c.d. *peer to peer lending*), gestite da intermediari finanziari, da istituti di pagamento ovvero da soggetti vigilati operanti sul territorio italiano in quanto autorizzati in altri Stati dell'UE. La stessa legge ha inoltre ammesso tra le imprese nelle quali deve essere investito almeno il 70 per cento dei **PIR** anche le **imprese che svolgono un'attività immobiliare** (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 80).

Per investimenti qualificati si intendono quelli in **azioni o quote di imprese** residenti fiscalmente in Italia, nella UE o nello Spazio economico europeo ovvero in **azioni o quote di OICR** (organismi di investimento collettivo del risparmio: Fondi comuni di investimento, Società di investimento a capitale variabile - Sicav, Società di investimento a capitale fisso - Sicaf, Fondi di investimento alternativi - FIA) residenti fiscalmente in Italia, nella UE o nello Spazio economico europeo i quali investono prevalentemente nelle predette azioni o quote di imprese (comma 89). Come anticipato la **legge di bilancio 2018** (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 73) ha incluso tra gli investimenti qualificati anche le **quote di prestiti o di fondi di credito cartolarizzati** erogati o originati per il tramite di **piattaforme di prestiti per soggetti non professionali** (c.d. *peer to peer lending*), gestite da intermediari finanziari, da istituti di pagamento ovvero da soggetti vigilati operanti sul territorio italiano in quanto autorizzati in altri Stati dell'UE.

I **redditi** generati da tali **investimenti** sono **esenti** da imposizione (comma 90), purché gli strumenti finanziari oggetto di investimento qualificato siano detenuti per **almeno cinque anni** (comma 91). Ove ceduti **prima** dei cinque anni, i redditi realizzati attraverso la cessione e quelli percepiti durante il periodo minimo di investimento sono soggetti all'**imposta sostitutiva** ordinaria (26 per cento), unitamente agli interessi, senza applicazione di sanzioni, ed il relativo versamento va effettuato entro il giorno 16 del secondo mese successivo alla cessione. In caso di rimborso o scadenza dei titoli oggetto di investimento prima dei cinque anni, le somme conseguite vanno reinvestite negli strumenti finanziari citati entro 90 giorni.

Analoga agevolazione è prevista per le **forme di previdenza complementare (fondi pensione)**, che possono destinare somme, fino al **5 per cento** dell'attivo patrimoniale risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente, agli **investimenti qualificati** e ai **piani di risparmio a lungo termine** (comma 92), purché l'investimento duri almeno **cinque anni** (comma 93). I redditi generati dagli investimenti sono **esenti** e pertanto non sono soggetti all'imposta sostitutiva del 20 per cento (prevista dall'articolo 17 del D.Lgs. n. 252 del 2005) (comma 94). Ai fini della formazione delle prestazioni pensionistiche erogate dai fondi pensione, i redditi derivanti dai predetti investimenti incrementano la parte corrispondente ai redditi già assoggettati ad imposta. **In caso di cessione** degli strumenti finanziari oggetto di investimento **prima dei cinque anni** i redditi realizzati attraverso la cessione e quelli che non hanno concorso alla formazione della predetta base imponibile ai sensi del periodo precedente durante il periodo minimo di investimento, sono soggetti ad **imposta sostitutiva del 20 per cento**, senza applicazione di sanzioni, ed il relativo versamento, unitamente agli interessi, va effettuato entro il giorno 16 del secondo mese successivo alla cessione. In caso di rimborso o scadenza degli strumenti finanziari oggetto di investimento prima del quinquennio, il controvalore conseguito deve essere reinvestito in strumenti finanziari qualificati entro 90 giorni dal rimborso.

La **ritenuta sui dividendi** (articolo 27 del D.P.R. n. 600 del 1973) e l'**imposta sostitutiva sugli utili derivanti da azioni in deposito accentrato** preso la Monte Titoli S.p.A. (27-ter del D.P.R. n. 600 del 1973) **non si applicano agli utili corrisposti ai fondi pensione** istituiti negli Stati membri dell'Unione europea e negli Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo **derivanti dagli investimenti qualificati** in esame **fino al 5 per cento dell'attivo patrimoniale**

risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente detenuti per cinque anni (comma 95).

Ai fini dell'applicazione delle disposizioni agevolative illustrate, il soggetto percettore del reddito è tenuto a produrre una **dichiarazione** dalla quale risulti la sussistenza delle condizioni previste dalla legge (investimento non superiore al cinque per cento dell'attivo patrimoniale), nonché l'impegno a detenere gli strumenti finanziari oggetto dell'investimento qualificato per almeno 5 anni. Il percettore deve altresì dichiarare che i redditi generati dagli investimenti qualificati non sono relativi a partecipazioni qualificate (comma 95-*bis*). Inoltre, le Casse previdenziali e i fondi pensione devono dare **separata evidenza delle somme** destinate a detti investimenti (comma 95-*ter*). Eventuali **minusvalenze e perdite** relative agli strumenti finanziari oggetto di investimento qualificato - realizzate mediante **cessione a titolo oneroso** ovvero **rimborso** degli strumenti finanziari oggetto degli investimenti - sono **deducibili** dalle plusvalenze o dai proventi realizzati nelle successive operazioni nello stesso periodo di imposta e nei successivi, **non oltre il quarto**; ovvero, possono essere portate in deduzione secondo le norme generali sulle plusvalenze contenute all'articolo 68, comma 5, del TUIR (ai sensi del quale plusvalenze e relative minusvalenze, alle condizioni di legge, sono sommate algebricamente; nel caso di componenti negative superiori alle positive, l'eccedenza può essere portata in deduzione, fino a concorrenza, dalle plusvalenze e dagli altri redditi dei periodi d'imposta successivi ma non oltre il quarto, a condizione che sia indicata nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel quale le minusvalenze e le perdite sono state realizzate). Per le forme di previdenza complementare, le minusvalenze e le perdite maturate o realizzate relativamente agli strumenti finanziari oggetto degli investimenti qualificati concorrono a formare la base imponibile dell'imposta sostitutiva del 20 per cento, prevista dall'articolo 17 del D.lgs. n. 252 del 2005 (comma 95-*quater*).

La disciplina dei **PIR – Piani individuali di risparmio a lungo termine** (commi 100-114 della legge n. 232 del 2016) prevede un regime di **esenzione** fiscale per i redditi di capitale e i redditi diversi percepiti da **persone fisiche** residenti in Italia, al di fuori dello svolgimento di attività di impresa commerciale, derivanti da **investimenti** detenuti per almeno 5 anni nel capitale di imprese italiane e europee, con una riserva per le Pmi, nei limiti di 30mila euro all'anno e, comunque di complessivi 150mila euro. I piani di risparmio devono essere gestiti dagli **intermediari finanziari** e dalle **imprese di assicurazione** i quali devono investire le somme assicurando la diversificazione del portafoglio. A seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 50 del 2017, come detto, anche **fondi pensione** e **casse di previdenza** possono accedere a tali strumenti ed alla relativa detassazione.

Il PIR si costituisce con la destinazione di somme o valori per **un importo non superiore**, in ciascun anno solare, **a 30.000 euro** ed entro un limite complessivo non superiore **a 150.000 euro**, attraverso l'apertura di un rapporto di custodia o amministrazione o di gestione di portafogli o altro stabile rapporto con esercizio dell'opzione per l'applicazione del **regime del risparmio amministrato** di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461, o di un contratto di assicurazione sulla vita o di capitalizzazione, avvalendosi di **intermediari abilitati** o

**imprese di assicurazione.** I limiti di 30.000 e 150.000 euro **non si applicano** agli investimenti delle **casce previdenziali** e dei **fondi pensione** in PIR (comma 101).

In ciascun anno solare di durata del piano, per almeno i due terzi dell'anno stesso, le somme o i valori destinati nel piano di risparmio a lungo termine devono essere **investiti per almeno il 70 per cento** del valore complessivo **in strumenti finanziari**, anche non negoziati nei mercati regolamentati o nei sistemi multilaterali di negoziazione, emessi o stipulati con imprese fiscalmente residenti in Italia o in Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'accordo sullo spazio economico europeo con stabili organizzazioni in Italia. La **legge di bilancio 2018** (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 80) ha soppresso la previsione che escludeva dall'ambito di applicazione della disciplina dei PIR l'impresa esercitante attività immobiliare con la relativa definizione. La predetta quota del 70 per cento deve essere investita per **almeno il 30 per cento** del valore complessivo in strumenti finanziari di **imprese diverse da quelle inserite nell'indice FTSE MIB** di Borsa italiana o in indici equivalenti di altri mercati regolamentati (comma 102).

**Non più del 10 per cento** delle somme o valori destinati nel piano **può essere investito** in strumenti finanziari emessi o stipulati **con lo stesso soggetto**, o con altra società appartenente al medesimo gruppo, **oppure in depositi e conti correnti** (comma 103). Le somme conferite nel piano possono essere investite **anche in quote o azioni di organismi di investimento collettivo del risparmio** (OICR) residenti nel territorio dello Stato o in Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'accordo sullo spazio economico europeo **che investono per almeno il 70 per cento dell'attivo in strumenti finanziari qualificati** e che rispettano le condizioni per l'accesso al beneficio (comma 104). Inoltre, le somme o valori destinati nel piano non possono essere investite in strumenti finanziari emessi o stipulati con soggetti residenti in Stati o territori diversi da quelli che consentono un **adeguato scambio di informazioni** (comma 105).

Gli **strumenti finanziari** in cui è investito il piano devono essere **detenuti per almeno cinque anni**. In caso di **cessione prima** dei cinque anni i redditi realizzati attraverso la cessione e quelli percepiti durante il periodo minimo di investimento del piano sono soggetti ad **imposizione secondo le regole ordinarie, unitamente agli interessi, senza applicazione di sanzioni**: il relativo versamento deve essere effettuato dai soggetti gestori entro il giorno 16 del secondo mese successivo alla cessione. I soggetti gestori recuperano le imposte dovute attraverso adeguati disinvestimenti o chiedendone la provvista al titolare. In caso di rimborso degli strumenti finanziari oggetto di investimento prima del quinquennio, il controvalore conseguito deve essere reinvestito negli strumenti finanziari ammessi entro novanta giorni dal rimborso (comma 106).

Il **mancato rispetto dei limiti di investimento** comporta la **decadenza** dal beneficio fiscale relativamente ai redditi degli strumenti finanziari detenuti nel piano stesso, diversi da quelli investiti nel medesimo piano nel rispetto delle condizioni fissate, e l'**obbligo di corrispondere le imposte non pagate**, unitamente agli interessi, senza applicazione di sanzioni (comma 107).

Le ritenute alla fonte e le imposte sostitutive eventualmente applicate e non dovute, fanno sorgere in capo al titolare del piano il diritto a ricevere una somma corrispondente. I soggetti gestori provvedono al pagamento della predetta somma, computandola in diminuzione dal versamento delle ritenute e delle imposte dovute

dai medesimi soggetti. Non si applicano né il limite annuale di 250.000 euro per l'utilizzo dei crediti di imposta (articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), né il limite massimo di compensabilità di crediti di imposta e contributi pari a 700.000 euro (articolo 34, della legge 23 dicembre 2000, n. 388) (comma 108).

Le **minusvalenze**, le perdite e i differenziali negativi realizzati mediante la cessione o il rimborso degli strumenti finanziari detenuti nel piano **sono deducibili** dalle plusvalenze, differenziali positivi o proventi realizzati nelle operazioni successive poste in essere nell'ambito del piano stesso, sottoposte a tassazione a partire dal medesimo periodo d'imposta e non oltre il quarto. **Alla chiusura del piano** le minusvalenze, le perdite e i differenziali negativi **possono essere portati in deduzione non oltre il quarto periodo d'imposta** successivo a quello del realizzo nell'ambito di un altro rapporto, di cui sia titolare la medesima persona fisica, con opzione per il regime del risparmio amministrato, ovvero possono essere portati in deduzione, fino a concorrenza, dalle plusvalenze e dagli altri redditi dei periodi d'imposta successivi ma non oltre il quarto, a condizione che sia indicata nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel quale le minusvalenze e le perdite sono state realizzate (articolo 68, comma 5, del TUIR) (comma 109).

In caso di strumenti finanziari appartenenti alla stessa categoria, si considerano ceduti prima gli strumenti acquistati per primi, e si considera come costo d'acquisto il costo medio ponderato dell'anno di acquisto (comma 110).

Il **trasferimento** di un piano di risparmio a lungo termine **da un intermediario ad un altro** non rileva ai fini del computo del periodo minimo di detenzione (comma 111).

**Ciascuna persona fisica non può aprire più di un piano di risparmio a lungo termine** e che **ciascun piano di risparmio** a lungo termine non può avere più di **un titolare**. L'intermediario o l'impresa di assicurazioni presso il quale è costituito il piano, all'atto dell'incarico, devono acquisire un'autocertificazione, da parte del titolare, con la quale lo stesso dichiara di non essere titolare di un altro piano di risparmio a lungo termine (comma 112). Inoltre, l'intermediario o l'impresa di assicurazioni presso il quale è costituito il piano di risparmio deve tenere **separata evidenza** delle somme destinate nel piano in anni differenti nonché **degli investimenti qualificati effettuati** (comma 113).

Si prevede, infine, l'**esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni** per il trasferimento *mortis causa* degli strumenti finanziari detenuti nel piano (comma 114).

## **Il microcredito**

Il **decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 17 ottobre 2014, n. 176**

ha disciplinato il settore del microcredito con riferimento a : requisiti per poter beneficiare del finanziamento e le sue finalità; servizi ausiliari di assistenza e di monitoraggio; limiti oggettivi relativi a volume attività, condizioni economiche applicate e ammontare massimo dei singoli finanziamenti; requisiti richiesti per svolgere l'attività di microcredito; informativa da fornire alla clientela. Il **Provvedimento del 3 giugno 2015** della Banca d'Italia reca invece le disposizioni per l'iscrizione e la gestione dell'elenco degli operatori di microcredito.

Il **decreto-legge n. 193 del 2016** (articolo 13, commi 1-*bis* e 1-*ter*) ha istituito, presso l'Ente nazionale per il microcredito, l'elenco nazionale obbligatorio degli operatori in servizi non finanziari ausiliari di assistenza e monitoraggio per il microcredito, allo scopo di garantire un'adeguata qualità dei servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio del microcredito, favorendo tra l'altro l'accesso all'apposita sezione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese dedicata al microcredito.

## La salvaguardia degli assetti strategici

*Nel corso della XVII Legislatura è stata modificata la disciplina dell'esercizio dei **poteri speciali** del Governo in ordine alla governance di **società considerate strategiche** nel comparto della sicurezza e della difesa, dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, già oggetto di una complessiva riforma con il decreto-legge n. 21 del 2012.*

<i>La nuova disciplina dei poteri speciali</i>	99
<i>    La disciplina del golden power: quadro normativo</i>	100
<i>Le iniziative parlamentari</i>	105
<i>L'esercizio dei poteri speciali nei settori dell'alta tecnologia</i>	106
<i>La Relazione al parlamento sull'esercizio dei poteri speciali</i>	107

## La nuova disciplina dei poteri speciali

Con lo scopo di salvaguardare gli assetti proprietari delle società operanti in settori reputati strategici e di interesse nazionale, il legislatore era già intervenuto organicamente (con il **decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21**) sulla materia dei poteri speciali esercitabili dal Governo, anche per aderire alle indicazioni e alle censure sollevate in sede europea.

Per mezzo del decreto-legge n. 21 del 2012 sono stati ridefiniti, anche mediante il rinvio ad atti di normazione secondaria (DPCM), l'ambito oggettivo e soggettivo, la tipologia, le condizioni e le procedure di esercizio da parte dello Stato (in particolare, del Governo) dei cosiddetti "poteri speciali", attinenti alla *governance* di società operanti in settori considerati strategici. Si tratta, in particolare, dei settori della **difesa** e della **sicurezza nazionale**, nonché di taluni ambiti di attività definiti di rilevanza strategica nei settori dell'**energia**, dei **trasporti** e delle **comunicazioni**.

Per **poteri speciali** si intendono, tra gli altri, la facoltà di dettare specifiche condizioni all'acquisto di partecipazioni, di porre il veto all'adozione di determinate delibere societarie e di opporsi all'acquisto di partecipazioni. L'obiettivo del provvedimento è stato di rendere compatibile con il diritto europeo la disciplina nazionale dei poteri speciali del Governo, che si ricollega agli istituti della *golden share* e della *action spécifique* – previsti rispettivamente nell'ordinamento inglese e francese - e che in passato era già stata oggetto di censure sollevate dalla Commissione europea e di una pronuncia di condanna da parte della Corte di giustizia UE.

## Focus

- [La disciplina del golden power: quadro normativo aggiornato a 16 febbraio 2018](#)

### ***La disciplina del golden power: quadro normativo***

Con lo scopo di salvaguardare gli assetti proprietari delle società operanti in settori reputati strategici e di interesse nazionale, il legislatore ha organicamente riscritto, con il **decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21**, la materia dei poteri speciali esercitabili dal Governo, anche al fine di aderire alle indicazioni e alle censure sollevate in sede europea.

Per mezzo del decreto-legge n. 21 del 2012 sono stati ridefiniti, anche mediante il rinvio ad atti di normazione secondaria (DPCM), l'ambito oggettivo e soggettivo, la tipologia, le condizioni e le procedure di esercizio da parte dello Stato (in particolare, del Governo) dei suddetti poteri speciali. Si tratta, in particolare, di poteri esercitabili nei settori della **difesa** e della **sicurezza nazionale**, nonché di taluni ambiti di attività definiti di rilevanza strategica nei settori dell'**energia**, dei **trasporti** e delle **comunicazioni**.

Per **poteri speciali (golden power)** si intendono, tra gli altri, la facoltà di dettare specifiche condizioni all'acquisto di partecipazioni, di porre il veto all'adozione di determinate delibere societarie e di opporsi all'acquisto di partecipazioni. L'obiettivo del provvedimento è di rendere compatibile con il diritto europeo la disciplina nazionale dei poteri speciali del Governo, che si ricollega agli istituti della "*golden share*" e "*action spécifique*" – previsti rispettivamente nell'ordinamento inglese e francese - e che in passato era già stata oggetto di censure sollevate dalla Commissione europea e di una pronuncia di condanna da parte della Corte di giustizia UE.

Per definire i criteri di **compatibilità comunitaria** della disciplina dei poteri speciali, la Commissione europea ha adottato una apposita **Comunicazione**, con la quale ha affermato che l'esercizio di tali poteri deve comunque essere attuato senza discriminazioni ed è ammesso se si fonda su "criteri obiettivi, stabili e resi pubblici" e se è giustificato da "motivi imperiosi di interesse generale". Riguardo agli specifici settori di intervento, la Commissione ha ammesso un regime particolare per gli investitori di un altro Stato membro qualora esso sia giustificato da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica purché, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, sia esclusa qualsiasi interpretazione che poggi su considerazioni di ordine economico.

Nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie, o con riguardo ai movimenti di capitali, le **deroghe** ammesse non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al libero movimento dei capitali. In ogni caso, secondo quanto indicato dalla Commissione, la definizione dei poteri speciali deve rispettare il principio di **proporzionalità**, vale a dire deve attribuire allo Stato solo i poteri strettamente necessari per il conseguimento dell'obiettivo perseguito. Gli indirizzi contenuti nella predetta Comunicazione hanno costituito la base per l'avvio da parte della Commissione delle procedure di infrazione nei confronti delle disposizioni del decreto-legge n. 332/1994, recanti la disciplina generale dei poteri speciali. Procedure di infrazione in materia di *golden share* hanno riguardato anche il Portogallo, il Regno Unito, la Francia, il Belgio, la Spagna e la Germania.

La principale differenza con la normativa precedente si rinviene nell'ambito operativo della nuova disciplina (articolo 1), che consente l'esercizio dei poteri

speciali rispetto a **tutte le società, pubbliche o private**, che svolgono attività considerate **di rilevanza strategica**, e non più soltanto rispetto alle società privatizzate o in mano pubblica. Per effetto delle norme in commento, alla disciplina secondaria (decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri) sono affidate le seguenti funzioni:

- individuazione di attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale in rapporto alle quali potranno essere attivati i poteri speciali; individuazione della tipologia di atti o operazioni infragruppo esclusi dall'ambito operativo della nuova disciplina;
- concreto esercizio dei poteri speciali;
- individuazione di ulteriori disposizioni attuative.

Le norme fissano puntualmente il requisito per l'esercizio dei poteri speciali nei comparti della sicurezza e della difesa: la sussistenza di una **minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale**. L'esecutivo può: imporre specifiche condizioni all'acquisto di partecipazioni in imprese strategiche nel settore della difesa e della sicurezza; porre il veto all'adozione di delibere relative ad operazioni straordinarie o di particolare rilevanza, ivi incluse le modifiche di clausole statutarie eventualmente adottate in materia di limiti al diritto di voto o al possesso azionario; opporsi all'acquisto di partecipazioni, ove l'acquirente arrivi a detenere un livello della partecipazione al capitale in grado di compromettere gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale.

Con il **D.P.C.M. 30 novembre 2012, n. 253** sono state individuate le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale al fine dell'esercizio dei poteri speciali e gli atti/operazioni infragruppo esclusi dall'ambito operativo della nuova disciplina. Con **D.P.C.M. 2 ottobre 2013, n. 129** è stata prevista una modifica al citato D.P.C.M. 30 novembre 2012, n. 253, per far **rientrare**, ai fini dell'esercizio dei poteri speciali di cui all'articolo 1 del D.L. n. 21 del 2012, negli attivi di rilevanza strategica nel settore delle comunicazioni le reti e gli impianti utilizzati per la fornitura dell'accesso agli utenti finali dei servizi rientranti negli obblighi del servizio universale e dei servizi a banda larga e ultralarga. Tale modifica sembrava consentire l'applicazione anche a tali settori delle norme - più stringenti - previste per i comparti della difesa e della sicurezza nazionale. I due D.P.C.M. sono stati abrogati dal D.P.R. n. 108 del 2014 (si veda oltre).

Il **D.P.C.M. 20 marzo 2014, n. 35** ha individuato le procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale.

Con il **D.P.R. 6 giugno 2014, n. 108** è stato adottato il Regolamento per l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale. Si è provveduto, pertanto, a riunire in un unico regolamento le norme che individuano le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ivi incluse le attività strategiche chiave, di competenza sia del Ministero dell'interno, sia del Ministero della difesa, procedendo contestualmente all'**abrogazione del citato D.P.C.M. n. 253 del 2012**, come modificato dal D.P.C.M. n. 129 del 2013.

Si rammenta inoltre in questa sede che il **Dpcm 6 agosto 2014** reca la disciplina delle **attività di coordinamento** della Presidenza del Consiglio dei ministri propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali sugli assetti societari nei settori della

**difesa e della sicurezza nazionale**, e sulle attività di rilevanza strategica nei **settori dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni**.

### ***I poteri speciali nei comparti energia, trasporti e comunicazioni***

Con disposizioni simili a quelle previste per il comparto sicurezza e difesa (articolo 2 del decreto-legge n. 21 del 2012), alla disciplina secondaria - attraverso regolamenti (anziché DPCM) da adottare previo parere delle Commissioni parlamentari competenti - sono affidate le seguenti funzioni:

- individuazione degli *asset* strategici nel settore dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni;
- esercizio dei poteri speciali;
- individuazione di ulteriori disposizioni attuative della nuova disciplina.

I poteri speciali esercitabili nel settore dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni consistono nella possibilità di far valere il veto dell'esecutivo alle delibere, agli atti e alle operazioni concernenti *asset* strategici, in presenza dei requisiti richiesti dalla legge, ovvero imporvi specifiche condizioni; di porre condizioni all'efficacia dell'acquisto di partecipazioni da parte di soggetti esterni all'UE in società che detengono attivi "strategici" e, in casi eccezionali, opporsi all'acquisto stesso. Le norme, in rapporto alle tipologie di poteri esercitabili e alle loro modalità di esercizio, ripropongono – con alcune differenze - la disciplina prevista dall'articolo 1 in relazione alle società operanti nel comparto difesa e sicurezza, secondo quanto segnalato di seguito.

Gli obblighi di notifica sono estesi alle delibere, atti o operazioni aventi ad oggetto il mutamento dell'oggetto sociale, lo scioglimento della società, la modifica di clausole statutarie riguardanti l'introduzione di limiti al diritto di voto o al possesso azionario. Il veto alle delibere, atti o operazioni può essere espresso qualora essi diano luogo a una situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa – nazionale ed europea - di settore, di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti, ivi compresi le reti e gli impianti necessari ad assicurare l'approvvigionamento minimo e l'operatività dei servizi pubblici essenziali. Nel computo della partecipazione rilevante ai fini dell'acquisto si tiene conto della partecipazione detenuta da terzi con cui l'acquirente ha stipulato patti parasociali. Anche per le violazioni di cui al presente articolo è prevista la sanzione della nullità degli atti.

Sui regolamenti di attuazione è previsto un **parere rinforzato del Parlamento**: qualora i pareri espressi dalle Commissioni parlamentari competenti rechino identico contenuto, il Governo, ove non intenda conformarvisi, trasmette nuovamente alle Camere lo schema di regolamento, indicandone le ragioni in un'apposita relazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti sono espressi entro il termine di venti giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento può essere comunque adottato.

I due regolamenti sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 6 giugno 2014 e sono entrati in vigore il 7 giugno 2014. Si tratta del **D.P.R. 25 marzo 2014, n. 85** contenente il "Regolamento per l'individuazione degli attivi di rilevanza strategica" e

del **D.P.R. 25 marzo 2014, n. 86** contenente il "Regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali".

### ***Le modifiche apportate dal decreto-legge n. 148 del 2017***

Sulla disciplina del 2012 il legislatore è successivamente intervenuto (articolo 14 del decreto-legge n. 148 del 2016), in particolare:

- prevedendo **una generale sanzione amministrativa** pecuniaria ove siano **violati gli obblighi di notifica**, funzionali all'esercizio dei poteri speciali da parte del Governo nel comparto della **difesa e della sicurezza nazionale**;
- estendendo l'esercizio dei poteri speciali applicabili nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, al settore della cd. **alta intensità tecnologica**;
- individuando un **criterio specifico** cui il Governo deve attenersi nell'esercizio dei poteri speciali, con riferimento a quelle operazioni di acquisto da parte di soggetti extra UE di società che detengono attivi strategici nel settore energetico, dei trasporti e delle comunicazioni, ove l'acquisto di partecipazioni determini l'insediamento stabile dell'acquirente. In tali ipotesi il Governo deve valutare, oltre alla minaccia di grave pregiudizio agli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti, anche il **pericolo per la sicurezza o per l'ordine pubblico**;
- chiarendo che alle **sanzioni amministrative pecuniarie previste in materia di poteri speciali** si applicano le disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative di cui alla legge n. 689 del 1981, salva la possibilità di pagamento in misura ridotta.

Le norme così introdotte si applicano solo alle **procedure avviate in data successiva al 16 ottobre 2017**.

### ***Altri poteri speciali***

In via generale occorre ricordare che, oltre alla disciplina della *golden share*, altri interventi normativi hanno perseguito - con diverse modalità - scopi analoghi di tutela delle società operanti in settori giudicati strategici per l'economia nazionale.

In particolare, ulteriori diritti speciali in capo all'azionista pubblico sono stati previsti nella disciplina codicistica delle società, nonché, successivamente, nella legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*legge finanziaria 2006*), che ha introdotto nell'ordinamento italiano la cd. *poison pill* (pillola avvelenata) che consente, in caso di offerta pubblica di acquisto ostile riguardante società partecipate dalla mano pubblica, di deliberare un aumento di capitale, grazie al quale l'azionista pubblico potrebbe accrescere la propria quota di partecipazione vanificando il tentativo di scalata non concordata. Nella medesima logica di salvaguardia delle società d'interesse nazionale, s'innesta, da ultimo, l'articolo 7 del decreto-legge n. 34 del 2011, che ha autorizzato la **Cassa Depositi e Prestiti** ad assumere **partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale**, in termini di strategicità del settore di operatività, di livelli occupazionali, di entità di fatturato ovvero di ricadute per il sistema

economico-produttivo del Paese. In particolare, sono state definite "di rilevante interesse nazionale" le società di capitali operanti nei settori della difesa, della sicurezza, delle infrastrutture, dei trasporti, delle comunicazioni, dell'energia, delle assicurazioni e dell'intermediazione finanziaria, della ricerca e dell'innovazione ad alto contenuto tecnologico e dei pubblici servizi.

## Le iniziative parlamentari

L'Assemblea della Camera dei Deputati il 16 maggio 2017 ha **approvato** alcune mozioni (Lupi ed altri n. [1-01525](#) - ulteriore nuova formulazione, Palese ed altri n. [1-01545](#); Franco Bordo ed altri n. [1-01548](#) - nuova formulazione, e Allasia ed altri n. [1-01550](#), nei testi rispettivamente riformulati; Marcon ed altri n. [1-01555](#), limitatamente alla premessa e ai capoversi 1° e 2° del dispositivo; Benamati ed altri n. [1-01632](#); Alberto Giorgetti e Occhiuto n. [1-01636](#) e Abrignani ed altri n. [1-01637](#), nei testi rispettivamente riformulati), concernenti iniziative volte **all'estensione dei cosiddetti poteri speciali del Governo** al fine di salvaguardare gli assetti proprietari delle aziende italiane di rilevanza strategica.

Le mozioni sono state in particolare volte, tra l'altro, ad **estendere l'esercizio dei poteri speciali** (cosiddetto *golden power*) anche alle **società nazionali operanti nel settore finanziario**, con particolare riferimento a quelle che gestiscono rilevanti quote sia del risparmio nazionale, che di asset produttivi

### **L'esercizio dei poteri speciali nei settori dell'alta tecnologia**

Il **decreto-legge n. 148 del 2017** (articolo 14) ha **modificato ed esteso** la disciplina dell'esercizio dei **poteri speciali** del Governo in ordine alla *governance* di società considerate strategiche.

Il provvedimento ha **ampliato l'esercizio dei poteri speciali**, applicabili nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, **al settore della cd. alta intensità tecnologica**.

E' stata prevista una generale **sanzione amministrativa** pecuniaria ove siano **violati gli obblighi di notifica**, funzionali all'esercizio dei poteri speciali da parte del Governo nel comparto della **difesa e della sicurezza nazionale**.

Con riferimento alle operazioni di acquisto da parte di soggetti extra UE di società che detengono attivi strategici nel settore energetico, dei trasporti e delle comunicazioni, ove l'acquisto di partecipazioni determini l'insediamento stabile dell'acquirente, si prevede che nell'esercizio dei poteri speciali il Governo debba valutare, oltre alla minaccia di grave pregiudizio agli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti, anche il **pericolo per la sicurezza o per l'ordine pubblico**.

Alle **sanzioni amministrative pecuniarie previste in materia di poteri speciali** si applicano le disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative (di cui alla legge n. 689 del 1981), salva la possibilità di pagamento in misura ridotta.

Le norme introdotte si applicano solo alle **procedure avviate in data successiva al 16 ottobre 2017**.

## **La Relazione al parlamento sull'esercizio dei poteri speciali**

E' stata trasmessa al Parlamento la prima **Relazione in materia di esercizio dei poteri speciali nei settori strategici della difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti e comunicazioni (Doc. CCXLIX, n. 1)**.

Tale Relazione è prevista dall'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 21 del 2012 il quale, per salvaguardare gli assetti proprietari delle società operanti in settori reputati strategici e di interesse nazionale, ha organicamente disciplinato la materia dei poteri speciali esercitabili dal Governo, anche al fine di aderire alle indicazioni e alle censure sollevate in sede europea. In particolare il provvedimento ha ridefinito, anche mediante il rinvio ad atti di normazione secondaria (DPCM), l'ambito oggettivo e soggettivo, la tipologia, le condizioni e le procedure di esercizio da parte del Governo dei poteri speciali. Nella Relazione il Governo dà atto delle procedure in corso, di quelle concluse e delle ipotesi in cui sono stati attivati i predetti poteri speciali. In particolare, si riferisce che l'azione governativa è stata indirizzata in particolare a verificare:

- partecipazioni al capitale sociale di società nazionali, con particolare riguardo ai mutamenti nei rapporti di governance e nelle linee di politiche aziendali suscettibili di arrecare pregiudizio agli interessi nazionali;
- acquisizioni da parte di compagini societarie estere, tali da implicare possibili forme di condizionamento o destabilizzazione della normale gestione aziendale;
- trasferimenti oltre confine dei centri decisionali di imprese italiane, nonché delocalizzazioni totali o parziali della produzione;
- investimenti esteri verso i segmenti delle infrastrutture (energia, trasporti e telecomunicazioni);
- *joint venture* finalizzate ad attuare investimenti congiunti all'estero in settori ad alta tecnologia, in particolare nei settori dell'energia e delle comunicazioni, suscettibili di comportare la perdita di *know-how* a beneficio del socio straniero agevolandolo nell'accesso ai mercati.

## **Gli interventi sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria e il caso ILVA**

*Nel corso della XVII legislatura, sono state adottate varie disposizioni modificative della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. Vari interventi sono stati di carattere puntuale e hanno riguardato la gestione commissariale straordinaria del Gruppo ILVA, per la quale è stata essenzialmente approntata una disciplina speciale, derogatoria alla disciplina ordinaria (di cui al D.L. n. 347/2003). Il legislatore è poi intervenuto, in varie occasioni, e con varie modalità, a sostegno della società ILVA, anche con misure finanziarie finalizzate al risanamento ambientale dell'area in cui opera, nonché alla conservazione dell'attività produttiva dell'impresa, tenendo in considerazione il valore occupazionale strategico della stessa, per il settore, quello siderurgico, e per il contesto territoriale di riferimento.*

<i>Gli interventi sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria</i>	109
<i>L'amministrazione straordinaria del Gruppo ILVA</i>	113
<i>Le principali norme per l'ILVA emanate nella XVII legislatura</i>	116
<i>Finanziamenti ed interventi di sostegno a favore del Gruppo ILVA</i>	130

## **Gli interventi sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria**

L'istituto dell'**amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi** è stato introdotto dal [decreto-legge n. 26 del 1979](#), convertito dalla [legge n. 95 del 1979](#) (cosiddetta **legge Prodi**), accanto alle procedure concorsuali tradizionali (fallimento, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione controllata e concordato), per evitare il fallimento di imprese di rilevante interesse pubblico. Scopo della procedura era quello di **evitare le soluzioni liquidatorie che non tenessero conto dei rilevanti interessi, privati e pubblici, alla conservazione e al risanamento dell'impresa**, contrariamente alle procedure concorsuali tradizionali la cui funzione essenziale era invece quella di tutelare l'interesse privato dei creditori a soddisfarsi sul patrimonio dell'imprenditore fallito. Infatti, l'amministrazione straordinaria introdotta dalla legge Prodi prevedeva l'intervento di uno o più commissari, sotto la vigilanza dell'allora Ministero dell'industria (ora Ministro dello Sviluppo economico) escludendo il fallimento dell'impresa.

Nata come strumento temporaneo ed eccezionale, volto a consentire la verifica delle situazioni aziendali più rilevanti e l'individuazione sulla base di criteri socio-economici, delle attività risanabili e di quelle da liquidare, la legge nel corso degli anni è stata oggetto di varie censure da parte degli organi comunitari, i quali in diverse occasioni ne hanno rilevato l'incompatibilità con le disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato. Le censure sono state superate nel 1999 con il [D.Lgs. n. 270 del 1999](#) (c.d. **legge Prodi-bis**), finalizzato a consentire una drastica riduzione della durata della procedura, ad orientare la procedura stessa alla celere individuazione di un nuovo assetto imprenditoriale ed a potenziare gli strumenti di tutela dei creditori.

Sulla disciplina generale dell'amministrazione straordinaria contenuta nella Prodi-bis si è innestata la **procedura speciale di ammissione immediata** (cd. **accesso diretto**) all'amministrazione straordinaria introdotta dalla "**Legge Marzano**" ([decreto-legge n. 347 del 2003](#) convertito con modificazioni in [Legge n. 39/2004](#)). Tale disciplina, emanata per far fronte al *crack* Parmalat, è stata ripetutamente modificata, anche nel corso della XVII legislatura, per consentirne l'applicazione ad altri casi con requisiti diversi, come ad esempio Alitalia e ILVA S.p.A. In taluni casi, sono state innestate su di essa previsioni specificamente dirette a società particolari quali Alitalia ed ILVA, in altri si è invece proceduto alla modifica esplicita delle norme generali regolatrici della procedura di amministrazione straordinaria, intervenendo sia sul [D.L. n. 347/2003](#), sia sul [D.Lgs. n. 270/1999](#).

Nel rinvia più diffusamente al paragrafo concernente l'amministrazione straordinaria del gruppo ILVA, si ricordano qui i seguenti interventi, più propriamente novellatori della disciplina di ammissione ordinaria e della disciplina di ammissione in via diretta alla procedura introdotti nel corso dell'attuale legislatura:

- quale primo intervento, si richiama quello - contenuto nel [D.L. n. 136/2013](#) - che ha inciso sulla disciplina della vendita di aziende o di rami di aziende in esercizio, sottoposte ad amministrazione straordinaria, contenuta nell'[articolo](#)

63, comma 1 del D.Lgs. n. 270/1999, ai sensi della quale il valore dei beni da alienare deve tener conto della redditività degli stessi, anche se negativa, all'epoca della stima e nel biennio successivo. Il D.L. n. 136/2013 (articolo 9, comma 2-*bis*) è intervenuto interpretando tale previsione nel senso che, fermi restando gli obblighi in capo al promissario acquirente e le valutazioni discrezionali circa l'affidabilità dello stesso (previsti dal comma 2 e 3 del citato articolo 63), il valore determinato ai sensi del comma 1 non costituisce un limite inderogabile ai fini della legittimità della vendita;

- il medesimo D.L. ha poi inciso sulla disciplina che consente di impugnare dinanzi al Tribunale il provvedimento del commissario straordinario con il quale si dispone la liquidazione dei beni dell'impresa in amministrazione straordinaria. Il D.L. n. 136/2013 (articolo 9, comma 1) ha in particolare integrato il D.Lgs. n. 270/1999 (con un nuovo articolo 65-*bis*), prevedendo che in caso impugnativa, sono prorogati i termini di durata del programma di amministrazione straordinaria e ai commissari straordinari è attribuito il potere di regolare convenzionalmente con l'acquirente dell'azienda o di rami di azienda, sentito il comitato di sorveglianza e previa autorizzazione ministeriale, modalità di gestione idonee a consentire la salvaguardia della continuità aziendale e dei livelli occupazionali nelle more del passaggio in giudicato del decreto che definisce il giudizio.
- successivamente, il D.L. n. 154/2015 (articolo 2, comma 1-*bis* e 1-*ter*) è intervenuto sulla stessa questione, disponendo che - se è dichiarata l'inefficacia della vendita dei complessi aziendali - si procede con la redazione di un nuovo programma di amministrazione straordinaria (trovando applicazione gli articoli 27 e da 54 a 66 del D.Lgs. n. 270/99, in quanto compatibili); i termini per l'esecuzione del nuovo programma sono però ridotti alla metà e decorrono dalla data di autorizzazione all'esecuzione del programma medesimo. A seguito della predetta autorizzazione il decreto cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa (di cui all'articolo 73 del medesimo D.Lgs. n. 270), se adottato, cessa di avere efficacia. Tale previsione si applica anche alle imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria per via diretta, ai sensi del D.L. n. 347/2003.
- il D.L. n. 154/2015 (articolo 2, comma 1), ha inoltre modificato il D.Lgs. n. 270/1999, consentendo una **proroga** del termine di esecuzione del **programma di cessione dei complessi aziendali** (articolo 2 che introduce un nuovo comma 4-*bis* nell'articolo 57 del D.Lgs. n. 270). La proroga – che può cumularsi alla proroga trimestrale eventualmente accordata dall'autorità giudiziaria ai sensi della disciplina già vigente (articolo 66 del medesimo D.Lgs.) – opera per un periodo non superiore a dodici mesi e per una sola volta, qualora venga accertato, sulla base di una specifica relazione predisposta dal commissario straordinario, sentito il comitato di sorveglianza, che l'attuazione del programma richiede la prosecuzione dell'esercizio dell'impresa e che ciò non reca pregiudizio ai creditori. Il provvedimento ministeriale di proroga è

comunicato al Tribunale competente perché questo eserciti le **proprie attribuzioni** ai sensi del D.Lgs. n. 270;

- sulla **durata del programma di amministrazione straordinaria** delle imprese in crisi è poi intervenuta la legge di stabilità 2016 ([art. 1, comma 841, L n. 208/2015](#)) la quale ha previsto che per le imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, ovvero che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale - cui si applica la disciplina di cui al [D.L. n. 347/2003](#) (articolo 2. comma 2) - il programma di amministrazione straordinaria, sia esso di cessione dei complessi aziendali o di ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, possa avere una durata **fino a 4 anni** (in luogo degli ordinari un anno per la ristrutturazione o due anni per la cessione), decisa da un'autorizzazione del Ministro dello sviluppo economico. La norma, nella sostanza, consente un'estensione per tali imprese della durata dei programmi di amministrazione straordinaria.

Si segnala comunque un precedente intervento sulla durata del programma di amministrazione straordinaria delle imprese ammesse in via diretta ai sensi del [D.L. n. 347/2003](#). Tale intervento novellatore è stato operato con il [D.L. n. 147/2013](#) che ha modificato l'[articolo 4, comma 4-septies del citato D.L. n. 347/2003](#), al fine di estendere di ulteriori **24 mesi la durata del programma nel caso** in cui, essendo questo di cessione dei complessi aziendali, tale cessione non sia ancora realizzata, in tutto o in parte, e risulti, sulla base di una specifica relazione del commissario straordinario, l'utile prosecuzione dell'esercizio d'impresa.

- Inoltre, in ragione della situazione afferente ad ILVA S.p.A., ripetuti interventi si sono susseguiti ([D.L. n. 1/2015](#) e [D.L. n. 191/2015](#)) sulla disciplina, contenuta nel [D.L. n. 347/2003](#), concernente la **cessione dei beni aziendali** delle imprese che gestiscono almeno uno stabilimento di interesse strategico nazionale sottoposte in via diretta all'amministrazione straordinaria. In particolare, è stata inserita anche l'ipotesi di cessione in **affitto** dei beni aziendali (prima o in alternativa alla cessione della proprietà degli stessi) e, tra i criteri di scelta del cessionario è stato introdotto il richiamo ai soggetti che garantiscono la continuità del servizio **pubblico essenziale ovvero la continuità produttiva dello stabilimento industriale di interesse strategico nazionale anche con riferimento alla garanzia di adeguati livelli occupazionali**.
- anche la norma (articolo 4, comma 6-*sexies* del [D.L. n. 347/2003](#)) che consente, in capo alle imprese che gestiscono almeno uno stabilimento di interesse strategico nazionale sottoposte ad amministrazione straordinaria in via diretta, il mantenimento delle autorizzazioni, certificazioni, licenze, concessioni o altri atti o titoli per l'esercizio e la conduzione delle attività, è stata modificata (dal [D.L. n. 1/2015](#)) al fine di estendere i tempi di vigenza dei predetti provvedimenti autorizzatori da sei a **diciotto mesi** dalla data di ammissione alla procedura medesima.

Infine, si ricorda che nel corso della XVII legislatura, è stato approvato in prima lettura dalla Camera un disegno di legge (**A.C. 3671-ter**) volto a riformare complessivamente la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. Il DDL ha previsto in tal senso una delega legislativa al Governo. L'Assemblea della Camera ha approvato, in data 10 maggio 2017 il testo del disegno di legge. Il provvedimento è poi passato all'esame del Senato (**A.S. 2831**) senza però giungere ad approvazione prima del termine della legislatura. L'oggetto del disegno di legge (articolo 1) è la **riforma organica della disciplina della amministrazione straordinaria** di cui al [decreto legislativo 8 luglio 1999 n. 270](#) e al [decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347](#), convertito dalla [legge 18 febbraio 2004, n. 39](#) e successive modificazioni. Lo sforzo maggiore della riforma proposta è stato quello di dare **coerenza sistematica** alla procedura, per unificare una disciplina stratificata su diversi interventi normativi, con l'obiettivo di **contemperare le esigenze dei creditori e l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio e alla tutela dell'occupazione** di imprese in stato di insolvenza che, per dimensione, appaiono di particolare rilievo economico sociale

## L'amministrazione straordinaria del Gruppo ILVA

Con **Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 21 gennaio 2015** **ILVA S.p.a.** è stata ammessa alla **procedura di amministrazione straordinaria** a norma dell'articolo 2, comma 2, del **D.L. n. 347/2003** (conv. in legge n. 39/2004, cd. "Legge Marzano") e, ai sensi dell'articolo 4 del medesimo D.L., dichiarata insolvente con sentenza del Tribunale di Milano.

Con successivi **decreti del Ministero dello Sviluppo Economico** in data **20 febbraio 2015** e **17 marzo 2015** e da ultimo con **D.M. 5 dicembre 2016**, sono state via via ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria e dichiarate insolventi con sentenze del Tribunale di Milano ai sensi del citato D.L. 347/2003, anche le seguenti società facenti parte dello stesso gruppo societario:

- **Ilva Servizi Marittimi S.p.A.**;
- **Ilvaform S.p.A.**;
- **Innse Cilindri S.r.l.**;
- **Sanac S.p.A.**;
- **Taranto Energia S.r.l.**;
- **Socova S.a.s.**;
- **Tillet S.a.s.**
- **Partecipazioni industriali S.p.A.**

Sono stati **nominati i medesimi Commissari Straordinari** nominati per ILVA S.P.A.

**ILVA S.p.A.** dunque, in ragione dei suoi requisiti dimensionali occupazionali e di indebitamento, è stata assoggettata - e così le sopra citate altre società del gruppo - alla **procedura speciale di ammissione immediata all'amministrazione straordinaria** (cd. accesso diretto) di cui al D.L. n. 347/2003. Rispetto alla **procedura ordinaria** di ammissione all'amministrazione straordinaria delineata nel **D.Lgs. n. 270/1999**, il **D.L. n. 347/2003** prevede, infatti, per imprese con almeno 500 lavoratori subordinati e debiti per un ammontare complessivo non inferiore a 300 milioni di euro, una semplificazione dell'ammissione alla procedura conservativa con un rafforzamento dei poteri riconosciuti all'autorità amministrativa e specifiche **funzioni del commissario straordinario** (o dei **commissari, fino a tre**, nei casi di particolare complessità: per ILVA ne sono stati nominati appunto tre).

Si consideri che, **per quanto non disposto diversamente** dal D.L. n. 347/2003, si applicano all'amministrazione straordinaria delle società del gruppo le **norme** relative alla **procedura ordinaria**, di cui al **D.Lgs. n. 270/1999**, in quanto compatibili.

Nel corso del tempo, sulla disciplina-quadro contenuta nel D.L. n. 347/2003 e nel D.Lgs. n. 270/1999, applicabile in via residuale e compatibile, si sono innestate **ulteriori disposizioni speciali introdotte da ulteriori provvedimenti d'urgenza** che sono intervenuti anche modificando la normativa "madre" contenuta nel D.L. n. 347/2003. La gran parte degli interventi è stata adottata nel corso dell'attuale legislatura.

Il D.L. n. 1/2015, ha, in particolare, disciplinato il **passaggio dalla gestione**

**commissariale speciale di ILVA di cui al D.L. n. 61/2013, alla nuova gestione commissariale** di amministrazione straordinaria ai sensi del D.L. n. 347/2003 (si rinvia, per un approfondimento sul punto, al tema dell'attività parlamentare "[Emergenza ambientale nell'area dell'ILVA di Taranto](#)").

Secondo l'articolo 2, comma 1, del predetto decreto legge, l'ammissione di ILVA S.p.A. alla procedura concorsuale dell'amministrazione straordinaria ha determinato la **cessazione del commissariamento straordinario** di cui al **D.L. n. 61/2013**, e l'organo commissariale **nominato per la procedura di amministrazione straordinaria** è anche **subentrato nei poteri** attribuiti per i piani e le **azioni di bonifica** previsti dal **Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria** di ILVA di cui al D.P.C.M. 14 marzo 2014, adottato in attuazione di quanto previsto dal citato D.L. n. 61/2013.

**I riferimenti al commissario e al sub-commissario, nonché al commissariamento e alla gestione commissariale speciale** (contenuti negli articoli 1 e 2-*quinquies* del D.L. n. 61/2013, nell'articolo 12 del D.L. n. 101/2013, e nell'articolo 22-*quater*, comma 2, del D.L. n. 91/2014), **si devono intendere come riferimenti, rispettivamente, al commissario straordinario e alla procedura di amministrazione straordinaria.**

In ragione della peculiare situazione di ILVA, anche le operazioni inerenti la **cessione dei beni aziendali**, nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria sono state **strettamente correlate**, soprattutto a seguito dell'adozione del D.L. n. 98/2016, **alla realizzazione delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria** e sono state oggetto di ripetuti interventi, da ultimo con il D.L. n. 244/2016 (cd. "*milleproroghe*").

Quanto alla cessione dei beni aziendali, in data 5 giugno 2017, il Ministro dello Sviluppo Economico Carlo Calenda ha firmato il [decreto che autorizza i Commissari straordinari](#) a procedere alla aggiudicazione dei complessi aziendali del gruppo Ilva S.p.A. ad Am Investco Italy S.r.l. (il cui capitale sociale risulta detenuto da ArcelorMittal Italy Holding S.r.l. (51%), ArcelorMittal S.A. (34%) e Marcegaglia Carbon Steel S.p.A. (15%)). Come si legge nel comunicato del MISE, l'offerta di Am Investco Italy S.r.l. prevede la realizzazione entro il 2023 degli interventi rientranti nel piano ambientale.

Ai sensi della normativa vigente, il termine del programma dei Commissari straordinari coinciderà con il termine di ultimazione del Piano ambientale di ILVA (2023), come [modificato e integrato](#) dal D.P.C.M. del 29 settembre 2017 (pubblicato in [G.U. del 30 settembre 2017](#)). In questo lasso di tempo, le attività dei Commissari e le attività del soggetto gestore promissario acquirente si intersecheranno. In particolare, il D.P.C.M. di settembre 2017 prevede che gli interventi saranno realizzati secondo un dettagliato cronoprogramma, che si articola dal 2018, con termine ultimo al 23 agosto 2023, che è il termine di scadenza dell'AIA.

Dunque, la disciplina delle **funzioni dei commissari straordinari** del Gruppo ILVA trova la sua base in eterogenee disposizioni normative, che nel tempo si sono talvolta sovrapposte. In primo luogo, il già citato **D.L. n. 347/2003** e, per quanto

compatibile, il **D.Lgs. n. 270/1999**, che più volte viene richiamato dal D.L. n. 347, nonché le varie norme speciali contenute in svariati provvedimenti, molti dei quali di urgenza.

## Focus

- [Le principali norme per l'ILVA emanate nella XVII legislatura](#)  
*aggiornato a 5 marzo 2018*

## ***Le principali norme per l'ILVA emanate nella XVII legislatura***

### **Il commissariamento**

#### ***Il D.L. 4 giugno 2013, n. 61***

Il D.L. 61/2013 rappresenta il primo di una lunga serie di interventi normativi operati, nel corso della XVII legislatura, per fronteggiare la situazione di emergenza ambientale nell'area di Taranto, strettamente collegata alle vicende dello stabilimento ILVA.

La citata emergenza è stata affrontata inizialmente dal Governo con l'emanazione del D.L. 7 agosto 2012, n. 129, che ha dettato norme concernenti la realizzazione degli interventi di riqualificazione e ambientalizzazione dell'area di Taranto e, per assicurarne l'attuazione, ha nominato un Commissario straordinario.

In precedenza, con decreto direttoriale del 15 marzo 2012 del Ministero dell'ambiente, era stato disposto d'ufficio l'adeguamento dell'AIA, rilasciata con decreto del 4 agosto 2011, alle conclusioni delle migliori tecniche disponibili europee (BAT - Best Available Techniques) relative al settore siderurgico. Successivamente il Ministero dell'ambiente ha concluso il riesame dell'AIA (decreto prot. DVA/DEC/2012/0000547 del 26 ottobre 2012) per l'esercizio dello stabilimento siderurgico ubicato nei comuni di Taranto e di Statte.

In conseguenza dell'emanazione di un nuovo provvedimento da parte del GIP di Taranto (datato 26 novembre 2012), con cui è stato disposto il sequestro dei prodotti finiti e semilavorati dello stabilimento, e del rigetto (avvenuto in data 30 novembre 2012), da parte del medesimo GIP, dell'istanza di dissequestro degli impianti a caldo dell'ILVA avanzata dall'azienda, è stato adottato il D.L. 3 dicembre 2012, n. 207, che ha dichiarato l'ILVA stabilimento di interesse strategico nazionale e dettato specifiche misure per garantire la continuità produttiva aziendale e la commercializzazione dei prodotti, anche di quelli realizzati precedentemente all'entrata in vigore del medesimo decreto. Lo stesso decreto ha previsto la nomina di un garante (avvenuta con D.P.R. 16 gennaio 2013), incaricato di vigilare, avvalendosi dell'ISPRA, sull'attuazione delle disposizioni del medesimo decreto-legge.

Nel successivo mese di gennaio 2013 il Tribunale di Taranto ed il G.I.P. del medesimo tribunale, nell'ambito di ricorsi volti ad ottenere il dissequestro dei citati prodotti, hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale della legge di conversione del decreto n. 207 e rimesso gli atti alla Consulta, la quale, con la sentenza 9 maggio 2013, n. 85, ha dichiarato in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni sollevate. A seguito del deposito delle motivazioni della sentenza, è stato disposto il dissequestro dei prodotti finiti e semilavorati.

Le ulteriori vicende giudiziarie (in particolare il sequestro preventivo dei beni della capogruppo Riva Fire per 8,1 miliardi di euro, che ha portato alle dimissioni del Consiglio di amministrazione) hanno creato le premesse per l'emanazione del D.L. 61/2013.

Il **decreto-legge n. 61/2013** contiene disposizioni volte a disciplinare – in via generale (all'art. 1) e con specifico riguardo allo stabilimento ILVA di Taranto (all'art. 2) – il **commissariamento straordinario di stabilimenti industriali di interesse strategico** nazionale la cui attività produttiva comporti pericoli gravi e rilevanti all'ambiente e alla salute **a causa dell'inottemperanza alle disposizioni dell'AIA**.

In particolare, ai sensi del **comma 5** dell'art. 1 del D.L. 61/2013, contestualmente alla nomina del commissario straordinario, il Ministro dell'ambiente è tenuto a nominare un comitato di tre esperti, scelti tra soggetti di comprovata esperienza e competenza in materia di tutela dell'ambiente e della salute, nonché di ingegneria impiantistica.

Tale comitato, sentito il commissario straordinario, entro 60 giorni dalla nomina, propone al Ministro il **Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e**

**sanitaria.** Il Piano deve altresì prevedere le azioni ed i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell'AIA, la cui contestata violazione ha determinato il commissariamento dell'ILVA. Nel medesimo comma vengono dettate norme per garantire la necessaria pubblicità dello schema di Piano e la partecipazione di tutti gli interessati alla sua elaborazione, nei tempi indicati.

Entro il termine di 30 giorni dal decreto di approvazione del piano di tutela ambientale e sanitaria, il **comma 6** dell'art. 1 del D.L. 61/2013 stabilisce che il commissario straordinario – comunicato il piano industriale ai responsabili dell'impresa, e acquisite e valutate le eventuali osservazioni pervenute entro i successivi dieci giorni – predispone il **Piano industriale di conformazione delle attività produttive**, che consente la continuazione dell'attività produttiva nel rispetto delle prescrizioni di tutela ambientale, sanitaria e di sicurezza.

#### ***L'art. 12 del D.L. 31 agosto 2013, n. 101***

Al fine di garantire l'attuazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, l'**art. 12 del D.L. 101/2013** introduce una serie di disposizioni finalizzate allo **smaltimento dei rifiuti** prodotti dall'attività dell'ILVA di Taranto e dagli interventi necessari per il risanamento ambientale, con oneri a carico dell'ILVA s.p.a. A tal fine, in particolare, il comma 1 di tale articolo autorizza la costruzione e la gestione di due discariche localizzate nel perimetro dell'impianto produttivo dell'ILVA di Taranto, già sottoposte in passato a parere di compatibilità ambientale.

Lo stesso articolo 12 detta **disposizioni in materia di gestione commissariale delle imprese di interesse strategico** nazionale e quindi relative anche all'ILVA (art. 12, commi da 3 a 5-*quinquies*).

#### ***Gli articoli 7 e 8 del D.L. 10 dicembre 2013, n. 136***

L'articolo 7 del **D.L. 136/2013** **modifica** in più punti **la disciplina** (dettata dall'art. 1 del D.L. 61/2013) che prevede in via generale, e con specifico riguardo allo stabilimento ILVA di Taranto, il **commissariamento straordinario di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale** la cui attività produttiva comporti pericoli gravi e rilevanti all'ambiente e alla salute a causa dell'inottemperanza alle disposizioni dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA).

In particolare, il comma 1, alla lettera a), **modifica la procedura di approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria** e del c.d. "piano industriale".

La lettera b) del comma 1 dell'articolo 7 incide, invece, sulla portata del piano di tutela ambientale e sanitaria rispetto all'autorizzazione integrata ambientale. Viene infatti disposto, con riferimento al **decreto di approvazione del piano**, che esso conclude i procedimenti di riesame dell'AIA e **costituisce integrazione dell'AIA medesima**.

Ulteriori disposizioni, contemplate dalle lettere c), d) ed f), sono volte a definire i **presupposti per la progressiva adozione delle misure dell'AIA** da parte del commissario straordinario, nonché a **intervenire sull'iter autorizzativo per la realizzazione dei lavori e delle opere** prescritti dall'AIA o dai piani ambientale e sanitario attraverso una conferenza di servizi gestita a livello centrale (lett. e).

Un'importante modifica riguarda, nel caso in cui l'impresa commissariata sia

esercitata in forma societaria, l'attribuzione al commissario del potere di **aumentare il capitale sociale** a pagamento nella misura necessaria ai fini del risanamento ambientale.

L'articolo 8 introduce una **speciale procedura per l'autorizzazione alla realizzazione degli interventi previsti dall'AIA e dal piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria** nell'area dello stabilimento ILVA di Taranto.

#### ***L'articolo 22-quater del D.L. 24 giugno 2014, n. 91***

I commi 1, 4, 5 e 6 dell'[articolo 22-quater del D.L. 91/2014](#) riproducono le disposizioni del decreto-legge 16 luglio 2014, n. 100, non convertito in legge, che conteneva misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria (c.d. piano ambientale) per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario. Tali misure sono finalizzate:

- a consentire all'impresa commissariata di **contrarre finanziamenti funzionali al risanamento ambientale o all'esercizio dell'impresa**;
- a disciplinare la **tempistica per l'attuazione del** c.d. piano ambientale, pubblicato poco prima dell'emanazione del decreto-legge in questione;

Il piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria (c.d. piano ambientale) è stato adottato con il [D.P.C.M. 14 marzo 2014](#), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2014. Tale piano ha previsto le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell'AIA nonché, in attuazione dell'art. 7 del D.L. 136/2013, la conclusione di tutti i procedimenti di riesame che discendono dall'AIA del 4 agosto 2011 e dall'AIA del 26 ottobre 2012, con esclusione di quelli che devono essere avviati a seguito dell'adempimento di prescrizioni e di quelli che comprendono impianti dello stabilimento non disciplinati dal piano.

- a disciplinare lo **spegnimento di alcuni impianti** già previsto dal medesimo piano.

I restanti commi dell'art. 22-quater contengono disposizioni finalizzate a **consentire l'utilizzo delle somme sottoposte a sequestro penale** (comma 2) e ad affidare al sub-commissario la responsabilità per l'attuazione del "piano ambientale", nonché a velocizzare le procedure di approvazione dei progetti (comma 3).

#### ***I commissari straordinari***

Nella G.U. n. 147 del 27 giugno 2014 è stato pubblicato il D.P.C.M. 6 giugno 2014 che ha nominato Piero Gnudi Commissario straordinario per l'ILVA S.p.A. (in sostituzione del precedente Commissario, Enrico Bondi, nominato in attuazione del D.L. 61/2013, il cui incarico è scaduto in data 4 giugno 2014) per un periodo di dodici mesi a decorrere dal 4 giugno 2014, eventualmente prorogabili di ulteriori dodici mesi. Successivamente, nella G.U. n. 227 del 30 settembre 2014 è stato pubblicato il decreto 21 agosto 2014 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che ha nominato Corrado Carrubba subcommissario presso l'ILVA S.p.a. in carica fino alla scadenza del mandato del commissario straordinario.

Oltre ai commissari deputati a gestire l'amministrazione straordinaria, è stato nominato un **Commissario straordinario per gli interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto** (al decreto di nomina, emanato

con il D.P.C.M. 8 luglio 2014 in attuazione del D.L. 129/2012, è seguito il [D.P.C.M. 8 luglio 2015](#), con cui l'incarico è stato prorogato fino all'8 luglio 2016 ed il [D.P.C.M. 7 luglio 2016](#), che ha previsto la proroga per un ulteriore anno), nella persona di Vera Corbelli. A tale soggetto è stato altresì conferito l'incarico di **Commissario straordinario per l'attuazione dell'intervento di messa in sicurezza e gestione dei rifiuti pericolosi e radioattivi siti nel deposito ex Cemerad, nel territorio del comune di Statte** (la nomina è stata disposta con il [D.P.C.M. 19 novembre 2015](#), a cui ha fatto seguito il [D.P.C.M. 7 dicembre 2016](#) che ha prorogato la durata dell'incarico).

Tale Commissario ha riferito sullo stato della progettazione ed esecuzione delle attività relative al sito Cemerad di Statte, nel corso dell'[audizione svolta, in data 3 aprile 2017](#), presso la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti.

## **L'amministrazione straordinaria**

### ***Il D.L. 5 gennaio 2015, n. 1***

Il 5 gennaio 2015 è stato emanato il [decreto-legge n. 1/2015](#) (recante "Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto").

Una delle principali finalità del decreto (convertito in legge con la L. 4 marzo 2015, n. 20) è quella di **estendere alle imprese dichiarate di interesse strategico nazionale, quali l'ILVA**, la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi recata dal D.L. 347/2003.

In particolare l'art. 1 prevede che il commissario straordinario dell'impresa di interesse strategico nazionale, nominato ai sensi dell'art. 1 del D.L. 61/2013, presenti l'istanza per l'ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria e possa essere nominato egli stesso commissario della procedura di amministrazione straordinaria.

In data 21 gennaio 2015 il Commissario Gnudi (nominato ai sensi del D.L. 61/2013) ha presentato, secondo quanto consentito dal D.L. 1/2015, l'**istanza per l'ammissione immediata della ILVA S.p.A. alla procedura di amministrazione straordinaria**. Tale istanza è stata **accolta con il D.M. Sviluppo economico 21 gennaio 2015** (pubblicato sulla G.U. n. 30 del 6 febbraio 2015). Con tale decreto sono stati nominati **commissari straordinari della procedura di amministrazione straordinaria** Piero Gnudi, Corrado Carrubba ed Enrico Laghi.

L'articolo 2 contiene una serie di disposizioni applicabili alla società ILVA S.p.A. al fine di **determinare la cessazione della precedente gestione commissariale** ed il subentro del nuovo organo commissariale nei poteri necessari per l'attuazione del "piano ambientale" (comma 1), nonché disciplinare i rapporti intercorrenti tra la valutazione del danno sanitario (VDS) e le prescrizioni contenute nell'AIA (comma 2).

Per facilitare la citata transizione, il comma 9 dell'art. 2 del decreto-legge ha disposto che i riferimenti al commissario e al sub-commissario, nonché al commissariamento e alla gestione commissariale contenuti nella normativa adottata in precedenza (con i decreti-legge 61/2013, 101/2013, 91/2014), si devono intendere come riferimenti, rispettivamente, al commissario straordinario e alla procedura di amministrazione straordinaria di cui al D.L. 347/2003, e il riferimento al piano di cui al comma 5 dell'articolo 1 del D.L. 61/2013 si deve intendere come riferimento al piano ambientale adottato con il [D.P.C.M. 14 marzo 2014](#).

Viene altresì introdotta una **presunzione di liceità** delle condotte poste in essere in attuazione del "piano ambientale", nonché stabilito che le **operazioni di finanziamento dell'ILVA**, finalizzate alla tutela ambientale e sanitaria, ovvero funzionali alla continuazione dell'esercizio dell'impresa e alla gestione del relativo patrimonio, nonché i pagamenti effettuati per tali finalità, **non determinano responsabilità penale per bancarotta semplice e bancarotta fraudolenta** (art. 2, commi 6-7). Ulteriori norme sono volte a prevedere interventi diretti al **potenziamento della prevenzione e della cura nel settore della oncematologia pediatrica** nella provincia di Taranto (art. 2, commi 6-*bis* e 6-*ter*). Ulteriori disposizioni sono finalizzate alla **tutela dell'indotto**.

L'articolo 3 contiene una serie di disposizioni di carattere finanziario volte a consentire all'amministrazione straordinaria di ILVA s.p.a. di utilizzare le somme già sequestrate dall'autorità giudiziaria per **emettere obbligazioni** (comma 1), nonché ad autorizzare l'organo commissariale di ILVA S.p.A. a **contrarre finanziamenti per un ammontare complessivo fino a 400 milioni di euro**, assistiti dalla garanzia dello Stato, al fine della realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, nonché di quelli destinati ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione (comma 1-*ter*). Ulteriori norme sono volte a destinare fino a 10 milioni di euro alla **messa in sicurezza e gestione dei rifiuti radioattivi** in deposito nell'area ex Cemerad ricadente nel Comune di Statte, in provincia di Taranto (comma 5-*bis*).

L'articolo 4 detta disposizioni in materia di **discariche e gestione dei rifiuti** riguardanti l'ILVA, mentre gli articoli successivi (5-8) disciplinano programmi ed interventi di **bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione dell'area di Taranto**.

Nel mese di gennaio 2015, le Commissioni riunite 10<sup>a</sup> e 13<sup>a</sup> del Senato hanno svolto numerose audizioni relative all'ILVA, nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione del D.L. 1/2015.

#### ***L'art. 21-octies del D.L. 27 giugno 2015, n. 83***

L'articolo 21-*octies* del [D.L. 83/2015](#) (che reca il medesimo contenuto dell'art. 3 del D.L. 92/2015, non convertito in legge) prevede (al comma 1) che l'**esercizio dell'attività di impresa** degli stabilimenti di interesse strategico nazionale **non sia impedito** dal sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento, quando la **misura cautelare** sia stata **adottata in relazione ad ipotesi di reato inerenti la sicurezza dei lavoratori** e debba garantirsi il necessario bilanciamento tra la continuità dell'attività produttiva, la salvaguardia dell'occupazione, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro.

La disciplina in esame è volta ad ampliare quanto già previsto dall'art. 1, comma 4, del D.L. 207/2012 per gli stabilimenti d'interesse strategico nazionale, e segnatamente per l'ILVA di Taranto, per le cui disposizioni la Corte Costituzionale ha già chiarito, nella sentenza n. 85 del 2013, la possibilità di un intervento del legislatore circa la continuità produttiva compatibile con i provvedimenti cautelari.

La disposizione prevede che l'attività dello stabilimento possa proseguire **per un periodo massimo di 12 mesi** dall'adozione del richiamato provvedimento di sequestro **subordinatamente alla presentazione di un piano** contenente le **misure aggiuntive**, anche di natura provvisoria, per la tutela della sicurezza dei lavoratori dell'impianto (commi 2, 3 e 4). La descritta disciplina si applica anche ai provvedimenti di sequestro già adottati dalla magistratura al 4 luglio 2015 (data di entrata in vigore del D.L. 92/2015). Sia il termine di 12 mesi per il protrarsi

dell'attività d'impresa che quello di 30 giorni per la redazione del piano per la sicurezza decorrono dalla data sopracitata (comma 5).

Nella seduta del 23 luglio 2015 delle Commissioni Riunite VIII (Ambiente) e X (Attività produttive) della Camera, si è svolta l'audizione informale dei Commissari straordinari dell'ILVA. Nel [documento consegnato nel corso dell'audizione](#) viene affrontata la questione del sequestro dell'impianto su cui è intervenuto il D.L. 92/2015 e, successivamente, l'art. 21- *octies* del D.L. 83/2015.

## La cessione a terzi

### ***Il D.L. 4 dicembre 2015, n. 191***

Il [decreto-legge n. 191/2015](#), convertito dalla legge 1 febbraio 2016, n. 13, contiene, all'articolo 1, una serie di disposizioni principalmente finalizzate alla cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA (l'articolo 2 disciplina solamente l'entrata in vigore del decreto).

Il comma 1 interviene sulla procedura di cessione dei beni aziendali delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali ovvero che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, ed in particolare sulla procedura di cessione dei complessi aziendali di ILVA S.p.a in amministrazione straordinaria. A tal fine il comma 2 fissa al **30 giugno 2016** il termine entro il quale i commissari del Gruppo ILVA in amministrazione straordinaria debbono espletare le **procedure per il trasferimento dei complessi aziendali**.

I commi 3-5 dispongono altresì l'**erogazione in favore dell'amministrazione straordinaria** del Gruppo ILVA della somma di **300 milioni di euro**, disciplinandone la copertura finanziaria e le modalità di erogazione. Un'ulteriore disposizione di carattere finanziario riguarda il pagamento dei debiti prededucibili contratti nel corso dell'amministrazione straordinaria (comma 6).

I commi da 6-*bis* a 6-*septies* recano disposizioni che **autorizzano i commissari straordinari a contrarre finanziamenti statali per 800 milioni di euro**, al fine esclusivo dell'attuazione e della realizzazione del piano delle misure e delle attività di natura ambientale e sanitaria, mentre il comma 6-*undecies* disciplina l'impiego delle somme eventualmente confiscate all'esito di procedimenti penali.

Viene, altresì, fissato al **30 giugno 2017** il **termine ultimo per l'attuazione del "piano ambientale"** (comma 7).

L'articolo 1 inoltre disciplina l'invio di relazioni al Parlamento da parte dell'aggiudicatario e dei commissari del gruppo ILVA (commi 8-*bis* e 10-*bis*) e interviene sulle procedure di modifica del "piano ambientale" (commi 8-9).

Con lettera datata il 25 luglio 2016, i Commissari straordinari hanno trasmesso alle Camere, in attuazione dell'art. 1, comma 10- *bis*, del D.L. 191/2015, la relazione riguardante il materiale presente nello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto che possa contenere amianto o materiale radioattivo e conseguenti attività ( [Doc. XXVII, n. 26](#)).

Nella seduta del 25 febbraio 2016, la X Commissione (Attività produttive) della Camera ha svolto l'audizione informale dei Commissari straordinari del Gruppo ILVA in relazione alle prospettive del gruppo e agli sviluppi dell'operazione di trasferimento dei complessi aziendali facenti capo a ILVA S.p.A. e ad altre società del medesimo gruppo. Nel corso dell'audizione, i Commissari hanno depositato un [documento che illustra sinteticamente le performance del gruppo e il processo di vendita](#).

### ***Il D.L. 9 giugno 2016, n. 98***

Il [decreto-legge n. 98/2016](#) (convertito dalla legge n. 151/2016) ha dettato disposizioni principalmente finalizzate a consentire il completamento della

procedura di cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA, modificando alcune disposizioni per lo più contenute nei precedenti decreti-legge riguardanti la modifica e l'attuazione del "piano ambientale" nonché i diritti e gli obblighi degli acquirenti (o affittuari) dei complessi medesimi.

In particolare, l'articolo 1, comma 1, lettera a), pone a **carico dell'amministrazione straordinaria (e non più dell'acquirente o affittuario aggiudicatario della procedura di cessione)** l'onere di **rimborso dei 300 milioni di euro** erogati, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del D.L. 191/2015, all'**amministrazione straordinaria**.

Viene inoltre estesa all'aggiudicatario della procedura di cessione (affittuario o acquirente) l'**autorizzazione alla prosecuzione dell'attività produttiva** nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti riconosciuta dal D.L. 207/2012 all'ILVA spa di Taranto (art. 1, comma 3).

L'articolo 1, comma 1, lettera b), interviene sulla procedura riguardante le **modifiche o le integrazioni del c.d. Piano ambientale** definendo una **nuova e più articolata procedura**, che sostanzialmente ridefinisce i termini per la definizione e la valutazione delle offerte vincolanti definitive da parte dei soggetti partecipanti alla procedura di trasferimento dei complessi aziendali, nonché per l'autorizzazione delle modifiche medesime e dei nuovi interventi (nuovi commi 8 e 8.1 dell'art. 1 del D.L. 191/2015).

La nuova procedura di modifica e integrazione del "piano ambientale" è stata ritenuta "non priva di giustificazione sul piano costituzionale né, tanto meno, irragionevolmente discriminatoria" con la [sentenza della Corte costituzionale n. 182/2017](#), che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), del D.L. 98/2016.

Ulteriori modifiche previste dalla lettera b) riguardano la **nomina di un nuovo Comitato di esperti** deputati allo svolgimento dell'istruttoria sulle predette modifiche e la **limitazione dell'applicazione della disciplina** vigente, riguardante gli oneri reali e i privilegi speciali prevista per i proprietari dei siti oggetto di **bonifica**, ai beni, alle aziende e ai rami d'azienda oggetto del trasferimento (nuovi commi 8.2 e 8.3 introdotti nel testo dell'art. 1 del D.L. 191/2015).

Rilevanti anche le disposizioni che prevedono l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un **coordinamento tra la regione Puglia, i Ministeri competenti e i comuni interessati**, con l'obiettivo di **facilitare lo scambio di informazioni** tra dette amministrazioni in relazione all'attuazione del Piano ambientale, ivi comprese le eventuali modifiche o integrazioni, nonché la possibilità per la **Regione Puglia di autorizzare l'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) della Puglia ad assumere personale a tempo indeterminato** per un contingente strettamente necessario ad assicurare le attività di controllo sull'attuazione del Piano medesimo (nuovi commi 8.2-*bis* e 8.2-*ter* introdotti nel testo dell'art. 1 del D.L. 191/2015).

Il comma 4 dell'articolo 1, consente la **proroga di ulteriori 18 mesi del termine ultimo per l'attuazione del Piano ambientale** (lettera a) ed estende all'affittuario o all'acquirente, nonché ai soggetti da questi delegati, l'**esclusione dalla responsabilità penale o amministrativa** a fronte di condotte poste in essere in attuazione del medesimo Piano, con il limite temporale delle condotte poste in essere fino al 30 giugno 2017 ovvero fino all'ulteriore termine di 18 mesi eventualmente concesso (lettera b).

Il successivo comma 5 prevede che le disposizioni del medesimo articolo si

applicano anche alle procedure di amministrazione straordinaria iniziate anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

Si prevede inoltre, con riferimento alla **restituzione dei finanziamenti statali** (pari ad 800 milioni di euro, di cui 600 milioni per l'anno 2016 e i restanti 200 milioni per il 2017) che i commissari del Gruppo ILVA avevano titolo ad acquisire, ai sensi dell'art. 1, comma 6-*bis*, del D.L. 191/2015, al fine esclusivo dell'attuazione e della realizzazione del "piano ambientale" dell'impresa in amministrazione straordinaria, che questa **avvenga nell'anno 2018** (non più quindi nel medesimo esercizio nel quale era avvenuta l'erogazione), ovvero successivamente, secondo la procedura di ripartizione dell'attivo, in prededuzione, ma **subordinatamente al pagamento di tutti i crediti prededucibili di tutti gli altri creditori della procedura di amministrazione straordinaria nonché dei creditori privilegiati**. Viene pertanto esplicitato il regime di restituzione di tali debiti (art. 2, comma 1) ed è disciplinata la copertura finanziaria (art. 2, commi 2-4).

Sulla disciplina relativa alle condizioni e alle modalità di restituzione del citato finanziamento statale di 800 milioni, intervengono i **commi 609-610 dell'art. 1 della legge di bilancio 2017** ( [L. 232/2016](#)). In particolare, il comma 609 innalza l'importo degli interessi sulle somme finanziate ad ILVA, mentre il comma 610 introduce talune disposizioni che in sostanza sono finalizzate ad intervenire sulla disciplina delle garanzie di restituzione del citato finanziamento.

Il comma 607 del medesimo articolo destina al finanziamento degli interventi di decontaminazione e bonifica ambientale degli stabilimenti di interesse strategico nazionale delle società del gruppo ILVA le somme che saranno eventualmente confiscate ai sensi del D.Lgs. 231/2001, in conseguenza dei procedimenti penali per reati ambientali o connessi all'attuazione dell'AIA (autorizzazione integrata ambientale) nei confronti delle società del gruppo ILVA o delle persone giuridiche che, prima del commissariamento del medesimo gruppo (operato ai sensi del D.L. n. 61/2013), abbiano esercitato attività di gestione, amministrazione o direzione e coordinamento delle medesime società.

**Ulteriori disposizioni** da segnalare sono quelle previste dal comma 2 dell'art. 1 che stabilisce l'esonero dagli oneri previsti dall'articolo 104-*bis* (diritto all'ispezione dell'azienda, diritto di recesso dell'amministrazione straordinaria), richiamati dall'art. 4, comma 4-*quater*, del D.L. 347/2003 qualora il contratto d'affitto dell'azienda, nell'ambito della procedura, preveda l'obbligo di acquisto della medesima (anche sottoposto a condizione o termine). E' conseguentemente esclusa anche l'applicazione della disposizione concernente il diritto di prelazione dell'affittuario in relazione all'ipotesi di cessione. Rilevanti anche le norme (contenute nei commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 1) che intervengono a vietare per l'*advisor* finanziario di avere partecipazioni o ricoprire incarichi dirigenziali interni o esterni nel soggetto aggiudicatario acquirente o affittuario, nonché a modificare la disciplina della prededucibilità dei crediti.

In materia di **rifiuti** si segnalano, infine, il comma 5-*bis* dell'art. 1, che disciplina l'applicazione del **test di cessione** per il recupero, al di fuori degli stabilimenti ILVA, dei residui della produzione di tali stabilimenti, nonché l'articolo 1-*bis* in base al quale, entro il 31 dicembre 2016, i commissari straordinari trasmettono al Ministero dell'ambiente la **mappatura dei rifiuti pericolosi o radioattivi e del materiale contenente amianto** presenti all'interno degli stabilimenti ILVA.

Nel mese di giugno 2016, le Commissioni riunite VIII e X della Camera hanno svolto una serie di [audizioni relative all'ILVA, nell'ambito dell'esame del ddl di conversione del D.L. 98/2016](#). I commissari ILVA sono stati inoltre auditi, in merito soprattutto alle procedure di cessione del gruppo, il 21 settembre 2016 ( [leggi il documento consegnato nel corso dell'audizione](#)) dalla Commissione X (Attività produttive) della Camera.

### **Il D.L. 29 dicembre 2016, n. 243**

L'**articolo 1** del [D.L. 243/2016](#) detta una serie di disposizioni, tra le quali si segnala innanzitutto quella recata dalla lettera a) del comma 1, che **modifica la tempistica di restituzione dell'importo di 300 milioni erogato nell'anno 2015** dallo Stato a favore di ILVA S.p.A., che viene fissata entro 60 giorni dalla data di efficacia della cessione a titolo definitivo dei complessi aziendali di ILVA, e non più a decorrere dal decreto di cessazione dell'esercizio di impresa nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria cui ILVA è assoggettata.

La successiva lettera b) demanda al contratto che regola il trasferimento in capo all'aggiudicatario dei complessi aziendali del gruppo ILVA la definizione delle modalità attraverso cui, successivamente al trasferimento, i commissari straordinari svolgono o proseguono le attività, esecutive e di vigilanza, funzionali all'attuazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria. Viene altresì modificato il **termine di durata del programma dell'amministrazione straordinaria** disponendo che esso si intende esteso sino alla scadenza del termine ultimo per l'attuazione del Piano.

Ulteriori disposizioni (contemplate sempre dalla citata lettera b)) prevedono che, entro il termine ultimo per l'attuazione del Piano, i commissari straordinari sono autorizzati ad individuare e realizzare, sentiti ARPA Puglia e ISPRA, **ulteriori interventi di decontaminazione e risanamento ambientale** non previsti nel predetto Piano, ma ad stesso strettamente connessi. Viene altresì imposto ai Commissari straordinari di specificare, nella relazione alle Camere (prevista dal comma 10-bis dell'art. 1 del D.L. n. 191/2015), i predetti interventi di decontaminazione e risanamento ambientale, nonché lo stato di attuazione degli interventi stessi.

La norma (contenuta nella citata lettera b)) prevede, inoltre, l'integrazione del programma di amministrazione straordinaria con un **piano per attività di sostegno assistenziale-sociale per le famiglie disagiate nei Comuni di Taranto, Statte, Crispiano, Massafra e Montemesola**.

Per consentire l'immediato avvio delle attività propedeutiche alla realizzazione dello stesso piano, si autorizza un importo di 300.000 euro, che viene posto a carico delle risorse del programma nazionale complementare "Imprese e competitività 2014- 2020", approvato con la delibera CIPE 1° maggio 2016, n. 10.

L'articolo interviene poi sulla **destinazione delle risorse rivenienti dalla restituzione dei finanziamenti statali** (concessi fino ad 800 milioni di euro ai sensi dell'art. 1, comma 6-bis, del D.L. 191/2015), che vengono destinate:

- a) nel limite di **30 milioni di euro** (10 milioni per ciascuno degli anni del triennio 2017-2019) al citato **Piano per attività di sostegno assistenziale e sociale** (comma 2, lettera a);
- b) nel limite di **70 milioni di euro** (50 milioni per il 2017 e 20 milioni per il 2018) al Ministero della Salute e successivamente trasferite alla Regione Puglia per la realizzazione di un progetto di **ammodernamento tecnologico** delle apparecchiature e dei dispositivi medico-diagnostici **delle strutture sanitarie pubbliche** ubicate nei suddetti Comuni (comma 2, lettera b).

Ulteriori disposizioni relative all'ILVA sono contenute:

- nell'**articolo 1-bis**, che autorizza una spesa di 24 milioni di euro per il 2017 (e, in base alla proroga disposta dal comma 1167 dell'art. 1 della [L. 205/2017](#), anche per

il 2018) ad **integrazione del trattamento economico dei dipendenti** impiegati presso gli stabilimenti produttivi del gruppo ILVA per i quali sia avviato o prorogato, nel corso dello stesso anno, il ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria;

- e nell'**articolo 3-bis**, che autorizza il Commissario straordinario per l'attuazione dell'intervento di messa in sicurezza e gestione dei rifiuti pericolosi e radioattivi siti nel **deposito ex Cemerad**, nel territorio del comune di Statte, ad effettuare l'**affidamento alla Sogin S.p.A. del servizio di trasporto, caratterizzazione e smaltimento dei rifiuti** presenti nel deposito, nonché l'attività finale di bonifica radiologica e il rilascio delle aree prive di vincoli radiologici, anche avvalendosi di società controllate. Lo stesso articolo disciplina le risorse utilizzabili a tal fine e proroga la durata delle funzioni e dei poteri del medesimo Commissario fino al completamento delle attività affidate.

Nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione del D.L. 243/2016, la V Commissione (Bilancio) della Camera, nella seduta del 19 gennaio 2017, ha svolto l'audizione dei commissari straordinari di Ilva S.p.A. in amministrazione straordinaria ( [leggi il documento consegnato nel corso dell'audizione](#)).

#### **Il D.L. 30 dicembre 2016, n. 244**

L'articolo 6, commi 10-*bis* e 10-*ter*, del [D.L. 244/2016](#) interviene sulla procedura di trasferimento dei **complessi aziendali del Gruppo ILVA**, con particolare riferimento alla **procedura di presentazione delle offerte vincolanti** definitive e alla connessa **procedura di modifica del "piano ambientale"** previste dal D.L. 191/2015.

La lettera a) del comma 10-*bis* interviene sulla disposizione (articolo 1, comma 8 del D.L. n. 191/2015) che esclude dalla procedura di aggiudicazione gli offerenti che non accettino tutte le risultanze del parere espresso dal Ministero dell'ambiente sulle proposte (dagli stessi avanzate in sede di presentazione dell'offerta) di modifiche o integrazioni al Piano ambientale, ovvero che non confermino o aggiornino di conseguenza l'offerta definitiva vincolante presentata. Al riguardo, la lettera a) precisa che l'**esclusione dalla procedura di aggiudicazione** opera per coloro che non adeguano l'offerta definitiva vincolante alle prescrizioni contenute nel parere relative alla realizzazione di specifici interventi, da attuarsi entro la scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), in corso di validità. La lettera a) prevede altresì che alla data di scadenza dell'AIA sono conseguentemente adeguati, in coerenza con tutte le prescrizioni del parere, i termini previsti dall'articolo 2, comma 5, del D.L. n. 1/2015.

L'articolo 2, comma 5, D.L. 1/2015 (come modificato dall'art. 1, comma 7, del D.L. 191/2015 e dal D.L. 98/2016) dispone che il "piano ambientale" adottato con il D.P.C.M. 14 marzo 2014 si intende attuato se entro il 31 luglio 2015 sia stato realizzato, almeno nella misura dell'80%, il numero di prescrizioni in scadenza a quella data. Entro il 31 dicembre 2015, il commissario straordinario presenta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'ISPRA una relazione sulla osservanza delle prescrizioni del Piano. Fermo restando il rispetto dei limiti di emissione previsti dalla normativa europea, il termine ultimo per l'attuazione del Piano, comprensivo delle prescrizioni di cui al D.M. del Ministro dell'ambiente n. 53/2014, è fissato al 30 giugno 2017, prorogabile per un periodo non superiore a 18 mesi. La proroga opera su istanza dell'aggiudicatario della procedura di trasferimento dei complessi aziendali. L'istanza deve essere formulata con la domanda dell'aggiudicatario di autorizzazione a nuovi interventi e alla modifica del Piano (ai sensi di quanto previsto dal comma 8.1 dell'art.1, D.L. n. 191/2015). La proroga è autorizzata con il D.P.C.M. di approvazione delle modifiche del Piano e per un periodo non superiore a 18 mesi. Questo termine si applica ad ogni altro adempimento, prescrizione, attività o intervento di gestione

ambientale e di smaltimento e gestione dei rifiuti inerente ILVA S.p.A. in A.S. e alle altre società partecipate anch'esse in A.S. e sostituisce ogni altro diverso termine intermedio o finale previsto da norme di legge o da provvedimenti amministrativi comunque denominati. E' conseguentemente prorogato alla medesima data il termine per la prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento ILVA e per l'immissione nel possesso dei beni dell'impresa, fissato dall'art. 3, comma 3, del D.L. 207/2012.

La **data di scadenza dell'AIA**, come ricordato nelle premesse del [D.P.C.M. 29 settembre 2017](#), è il **23 agosto 2023**.

La lettera b) del comma 10-*bis*, rende **obbligatoria la presentazione da parte dell'aggiudicatario della domanda di autorizzazione a nuovi interventi di modifica del piano** e fissa, altresì, il termine entro il quale deve essere presentata la domanda di autorizzazione.

La lettera c), nelle more della procedura di valutazione delle proposte di modifica al Piano ambientale e di aggiudicazione dei complessi aziendali:

- interviene sul **termine per l'attuazione del Piano ambientale** (fissato al 30 giugno 2017 e prorogabile di 18 mesi), disponendone la **proroga al 30 settembre 2017** ovvero alla data di entrata in vigore del D.P.C.M. di approvazione delle modifiche del Piano, se anteriore alla suddetta data del 30 settembre, rimanendo comunque ferma la sua ulteriore prorogabilità di diciotto mesi;

- proroga, sino alla medesima data (e ferma la sua ulteriore prorogabilità di 18 mesi, decorrenti, in base alla novella operata dal comma 10-*ter*, dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione delle modifiche del Piano ambientale), il **termine di esonero dalla responsabilità penale o amministrativa** del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati per le condotte poste in essere in attuazione del Piano.

Il decreto di approvazione delle modifiche al "piano ambientale", a cui si fa riferimento, è stato pubblicato nella [G.U. del 30 settembre 2017](#).

#### ***L'art. 13 del D.L. 20 giugno 2017, n. 91***

L'[articolo 13 del D.L. 91/2017](#) contiene, al comma 1, disposizioni volte ad attuare le misure previste dall'articolo 1 comma 6-*undecies* del D.L. n. 191/2015, il quale interviene sulla destinazione delle **somme** che, a seguito del trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo ILVA, sono **confiscate o che comunque pervengono allo Stato in via definitiva all'esito di procedimenti penali pendenti** nei confronti di azionisti e amministratori di società del Gruppo per fatti anteriori al suo commissariamento.

Il comma 1 in esame prevede che - qualora la confisca abbia ad oggetto le obbligazioni (emesse a valere sulle somme già oggetto di sequestro nell'ambito dei suddetti procedimenti penali) - ferma la destinazione delle somme rivenienti dalla sottoscrizione delle medesime obbligazioni per le finalità di risanamento e bonifica ambientale, il finanziamento statale di 800 milioni di euro concesso ad ILVA (ai sensi dell'art. 1, comma 6-*bis*, del D.L. 191/2015) è estinto mediante utilizzo delle risorse finanziarie derivanti dalla sottoscrizione delle suddette obbligazioni.

Il comma 1-*bis* apporta invece modifiche al citato comma 6-*undecies*, al fine di specificare le modalità operative attraverso le quali, a seguito dell'integrale restituzione del finanziamento statale, le residue risorse potranno essere utilizzate per le ulteriori finalità già previste a legislazione vigente. Il successivo comma

1-ter fornisce, in proposito, un chiarimento sulle modalità di destinazione delle risorse alla attuazione e realizzazione del Piano ambientale.

### Il c.d. piano ambientale

Il piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria (c.d. piano ambientale) è stato adottato con il [D.P.C.M. 14 marzo 2014](#), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2014. Tale piano prevede:

- le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA);
- nonché, in attuazione dell'art. 7 del D.L. 136/2013, la **conclusione di tutti i procedimenti di riesame** che discendono dall'AIA del 4 agosto 2011 e dall'AIA del 26 ottobre 2012, con esclusione di quelli che devono essere avviati a seguito dell'adempimento di prescrizioni e di quelli che comprendono impianti dello stabilimento non disciplinati dal piano.

Al fine di garantire la tutela ambientale nell'ambito del processo di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA, con il D.L. 9 giugno 2016, n. 98, sono state introdotte (mediante la modifica del comma 8 e l'inserimento dei nuovi commi da 8.1 a 8.3 dell'articolo 1 del D.L. 191/2015) disposizioni volte a porre in **stretta correlazione la procedura di scelta del contraente con quella della realizzazione del "piano ambientale"**.

Ai sensi dunque delle citate disposizioni (come modificate e integrate dal D.L. 244/2016), se le offerte presentate (nel termine del 30 giugno 2016), prevedono modifiche o integrazioni al "piano ambientale" approvato con il D.P.C.M. 14 marzo 2014 (o ad altro titolo autorizzativo necessario per l'esercizio degli impianti), i relativi progetti di modifica e le proposte di nuovi interventi sono valutati da un comitato di esperti appositamente nominato che può richiedere a ciascun offerente le opportune integrazioni della documentazione prodotta in sede di offerta. In tale sede gli offerenti possono altresì presentare richiesta motivata di un eventuale **differimento, non oltre 18 mesi, del termine del 30 giugno 2017, ossia del termine ultimo per l'attuazione del Piano** (di cui all'art. 2, comma 5, terzo periodo, del D.L. 1/2015).

Il comma 8.1 dell'art. 1 del D.L. 191/2015 (come modificato dal D.L. 244/2016) prevede che dopo l'adozione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con il quale, su istanza dei commissari straordinari, è individuato l'aggiudicatario, quest'ultimo, in qualità di individuato gestore, presenta apposita domanda di autorizzazione dei nuovi interventi e di modifica del "piano ambientale" approvato con il [D.P.C.M. 14 marzo 2014](#), o di altro titolo autorizzativo necessario per l'esercizio dell'impianto, sulla base dello schema di piano accluso alla propria offerta vincolante definitiva. La domanda è resa disponibile per la consultazione del pubblico sul sito del Ministero dell'ambiente, viene istruita dal citato comitato di esperti.

La norma dispone altresì che le modifiche o integrazioni al "piano ambientale" (o di altro titolo autorizzativo necessario per l'esercizio dell'impianto):

- devono in ogni caso assicurare standard di tutela ambientale coerenti con le previsioni del piano approvato con il D.P.C.M. 14 marzo 2014;
- sono disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dell'ambiente e dello sviluppo economico. Tale **decreto di modifica del "piano ambientale"**, che **ha valore di AIA**, tiene luogo ove necessario della valutazione di impatto ambientale e **conclude tutti i procedimenti di AIA in corso** presso il Ministero dell'ambiente.

Il successivo comma 8.1-*bis* (introdotto dall'art. 6, comma 10-*bis*, lettera c), del D.L. 30 dicembre 2016, n. 244), ha stabilito che, nelle more della procedura testé illustrata, il **termine del 30 giugno 2017 è prorogato al 30 settembre 2017**, ovvero alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione delle modifiche del "piano ambientale", se antecedente alla suddetta data.

In attuazione delle citate disposizioni - e in seguito all'emanazione del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 5 giugno 2017 di aggiudicazione della procedura di trasferimento dei complessi aziendali del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria alla società AM InvestCo Italy s.r.l. e alla presentazione, da parte della medesima società, in data 5 luglio 2017, della domanda di AIA - è stato emanato il **D.P.C.M. 29 settembre 2017 di approvazione delle modifiche al "piano ambientale"** di cui al D.P.C.M. 14 marzo 2014. Tale decreto è stato pubblicato nella G.U. del 30 settembre 2017.

In risposta all'[interrogazione 5/12546](#), nella seduta del 26 ottobre 2017, il sottosegretario all'ambiente ha ricordato che la copertura dei parchi primari, ai sensi del D.P.C.M. 29 settembre 2017, sarà "realizzata entro 36 mesi dalla data in cui subentrerà il nuovo gestore del sito. Le relative attività di cantiere dovranno essere avviate entro il 30 settembre 2018. Il predetto D.P.C.M., oltre a fissare tempi certi per tutte le prescrizioni, prevede un investimento complessivo sull'intero piano ambientale da parte del nuovo gestore di oltre un miliardo di euro, ed in particolare, sui parchi primari di circa 400 milioni di euro".

## **L'attività parlamentare**

### ***L'attività di indirizzo e controllo***

Oltre ad aver svolto numerose audizioni (di cui si è dato conto nei paragrafi precedenti), soprattutto nell'ambito dell'esame dei disegni di legge di conversione dei vari decreti-legge emanati nel corso della legislatura, le Commissioni parlamentari hanno svolto anche un'intensa attività di indirizzo e controllo sull'attuazione di tale normativa.

Si ricordano, in proposito, la [risoluzione 7-00503](#) - approvata dalla Commissione VIII (Ambiente) nella seduta del 6 novembre 2014 - che ha impegnato il Governo a verificare che le risorse dissequestrate siano effettivamente destinate quanto prima al risanamento e alla bonifica ambientale, secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 11, del D.L. 61/2013.

Con le interrogazioni [4-10964](#) e [4-14220](#) sono stati richiesti al Ministro dell'ambiente elementi di informazione sull'esito dei controlli ambientali svolti da ISPRA presso lo stabilimento siderurgico del gruppo ILVA di Taranto. Le prescrizioni dell'AIA e il relativo stato di attuazione, nonché le emissioni nocive in atmosfera prodotte dallo stabilimento ILVA di Taranto, sono state oggetto dell'[interrogazione 4-01623](#) (a cui è stata fornita risposta nella seduta del 22 febbraio 2017).

In risposta all'[interrogazione 5/12055](#), nella seduta del 3 agosto 2017, il sottosegretario all'ambiente ha invece ricordato i passaggi effettuati in vista dell'emanazione del decreto di modifica del "piano ambientale" (poi emanato in data 29 settembre 2017).

Occorre inoltre ricordare che la 10ª Commissione (Industria, commercio, turismo) del Senato ha svolto un'[indagine conoscitiva sul Gruppo ILVA nel quadro della siderurgia e dell'industria italiana](#), nel corso della quale sono stati auditi, dal giugno 2013 al novembre 2017, numerosi soggetti.

### ***Le relazioni al Parlamento***

In attuazione delle prescrizioni normative introdotte durante la XVII legislatura, sono state presentate al Parlamento le seguenti relazioni:

- relazione sull'**ottemperanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento**

- di riesame dell'AIA** (autorizzazione integrata ambientale) concernente lo stabilimento ILVA di Taranto, nonché sullo stato e sull'adeguatezza dei controlli ambientali concernenti il medesimo stabilimento ([DOC. CCIV](#)). L'ultima relazione disponibile è quella aggiornata al 31 gennaio 2016 ([DOC. CCIV, n. 6](#));
- relazione sul documento di **valutazione del danno sanitario** (VDS), sullo stato di salute della popolazione coinvolta e sulle misure di cura e prevenzione messe in atto e i loro benefici, concernente lo stabilimento ILVA di Taranto ([DOC. CCIV-bis](#)). L'aggiornamento di tale relazione è stato presentato nel dicembre 2017 ed è disponibile [nella sezione AIA del sito web del Ministero dell'ambiente](#);
  - relazione riguardante il materiale presente nello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto che possa contenere **amianto o materiale radioattivo** e conseguenti attività ([Doc. XXVII, n. 26](#)), trasmessa nel mese di luglio 2016, in attuazione dell'art. 1, comma 10-*bis*, del D.L. 191/2015.

## **Finanziamenti ed interventi di sostegno a favore del Gruppo ILVA**

Nel corso della XVII legislatura, ILVA S.p.A. è stata autorizzata a beneficiare delle seguenti **erogazioni statali**:

- **prestito statale di 300 milioni di euro** - concesso ai sensi dell'articolo 1, comma 3 del D.L. n. 191/2015, come da ultimo modificato dall'articolo 1, co. 1, lett. a), del D.L. n. 98/2016 - **per fare fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie** del Gruppo ILVA.

L'articolo 1 del D.L. n. 243/2016 ha modificato la tempistica di **restituzione** allo Stato dell'importo di **300 milioni** a favore di **ILVA S.p.A.**, fissandola entro **60 giorni** dalla data di **efficacia della cessione a titolo definitivo** dei **complessi aziendali** di ILVA, e non più a decorrere dal decreto di cessazione dell'esercizio di impresa nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria cui ILVA è assoggettata (comma 1, lettera a)).

- **prestito statale** fino a **800 milioni di euro** di cui fino a **600 milioni** di euro nel **2016** e fino a **200 milioni di euro** nel **2017** - ai sensi dell'articolo 1, comma 6-*bis* del D.L. n. 191/2015 successivamente modificato dall' art. 2, comma 1, D.L. n. 98/2016 e da ultimo dall'articolo 1, comma 609, lett. a) e b) della legge di bilancio 2017 (legge n. 232/2016) - **per l'attuazione e la realizzazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria** dell'impresa. Il prestito autorizzato nella misura complessiva di 800 milioni di euro non è stato del tutto erogato, risultando effettivamente concessi ad ILVA 266 milioni di euro (*cf.* comunicato stampa del MISE del [5 giugno 2017](#)).

Con riferimento all'estinzione del prestito in questione, essa ha trovato disciplina nel D.L. n. 91/2017, in ragione del rientro in Italia delle **somme** rinvenienti **dall'esito di procedimenti penali** nei confronti di azionisti e amministratori di società del Gruppo per fatti anteriori al suo commissariamento. Il citato D.L. ha disposto che, a valere su tali somme, secondo il meccanismo ivi delineato, si procede all'estinzione del credito statale.

Lo Stato è inoltre intervenuto **fornendo garanzia** statale su finanziamenti/obbligazioni che l'organo commissariale è stato autorizzato a contrarre: in tal senso dispone l'articolo 3, comma 1-*ter*, del D.L. n.1/2015 che ha autorizzato l'organo commissariale a contrarre finanziamenti per **400 milioni di euro, assistiti dalla garanzia dello Stato**.

Il finanziamento di 400 milioni è stato concesso - per la realizzazione degli **investimenti necessari al risanamento ambientale** - da tre istituti finanziari: **Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.** (società a controllo pubblico), **Intesa Sanpaolo S.p.A.** e **Banco Popolare** Società Cooperativa. Nel corso dell'audizione presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati, il **20 settembre 2017**, i Commissari ILVA hanno affermato che i 400 milioni di finanziamento ambientale, impiegati fino ad oggi per intero, confluiscono nello stato passivo come credito delle banche.

Infine, **Fintecna S.p.A.**, società totalmente partecipata da Cassa depositi e prestiti S.p.A., ha proceduto alla liquidazione di **156 milioni di euro** ad ILVA S.p.A. - connessi alla **liquidazione dell'obbligazione** relativa ai danni ambientali, di cui al

contratto di privatizzazione del 1995 - a titolo di risoluzione della controversia con la stessa ILVA, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, del D.L. n. 1/2015.

Il legislatore ha anche adottato **forme alternative di intervento e sostegno**, per le specifiche attività di risanamento dei territori e di sostegno alla popolazione interessata dall'emergenza ambientale e sanitaria nell'area dell'ILVA di Taranto, quali quelle contenute nel D.L. n. 63/2011, D.L. 1/2015 e Legge n. 232/2016 (legge di Bilancio 2017) disponendo a tal fine l'**utilizzo di somme sottoposte a sequestro o oggetto di confisca nell'ambito o all'esito dei procedimenti penali pendenti** nei confronti di soggetti, coinvolti a vario titolo nell'amministrazione e gestione dello stabilimento ILVA di Taranto. L'utilizzo di tali somme (pervenute a maggio 2017 in Italia dai *trustee* esteri presso i quali erano depositate) è stato disciplinato dal D.L. n. 91/2017.

La Commissione UE, ha deciso di avviare, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), un'**investigazione formale per accertare l'esistenza di possibili aiuti di Stato verso l'impresa in questione realizzati attraverso le misure legislative sopra indicate** (cfr. [comunicato stampa del 20 gennaio 2016](#), con la quale si dà menzione dell'avvio della procedura).

L'indagine della Commissione è stata estesa, nel corso del 2016, al prestito di 300 milioni concesso alla Società ai sensi del D.L. n. 191/2015, come convertito in legge n. 13 del 1° febbraio 2016, e si è conclusa il [21 dicembre 2017](#).

La Commissione ha confermato che **due delle misure esaminate hanno conferito all'ILVA un vantaggio indebito**, in violazione delle norme UE sugli aiuti di Stato. L'Italia ha concesso tale sostegno all'ILVA nel 2015, nel periodo dell'apertura della procedura d'insolvenza. In particolare, il sostegno riguarda:

- le condizioni finanziarie relative alla *garanzia statale sul prestito di 400 milioni di euro* ai sensi dell'articolo 3, comma 1-ter del D.L. n. 1/2015
- il *prestito pubblico di 300 milioni di euro* di cui all'articolo 1, comma 3 del D.L.n. 191/2015.

I predetti importi sono stati utilizzati per finanziare il fabbisogno di liquidità dell'ILVA relativo alle sue attività commerciali e non per sopperire ai costi della bonifica ambientale. Entrambe le misure sono state concesse a condizioni più favorevoli rispetto alle condizioni di mercato e hanno avvantaggiato l'ILVA rispetto agli altri produttori di acciaio dell'UE, che devono finanziare a proprie spese le operazioni correnti e gli interventi di ristrutturazione.

In quanto beneficiaria di fondi pubblici concessi dall'Italia sotto forma di garanzie o finanziamenti, l'ILVA deve ora - secondo la Commissione europea - rimborsare circa 84 milioni di euro di aiuti (interessi esclusi), corrispondenti alla differenza tra le condizioni finanziarie del prestito e della garanzia di cui l'ILVA ha beneficiato e le condizioni prevalenti sul mercato. Inoltre, per quanto riguarda il futuro, le condizioni di concessione del prestito e della garanzia dovranno essere adeguate alle condizioni di mercato.

## Interventi in materia di turismo

*Il presente tema mira a fornire un quadro generale sulle politiche e sulle linee strategiche in materia di turismo in Italia, delineando altresì l'assetto istituzionale delle competenze nel settore, con una particolare attenzione all'approvazione del Piano strategico del turismo 2017-2022, che intende promuovere la leadership italiana sul mercato turistico mondiale e delinea lo sviluppo del settore nel periodo 2017-2022.*

<i>Il Piano strategico del turismo 2017-2022</i>	133
<i>Le competenze in materia di turismo</i>	135
<i>Le agevolazioni previste per il settore</i>	141
<i>L'ENIT - Agenzia nazionale per il turismo</i>	144

## Il Piano strategico del turismo 2017-2022

Il 17 febbraio 2017 è stato definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri il **Piano Strategico del Turismo 2017-2022**, che rilancia la *leadership* italiana sul mercato turistico mondiale, delineando lo sviluppo del settore nei prossimi sei anni.

Il Piano, presentato dal Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, era stato approvato nel mese di settembre 2016 dal **Comitato Permanente per la promozione del turismo**, con il coordinamento della Direzione Generale Turismo del MiBACT e con la partecipazione delle istituzioni pubbliche, degli operatori di settore, degli *stakeholders* e delle comunità.

Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato – che può a sua volta delegare un suo rappresentante – ed è composto da 39 membri, tra i quali rappresentanti di amministrazioni centrali (MIT; MATTM; MiSE; MAECI; MIPAAF; MIUR) e territoriali (Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome, ANCI), nonché di tutte le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, ENIT-Agenzia nazionale del turismo, INVITALIA-Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, Laboratorio per il turismo digitale-TDLAB (Iniziativa istituita con DM 3 aprile 2014 con il compito di definire e favorire l'attuazione delle strategie digitali per il turismo), Osservatorio nazionale del turismo.

La versione definitiva recepisce le osservazioni emerse nel corso del dibattito parlamentare, dove il relativo *iter* si era concluso, alla Camera, il 26 gennaio 2017 e, al Senato, il 1° febbraio 2017. Le Commissioni attività produttive di Camera e Senato avevano infatti espresso sul Piano, in quelle date, parere favorevole, con alcune osservazioni, in particolare riguardo all'esplicita attenzione alle aree interessate dagli **eventi sismici del 2016** (per porre in essere azioni efficaci a salvaguardia dell'immagine e dell'attrattività turistica dei luoghi danneggiati, nonché di sostegno al reddito delle imprese e dei professionisti del settore turistico operanti nelle aree direttamente o indirettamente colpite da tali eventi) e all'integrazione delle politiche turistiche con il **Piano nazionale Industria 4.0** (allo scopo di favorire l'*upgrading* tecnologico del sistema dell'offerta turistica e rafforzarne la competitività, prevedendo in particolare il coinvolgimento del MiBACT nella Cabina di regia del suddetto Piano Industria 4.0).

Il PST – il primo Piano strategico per il turismo presentato alle Camere per l'espressione del parere – è stato adottato ai sensi dell'articolo 34- *quinquies* del D.L. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. Esso è nato da un ampio confronto tra Ministeri, Regioni, Anci, sindacati, associazioni di categoria, con il coordinamento della Direzione Generale del Turismo, ed è frutto di un inedito processo di partecipazione e condivisione, avviato con gli Stati Generali del Turismo a Pietrarsa (ottobre 2015 e aprile 2016) e costruito anche con l'utilizzo di strumenti digitali: piattaforma *on line*, sito *web* ([www.pst.beniculturali.it](http://www.pst.beniculturali.it)) e canali *social*. Un primo Piano per il turismo, ai sensi del citato articolo 34- *quinquies*, era stato approvato, nella XVI legislatura, dal Consiglio dei ministri del 18 gennaio 2013 su proposta del Ministro per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport, Piero Gnudi. Sul documento le Camere non si sono mai espresse in quanto è nel frattempo intervenuto lo scioglimento della legislatura.

Il PST, caratterizzato da un **orizzonte temporale di sei anni (2017-2022)**, declina, a livello nazionale, un nuovo **"sistema organizzato"** per il miglioramento della competitività turistica dell'Italia: **le Amministrazioni competenti, centrali e regionali, e tutti gli operatori del turismo italiano, pubblici e privati**, hanno contribuito, attraverso una **pluralità di strumenti di condivisione**, sia di confronto diretto, sia di natura digitale, alla definizione del Piano e alle sue fasi successive, attraverso un **metodo aperto e partecipato**. Strumento centrale di tale strategia è costituito dall'attivazione di **Tavoli di concertazione interistituzionali permanenti**

fra Amministrazioni centrali (MIT; MATTM; MiSE; MAECI; MIPAAF; MIUR), Regioni, altri Enti territoriali e *stakeholder* su argomenti di specifico interesse per il settore, nonché rappresentanze economiche e altri attori che condividono responsabilità ed esprimono interessi collettivi o imprenditoriali nel campo delle politiche del turismo e della valorizzazione.

### **Finalità e contenuto del Piano**

Il Piano, come già evidenziato, intende promuovere una nuova modalità di fruizione turistica del patrimonio del Paese, basata sul rinnovamento e ampliamento dell'offerta turistica delle destinazioni strategiche e sulla valorizzazione di nuove mete e nuovi prodotti, per accrescere il benessere economico, sociale e sostenibile e rilanciare così, su basi nuove, **la leadership dell'Italia sul mercato turistico internazionale**. A tale fine, esso segue una struttura logica articolata in **4 obiettivi generali**:

1. **Innovare, specializzare e integrare l'offerta nazionale** (al fine di renderla sostenibile e competitiva);
2. **Accrescere la competitività del sistema turistico** (al fine di creare le condizioni favorevoli per il consolidamento e il rilancio della filiera allargata del turismo);
3. **Sviluppare un marketing efficace e innovativo** (al fine di omogeneizzare gli *standard* di qualità percepita dai mercati e veicolare il complesso dei valori distintivi dell'offerta nazionale in maniera coordinata sia verso i *target* interni che verso quelli internazionali);
4. **Realizzare una governance efficiente e partecipata nel processo di elaborazione e definizione del piano e delle politiche turistiche.**

Tali Obiettivi generali sono, a loro volta, articolati in:

- **Obiettivi specifici** (che contribuiscono a raggiungere il corrispondente Obiettivo generale);
- **Linee di intervento strategico** (che individuano gli ambiti operativi finalizzati al raggiungimento di ciascun Obiettivo specifico);
- **Azioni**, che saranno inserite nell'ambito delle linee di intervento strategico e che, secondo quanto previsto dall'art. 4 del citato D.M. 8 agosto 2014, dovranno essere sistematizzate all'interno dei **Programmi attuativi annuali** e ne specificheranno modalità organizzative e gestionali, nonché tempistica, eventuali costi e relative fonti finanziarie, e garantiranno il perseguimento degli obiettivi specifici e generali del PST. Ciò al fine di poter ricostruire, nell'ambito del sistema di monitoraggio e sorveglianza, la coerenza degli esiti delle singole azioni dell'intero sistema turistico con gli obiettivi di programmazione del Piano e individuare, in corso d'opera, eventuali necessità di rimodulazione e/o miglioramento dei processi.

## **Le competenze in materia di turismo**

### **Il Titolo V e le competenze in materia di turismo: la normativa statale**

La riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione operata con L. Cost. n. 3/2001 ha reso il turismo una materia di **competenza "esclusiva" per le Regioni ordinarie**, alla stregua di quanto previsto per le Regioni speciali che - già prima del 2001 - erano dotate di tale competenza. Il turismo rientra dunque tra le materie "residuali" (art. 117, quarto comma), in riferimento alle quali le Regioni non sono più soggette ai limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali.

Questo mutamento del titolo competenziale delle Regioni è stato confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 197/2003. Nonostante ciò, è necessario sottolineare che, per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, il riferimento alla **legislazione statale** appare tuttora assai **consistente**.

Innanzitutto, si devono considerare i rilevanti condizionamenti che possono derivare alla potestà legislativa regionale dall'intervento del legislatore statale in altre materie affidate espressamente alla sua competenza, esclusiva o concorrente, che presentano **profili di connessione** o sovrapposizione con la materia del turismo. In particolare, si segnalano: la tutela della concorrenza; i rapporti internazionali e con l'UE; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché le competenze concorrenti in materia di professioni; governo del territorio (comprendente l'urbanistica e l'edilizia); grandi reti di trasporto e di navigazione.

Inoltre, si deve sottolineare che, secondo gli indirizzi della Corte costituzionale, anche la competenza regionale più ampia comunque non esclude *a priori* la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni amministrative al livello centrale e di regolarne l'esercizio, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 118 Cost.),

Dal punto di vista istituzionale, va segnalata la mediazione operata nelle sedi di concertazione nazionale, e in particolare nella **Conferenza Stato-Regioni**, il cui rilievo è senz'altro accresciuto dopo la riforma costituzionale del 2001. In questa sede lo Stato e le Regioni hanno concluso accordi, che hanno condotto, nella sostanza, ad un **esercizio "congiunto" di competenze normative** su numerosi e rilevanti profili concernenti il turismo che, in base ai criteri formali di riparto delle competenze, avrebbero dovuto essere assegnati all'uno o all'altro livello.

Si ricorda a questo proposito che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, sulla normativa statale in materia di turismo è stata fatta un'operazione di codifica nel **Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo (D.Lgs. 79/2011 - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio, che reca la disciplina quadro del settore provvedendo al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali)**. Si ricorda al riguardo che la prima legge quadro sul turismo (L. n. 217/1983), "Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica" è stata abrogata dalla L. 135/2001 - "Riforma della legislazione nazionale del turismo" - che a sua volta è stata abrogata dal citato D. Lgs. n. 79/2011 (c.d. Codice del Turismo).

Il Codice, finalizzato alla promozione del mercato del turismo e al rafforzamento della tutela del consumatore, avrebbe dovuto intervenire nella materia fissando punti di riferimento univoci al fine di un coordinamento tra Stato e Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze. Inoltre, esso avrebbe dovuto operare un riordino e una razionalizzazione complessiva delle disposizioni vigenti nella materia. La sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2012, accogliendo i ricorsi presentati dalle Regioni sotto il profilo del mancato rispetto da parte del d.lgs. dei limiti della delega legislativa, ha sostanzialmente ridotto la portata normativa del codice, che ha pertanto perso definitivamente il suo carattere di sistematicità ed organicità e risulta oggi ridotto alle sole disposizioni relative al "diritto privato del turismo", tra le quali si segnalano le norme sulla risarcibilità del "danno da vacanza rovinata", sui contratti del turismo c.d. "organizzato", sulle locazioni turistiche o le norme relative ai singoli contratti (multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e scambio). Il decreto legislativo n. 79/2011 conteneva **due distinti interventi normativi**:

- il primo, recante il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, è stato predisposto in attuazione dei principi di delega previsti dalla [legge 246/2005](#);
- il secondo ha recepito la [direttiva 2008/122/CE](#) relativa ai contratti di multiproprietà, ai contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e ai contratti di rivendita e di scambio in attuazione della delega contenuta nella legge comunitaria 2009 ([legge 96/2010](#)).

Nella citata sentenza **n. 80/2012**, la Corte costituzionale tra l'altro ha dichiarato l'illegittimità di numerose disposizioni contenute nel citato Codice, in quanto volte all'accentramento da parte dello Stato di funzioni invece rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

Tra le norme del Codice dichiarate illegittime rientrano le norme relative: alla classificazione generale delle strutture ricettive (articolo 8); alla classificazione e disciplina delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (articolo 9); alla classificazione degli *standard* qualitativi delle imprese turistiche ricettive (articolo 10); alla disciplina della pubblicità dei prezzi (articolo 11) (la norma, che riprende in parte il contenuto dell'art. 1 della legge 25 agosto 1991, n. 284 - Liberalizzazione dei prezzi del settore turistico e interventi di sostegno alle imprese turistiche - emanata anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, configura l'obbligo per gli operatori turistici di comunicare alle Regioni e alle Province autonome i prezzi praticati, la cui imposizione rientra nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia turistica ed implica, di conseguenza, un'alterazione del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni stesse, quale emerge dopo la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); alla classificazione delle strutture ricettive all'aperto (articolo 13); alla disciplina degli *standard* qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive (articolo 15); alla semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive (articolo 16); alle «definizioni» in materia di agenzie di viaggio e turismo (articolo 18); alla disciplina dei procedimenti amministrativi in materia di turismo (articolo 21); alla definizione e disciplina dei «sistemi turistici locali» (contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese singole o associate (articolo 23); alla disciplina delle agevolazioni in favore dei turisti con animali domestici al seguito (articolo 30); alla disciplina delle attività di assistenza al turista (articolo 68). È stata inoltre recentemente dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale la norma statale che demandava ad un decreto ministeriale la qualificazione dei *"marina resort"* come strutture turistico-ricettive all'aria aperta, nella parte in cui tale norma non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle

Regioni (Sent. Corte Costituzionale n. 21/2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del D.L. n. 133/2014 nella parte in cui non prevede la previa intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome). Nell'attuale assetto, pertanto, sono le leggi regionali disciplinano nel dettaglio le caratteristiche delle strutture turistico ricettive, conformemente a quanto stabilito in materia dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

La via della concertazione e delle intese costituisce comunque, come già diffusamente evidenziato, la base anche della recente approvazione del più volte vitato Piano strategico del turismo 2017-2022.

### **L'attuale assetto istituzionale**

Il [d.lgs. n. 300/1999](#) aveva attribuito al Ministero delle attività produttive (ora Ministero dello sviluppo economico), le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di turismo e industria alberghiera, come conseguenza dell'accorpamento – nel contesto della drastica riduzione dei Ministeri prevista dalla riforma Bassanini – di tutte le funzioni attinenti alle politiche nazionali rivolte al settore produttivo nel suo complesso.

La modifica dell'assetto dei Ministeri operata dal Governo Prodi con il [D.L. 18 maggio 2006, n. 181 \(legge n. 233/2006\)](#), ha sancito il trasferimento delle residue competenze statali in materia di turismo al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e articolato in due uffici dirigenziali di livello generale, con relativa attrazione di competenze e di risorse finanziarie.

Nel 2013, il governo Letta ha affidato le competenze del turismo al Ministero, che ha quindi assunto l'attuale denominazione di Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Articolo 1, commi 2 e 3, [L. 24 giugno 2013, n. 71](#)). Con **DPCM 29 agosto 2014, n.171** è stata successivamente istituita la Direzione generale Turismo presso il medesimo Ministero.

La **Direzione generale Turismo** presso il Mibact svolge funzioni e compiti in materia di turismo e a tal fine cura la programmazione, il coordinamento e la promozione delle politiche turistiche nazionali, i rapporti con le Regioni e i progetti di sviluppo del settore turistico, le Relazioni comunitarie e internazionali in materia di turismo e i rapporti con le Associazioni di Categoria e le Imprese Turistiche. Effettua inoltre la vigilanza sugli Enti e l'assistenza alla domanda turistica e al turismo sociale. Presso la Direzione generale Turismo, che ne supporta le attività, hanno sede e operano il Centro per la promozione del Codice mondiale di etica del turismo, costituito nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Turismo, Agenzia specializzata dell'ONU, e il Comitato permanente per la promozione del turismo di cui all'articolo 28. La Direzione generale Turismo costituisce centro di responsabilità amministrativa ai sensi dell'articolo 21, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, ed è responsabile per l'attuazione dei piani gestionali di competenza della stessa.

La Direzione generale Turismo si articola in due uffici dirigenziali di livello non generale centrali, individuati ai sensi dell'articolo 17, comma *4-bis*, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, e dell'articolo 4, commi 4 e *4-bis*, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni.

Come conseguenza dell'emanazione della citata L. n. 71/2013, la missione 31 "Turismo" e il sotteso programma "Sviluppo e competitività del turismo" sono stati trasferiti dal Ministero dell'economia e delle finanze al MIBACT, che ha assunto la denominazione di Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

La missione (31) "Turismo" è rappresentata dall'unico programma "Sviluppo e competitività del turismo" (31.1). Le dotazioni di spesa del programma sono pari, nel 2016, a 46,3 milioni di euro e, nel 2017, a 46,7 milioni di euro.

La Corte dei conti, nella Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2016, rileva come, nel 2016, la missione in questione abbia presentato una maggiore dinamicità (sul piano dei pagamenti, corrispondenti a poco più della metà dell'impegnato) ma essa, tuttavia, sconta ancora un certo ritardo in relazione alle difficoltà incontrate nell'avvio della gestione delle risorse destinate al sostegno del settore, in particolare nell'ambito di quelle destinate ai progetti di eccellenza e interregionali, che coinvolgono le Regioni, e ai progetti innovativi che coinvolgono gli Enti locali.

Particolare rilievo riveste, invece, secondo la Corte, l'adozione nel 2016 del nuovo Piano strategico di sviluppo del turismo in Italia 2017-2022 (approvato, in via definitiva dal Consiglio dei ministri nel febbraio 2017) che, in un orizzonte temporale di sei anni, ridisegna la programmazione in materia di economia del turismo rimettendola al centro delle politiche nazionali e dando operatività all'indirizzo strategico volto a creare una visione omogenea in tema di turismo e cultura. In proposito, al fine di rendere concrete alcune delle iniziative emerse nella fase di redazione del Piano, sono stati programmati e avviati già nel 2016 alcuni interventi di particolare interesse, rispondenti alle priorità individuate nel Piano e finanziati con le risorse stanziare per le politiche di sviluppo e competitività del turismo (7,2 milioni, quasi tutti impegnati).

In questo contesto, lo Stato può svolgere un importante ruolo di indirizzo, considerando la proiezione internazionale delle attività di promozione turistica, nonché di coordinamento delle azioni da intraprendere, e garantire un adeguato sostegno alle iniziative delle regioni, delle autonomie locali e degli altri enti istituzionalmente competenti, volte allo sviluppo e alla promozione del turismo sul territorio.

Quale organo di raccordo, si evidenzia il ruolo del **Comitato permanente di promozione del turismo in Italia**, istituito, ai sensi dell'[articolo 58 del Codice del Turismo approvato con D.Lgs. n. 79/2011](#), con D.M. 8 agosto 2014. Il Comitato (cfr. *supra*) è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato, che può all'uopo delegare un suo rappresentante e assicura la rappresentanza di tutti i soggetti pubblici e privati operanti nel settore turistico. Il Comitato è stato istituito per promuovere un'azione coordinata dei diversi soggetti che operano nel settore del turismo con la politica e la programmazione nazionale. Il Comitato, come già ampiamente ricordato, lo scorso 14 settembre, ha approvato all'unanimità il nuovo "Piano strategico per lo sviluppo del turismo per il periodo 2017-2022" per coordinare una serie di azioni e rilanciare l'Italia nel turismo internazionale.

Si evidenzia altresì il ruolo del **Consiglio superiore Beni culturali e paesaggistici**, istituito dall'art. 25 del DPCM 29 agosto 2014, n. 171, recante il Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance: si tratta di un organo consultivo del Ministero a

carattere tecnico-scientifico in materia di beni culturali e paesaggistici, il quale esprime pareri:

- a) obbligatoriamente, sui programmi nazionali per i beni culturali e paesaggistici e sui relativi piani di spesa annuali e pluriennali, predisposti dall'amministrazione;
- b) obbligatoriamente, sugli schemi di accordi internazionali in materia di beni culturali;
- c) sui piani strategici di sviluppo culturale e sui programmi di valorizzazione dei beni culturali, nonché sul Piano strategico «Grandi Progetti Beni culturali» e sul Piano nazionale per l'Educazione al patrimonio culturale predisposto dalla Direzione generale Educazione e ricerca;
- d) sui piani paesaggistici elaborati congiuntamente con le Regioni;
- e) sugli schemi di atti normativi e amministrativi generali afferenti la materia dei beni culturali e paesaggistici e l'organizzazione del Ministero;
- f) su questioni di carattere generale di particolare rilievo concernenti la materia dei beni culturali e paesaggistici;
- g) su questioni in materia di beni culturali e paesaggistici formulate da altre amministrazioni statali regionali, locali, nonché da Stati esteri.

### **Le funzioni amministrative: il ruolo delle Regioni e degli enti locali**

Quanto all'**organizzazione amministrativa** complessiva del settore, la **Regione**, come si evidenzia anche in dottrina (cfr. [Osservatorio sulle fonti](#), [Brevi note in tema di leggi regionali sul turismo](#), a cura di Stefania Cantisani, n. 2/2016) ha mantenuto un ruolo centrale di **programmazione e coordinamento** dell'attività in materia, che si esplica attraverso l'esercizio delle funzioni e dei compiti che riguardano generalmente i seguenti ambiti di competenza :

- a) la **programmazione** dello sviluppo sostenibile e competitivo del turismo e l'innovazione dell'offerta turistica regionale;
- b) l'omogeneità dei servizi e delle attività collegate all'offerta turistica regionale;
- c) le attività di **promozione** turistica e, in particolare, dell'immagine unitaria della Regione all'Italia e all'estero, anche attraverso le relazioni internazionali;
- d) la diffusione della conoscenza sulle caratteristiche dell'offerta turistica del territorio regionale;
- e) l'**attuazione e il finanziamento** di specifici progetti d'interesse regionale definiti ai sensi della legislazione vigente, e il sostegno agli operatori del settore;
- f) l'**organizzazione della raccolta, della elaborazione e della comunicazione delle statistiche regionali del turismo**, delle rilevazioni e delle informazioni concernenti l'offerta e la domanda turistica.

La programmazione è attuata mediante la **redazione di Piani o Programmi di norma triennali** che sono adottati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta (così in Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte e Umbria) ovvero approvati direttamente dalla Giunta (come avviene in Puglia) e poi declinati attraverso **programmi annuali di competenza dell'esecutivo**, che definiscono gli obiettivi strategici e le linee d'indirizzo per la qualificazione dell'offerta turistica e le fonti di finanziamento a disposizione per i progetti turistici e per gli operatori del ramo.

Si segnala che nella predisposizione degli atti di programmazione regionali

(Programmi e/o Piani pluriennali e/o annuali) sono coinvolti in varia misura, coerentemente con il principio di sussidiarietà, gli enti locali, le organizzazioni territoriali di natura privata che hanno come obiettivo lo sviluppo e la promozione del turismo, le organizzazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali del settore maggiormente rappresentative a livello regionale.

In alcuni casi l'intervento normativo si è realizzato mediante l'adozione di leggi organiche comprendenti tutti o quasi i settori sopra citati al fine di raccogliere in un unico testo normativo le disposizioni in precedenza sparse in vari altri atti legislativi: si vedano ad esempio i testi unici approvati dalle Regioni Toscana (L.R. 23 marzo, n.42), Veneto (L.R. 4 novembre 2002, n.33 e s.m.e i.), Marche (L.R. 11 luglio 2006, n.9), Umbria (L.R. 12 luglio 2013, n.13); altre Regioni, invece, hanno preferito dettare disposizioni che comunque contengono una disciplina organica della materia seppure non riunita sotto la denominazione di "testo unico".

Molto spesso, inoltre, quegli stessi settori normati dalle leggi regionali in materia di turismo hanno ricevuto una regolamentazione specifica con leggi regionali ad hoc: si pensi al settore della ricettività turistica, a quello dei servizi e delle professioni turistiche, o a settori particolari connessi al turismo propriamente detto come l'agriturismo, l'ittiturismo e il pescaturismo.

Il ruolo regionale di "governo" del settore trova inoltre conferma in un complesso di funzioni che pongono la Regione al centro delle relazioni con gli altri soggetti istituzionali, a partire dallo Stato, attraverso la partecipazione alla Conferenza Stato-Regioni ed alla Conferenza Unificata.

Una seconda costante di tutte le leggi regionali è rappresentata dal riconoscimento del **ruolo centrale dei comuni** nella promozione dei sistemi integrati di offerta turistica e nella creazione di reti di cooperazione pubblico-privata.

Sull'assetto delle competenze amministrative degli enti locali (comuni e province) ha inciso la [legge n. 56/2014](#) (cd. legge del Rio), il cui articolo unico ha disposto la trasformazione delle province in "enti territoriali di area vasta" di secondo grado. Ad essi sono state attribuite funzioni che vengono distinte in **fondamentali** (commi 85-87), **funzioni esercitate d'intesa con i comuni** (comma 88) e **funzioni attribuite dallo Stato e dalle Regioni** (commi 89-91). Il turismo non rientra nelle funzioni fondamentali. Il processo di trasferimento delle funzioni diverse da quelle fondamentali è regolato dalle disposizioni contenute all'art.1, c. **89** e ss., della citata legge, che ha previsto che lo Stato e le Regioni, **secondo le rispettive competenze**, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali, in attuazione dell'[articolo 118 Cost.](#). Ne consegue dunque che, in materia di turismo, il conferimento spetta alle Regioni. A conclusione del processo di riordino delle funzioni delle province, le funzioni degli enti di area vasta e, per quanto qui interessa, anche quelle in materia di "turismo", che non sono inquadrate tra quelle "fondamentali," sono state variamente riallocate in capo alle città metropolitane e/o ai comuni quando non confermate di competenza provinciale o riassorbite dalla stessa Regione.

## Le agevolazioni previste per il settore

Nel settore del turismo sono operanti i seguenti strumenti di sostegno:

- **Contributi a fondo perduto per la digitalizzazione delle PMI**

L'art. 6, comma 1, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (cd. decreto Destinazione Italia) prevede misure per favorire la digitalizzazione e la connettività delle piccole e medie imprese ed in materia di frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre, comunicazioni ed agenda digitale. Si tratta di interventi per il finanziamento a fondo perduto, tramite Voucher di importo non superiore a 10.000 euro, concessi ad imprese per l'acquisto di *software*, *hardware* o servizi che consentano il miglioramento dell'efficienza aziendale, la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, tale da favorire l'utilizzo di strumenti tecnologici e forme di flessibilità, tra cui il telelavoro, lo sviluppo di soluzioni di *e-commerce*, la connettività a banda larga e ultralarga.

Il co. 2 demanda a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la coesione territoriale e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e con il Ministro dello sviluppo economico, la determinazione dell'ammontare dell'intervento nella misura massima complessiva di 100 milioni di euro. La somma così individuata dal CIPE è ripartita tra le Regioni in misura proporzionale al numero delle imprese registrate presso le Camere di commercio operanti nelle singole Regioni

In attuazione di tale disposizione è stato emanato il [D.M. 7 luglio 2016](#), di determinazione dell'ammontare delle risorse per il « *Voucher* » a favore delle micro, piccole e medie imprese per la digitalizzazione dei processi aziendali e l'ammodernamento tecnologico. Il decreto interministeriale rinvia a un decreto direttoriale la definizione dei moduli da utilizzare per presentare la domanda di accesso al contributo e dei termini di apertura dello sportello telematico, oltre che l'indicazione del riparto su base regionale delle risorse finanziarie disponibili.

Il successivo co. 3 rinvia a un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione dello schema standard di bando e le modalità di erogazione dei contributi. In attuazione di tale disposizione è stato emanato il [D.M. 23 settembre 2014](#)

- **Crediti d'imposta riconosciuti per le strutture ricettive**

A favore degli **esercizi ricettivi** singoli o aggregati con servizi extra-ricettivi o ancillari, per i periodi di imposta 2014-2016 è stato concesso un credito d'imposta pari al **30 per cento** dei costi sostenuti per **investimenti** ed attività di sviluppo **per la digitalizzazione** (articolo 9 del decreto-legge n. 83 del 2014, *Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo*) (c.d. *tax credit* digitalizzazione). Il credito d'imposta così disciplinato è ripartito in **due quote annuali di pari importo** e può essere utilizzato a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in cui gli interventi sono stati realizzati. Esso è riconosciuto esclusivamente per spese relative a: a) impianti wi-fi, solo a condizione che l'esercizio ricettivo metta a disposizione dei propri clienti un servizio gratuito di velocità di connessione pari ad almeno 1 Megabit/s in download; b) siti

web ottimizzati per il sistema mobile; c) programmi e sistemi informatici per la vendita diretta di servizi e pernottamenti, purché in grado di garantire gli standard di interoperabilità necessari all'integrazione con siti e portali di promozione pubblici e privati e di favorire l'integrazione fra servizi ricettivi ed extra-ricettivi; d) spazi e pubblicità per la promozione e commercializzazione di servizi e pernottamenti turistici sui siti e piattaforme informatiche specializzate, anche gestite da tour operator e agenzie di viaggio; e) servizi di consulenza per la comunicazione e il marketing digitale; f) strumenti per la promozione digitale di proposte e offerte innovative in tema di inclusione e di ospitalità per persone con disabilità; g) servizi relativi alla formazione del titolare o del personale dipendente. Il [D.M. 12 febbraio 2015](#) ha successivamente definito le tipologie di spese eleggibili, le procedure per la loro ammissione al beneficio, le soglie massime di spesa eleggibile per singola voce di spesa sostenuta, nonché le procedure di recupero nei casi di utilizzo illegittimo dei crediti d'imposta. L'Agenzia delle entrate, con [provvedimento 14 ottobre 2015](#), ha quindi definito modalità e termini di fruizione di tale credito d'imposta, per la digitalizzazione degli esercizi ricettivi, delle agenzie di viaggi e dei tour operator ai sensi del citato DM 12 febbraio 2015

**L'articolo 10 del decreto-legge 83 del 2014** ha poi introdotto, per i periodi d'imposta 2014, 2015 e 2016, un credito d'imposta (c.d. *tax credit* riqualificazione strutture ricettive turistico alberghiere) in favore delle **imprese alberghiere** (purché esistenti al 1° gennaio 2012) nella misura del **30 per cento delle spese sostenute fino ad un massimo di 200.000 Euro** per:

- gli interventi edilizi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b), c) e d), del testo unico edilizio D.P.R. 380/2001 (manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia);
- gli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche;
- gli interventi di efficientamento energetico;
- l'acquisto di mobili e componenti d'arredo destinati agli immobili oggetto degli interventi.

Con **la legge di bilancio 2017** (legge n. 232 del 2016) il predetto credito d'imposta:

1. è stato esteso **agli anni 2017 e 2018**
2. è stato ampliato dal 30 al 65 per cento delle spese sostenute, a patto che gli interventi da realizzarsi abbiano anche le finalità di **ristrutturazione edilizia, riqualificazione antisismica, riqualificazione energetica e acquisto mobili**;
3. è stato esteso anche **alle strutture che svolgono attività agrituristica**.
4. è ripartito in due quote annuali di pari importo e può essere utilizzato a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in cui gli interventi sono stati realizzati, nel limite massimo di 60 milioni di euro nell'anno 2018, di 120 milioni di euro nell'anno 2019 e di 60 milioni di euro nell'anno 2020.

Da ultimo, **l'articolo 12-bis del decreto-legge n. 50 del 2017** (L. n. 96/2017) ha confermato che il credito d'imposta in oggetto è riconosciuto anche per le spese relative a ulteriori interventi, comprese quelle per l'acquisto di mobili e componenti d'arredo, eliminando però la necessità di un legame di strumentalità diretta di tali beni rispetto agli immobili destinatari di interventi di adeguamento, ponendo la condizione che il **beneficiario non ceda** a terzi né destini a finalità estranee all'esercizio di impresa i **beni** oggetto degli investimenti prima dell'**ottavo periodo**

**d'imposta successivo.**

## L'ENIT - Agenzia nazionale per il turismo

L'ENIT-Agenzia nazionale per il turismo è un ente pubblico economico operante nella promozione dell'offerta turistica in Italia, ai sensi dell'[articolo 16 del D.L. n. 83/2014 \(L. n. 106/2014\)](#). Tale norma ha previsto la trasformazione dello stesso ENIT da ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico in **ente pubblico economico**, sottoposto alla **vigilanza del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo** e la contestuale liquidazione di Promuovi Italia S.p.A. Lo [Statuto di ENIT è stato approvato con DPCM 21 maggio 2015, registrato alla Corte dei Conti il 29 maggio 2015](#).

L'Agenzia svolge le proprie funzioni ed attività attraverso la sede centrale e le sedi periferiche e adotta propri regolamenti di contabilità e di amministrazione. La sua attività è regolata dall'art. 16 del citato D.L. n. 83/2014, dallo statuto e dalle norme relative alle persone giuridiche private. L' Agenzia svolge tutte le funzioni e i compiti ad essa attribuiti dalla legge nel perseguimento della missione di promozione del turismo, e provvede, tra l'altro, a:

- a. curare la promozione all'estero dell'immagine turistica italiana e delle varie tipologie dell'offerta turistica nazionale, nonché la promozione integrata delle risorse turistiche delle Regioni, delle Province Autonome di Trento e Bolzano e, per il loro tramite, degli enti locali;
- b. realizzare le strategie promozionali a livello nazionale ed internazionale e di informazione all'estero, di sostegno alle imprese per la commercializzazione dei prodotti turistici italiani, con particolare riferimento agli investimenti nei mezzi digitali, nella piattaforma tecnologica e nella rete internet attraverso il potenziamento del portale "Italia.it", anche al fine di realizzare e distribuire una Carta del turista, anche solo virtuale, che consenta, mediante strumenti e canali digitali e apposite convenzioni con soggetti pubblici e privati, di effettuare pagamenti a prezzo ridotto per la fruizione integrata di servizi pubblici di trasporto e degli istituti e dei luoghi della cultura. Tutto ciò in collegamento con le produzioni di qualità degli altri settori economici e produttivi, la cultura e l'ambiente, in attuazione degli indirizzi individuati dall'Amministrazione vigilante anche attraverso il Comitato delle politiche turistiche, d'intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano;
- c. individuare, organizzare, promuovere e commercializzare i servizi turistici e culturali italiani;
- d. promuovere il marchio Italia nel settore del turismo;
- e. favorire la commercializzazione dei prodotti enogastronomici, tipici e artigianali in Italia e all'estero;
- f. svolgere le attività attribuite dalla legge, dallo statuto e dai regolamenti con particolare utilizzazione di mezzi digitali, piattaforme tecnologiche e rete internet attraverso la gestione del portale "Italia.it", nonché di ogni altro strumento di comunicazione ritenuto opportuno;
- g. svolgere e organizzare attività e servizi di consulenza e di assistenza per lo Stato, per le regioni e per le Province Autonome di Trento e Bolzano e per gli organismi pubblici e privati, ivi compresi gli uffici e le agenzie regionali, sottoscrivendo apposite convenzioni per promuovere e sviluppare processi indirizzati ad armonizzare i servizi di accoglienza e di informazione ai turisti ed

anche, con corrispettivo, per attività promozionali e pubblicitarie di comunicazione e pubbliche relazioni;

- h. attuare intese e forme di collaborazione con Enti pubblici e con gli Uffici della rete diplomatico-consolare del Ministero degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale, compresi gli Istituti di Cultura, secondo quanto previsto da appositi protocolli di intesa con le altre sedi di rappresentanza italiana all'estero, anche ai sensi dell'art. 1 della Legge 31 marzo 2005 n. 56.

## La politica industriale dell'UE e gli strumenti di difesa commerciale

### **L'industria manifatturiera dell'UE:**

- contribuisce al **16,15% del PIL dell'UE** (dati 2016);
- assicura **32 milioni di posti di lavoro diretti** e **20 milioni indiretti** (ad esempio, nei settori estrattivo, edilizio e agricolo); ogni **nuovo posto di lavoro** creato nell'industria manifatturiera può **generare fino a 2,5 posti di lavoro in altri settori**;
- rappresenta il **68%** delle **esportazioni europee** e il **65%** delle **attività di ricerca e innovazione** condotte da privati;
- è **leader mondiale in molti settori** (automobilistico, aeronautico, ingegneristico, chimico e farmaceutico) e in alcuni **mercati delle tecnologie del futuro** (fabbricazione avanzata, nanotecnologia, biotecnologia, microelettronica e macroelettronica, fotonica e materiali avanzati).

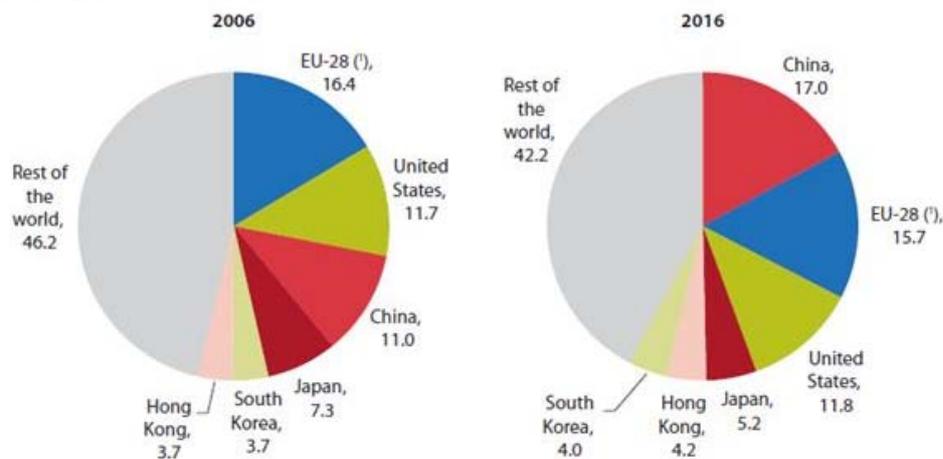
(Fonte Commissione europea)

Nell'UE l'**attività manifatturiera**, il cui **valore aggiunto complessivo nel 2016** è stato di **2.383 miliardi di dollari**, è concentrata prevalentemente in **Germania, Italia e Francia**. Nel 2016 il **valore aggiunto** dell'industria manifatturiera tedesca è stato di circa **717 miliardi di dollari**, quello dell'industria manifatturiera italiana di circa **271 miliardi di dollari** e quello dell'industria manifatturiera francese di circa **250 miliardi di dollari**. Nel 2016 il **contributo dell'industria manifatturiera al PIL** è stato del **22,9%**, in **Germania del 16,2%** in **Italia** e dell'**11,3%** in **Francia** (Fonte World Bank e OCSE).

Tuttavia, negli ultimi decenni l'**economia europea** ha **perso circa un terzo della sua base industriale**, in particolare a causa della **crescita della concorrenza di altri Paesi** (soprattutto della **Cina**) e della **delocalizzazione di attività ad alta intensità di lavoro in Paesi con un costo del lavoro inferiore**.

Per quanto riguarda la quota di mercato sulle **esportazioni mondiali di merci**, nell'ultimo decennio l'UE ha **perso terreno** passando dal **16,4% del 2006** al **15,7% del 2016**. Molto marcata appare l'**ascesa della Cina**, la cui quota è passata dall'**11% del 2006** al **17% del 2016**, mentre la quota degli **Stati Uniti** è rimasta sostanzialmente stabile, passando dall'**11,7% del 2006** all'**11,8%**, del 2016 (Fonte Eurostat).

**Figure 1.8:** World exports of goods, selected countries, 2006 and 2016  
(% of total)



Note: the figure shows the top six countries/geographic aggregates with the highest values for exports of goods in 2016. The total value of exports for the world excludes intra-EU trade.

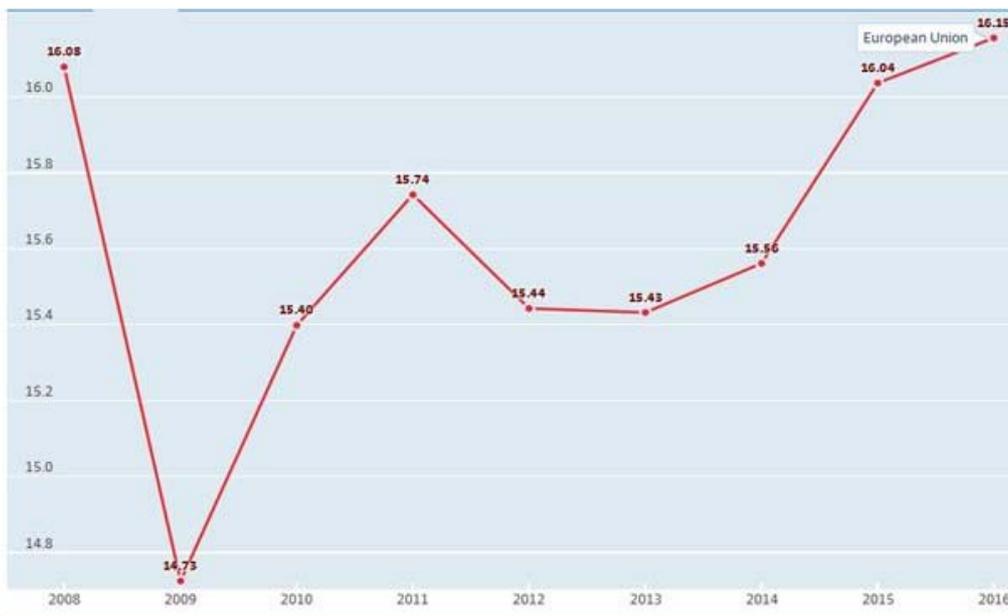
(†) Extra-EU trade.

**L'industria manifatturiera dell'UE ha perso circa 3,8 milioni di posti di lavoro negli anni della crisi, anche se si registra una leggera inversione di tendenza negli ultimi anni: dopo il 2013, infatti, secondo la Commissione europea, sono stati creati oltre 1,5 milioni di nuovi posti di lavoro.**

#### **La nuova Strategia di politica industriale dell'UE**

Il 13 settembre 2017 la Commissione europea ha presentato la **nuova Strategia di politica industriale dell'UE (COM(2017)479)** che mira a **rafforzare la competitività del settore manifatturiero europeo**, ribadendo l'obiettivo, già fissato nel 2012, di **riportare il contributo dell'industria manifatturiera al PIL dell'UE al 20% entro il 2020**, attraverso la **trasformazione** e la **modernizzazione** dell'industria europea, soprattutto nei settori dell'**innovazione**, della **digitalizzazione** e della **decarbonizzazione**.

L'UE appare ancora **lontana dall'obiettivo**, sebbene negli ultimi anni abbia **invertito la tendenza negativa**: nel 2016 la **quota delle attività manifatturiere ha rappresentato il 16,15% del PIL dell'UE**, in crescita rispetto agli ultimi anni e di nuovo **ai livelli del 2008** (Fonte OCSE).



La nuova Strategia industriale **riunisce diverse politiche orizzontali e settoriali dell'UE** (ad esempio, digitalizzazione, innovazione, commercio, prezzi dell'energia, obiettivi ambientali, accesso alle materie prime) in una **strategia industriale globale, integrandole** con una serie di **politiche specifiche** destinate a **settori strategici** (industria spaziale, automobilistica, della difesa e dell'acciaio).

Per quanto riguarda **l'industria siderurgica**, la Commissione europea ha presentato la **comunicazione "Acciaio: mantenere occupazione sostenibile e crescita in Europa"** (COM(2016)155), con cui propone una serie di **azioni per sostenere** l'industria siderurgica europea che, nonostante il forte potenziale, attraversa un periodo di crisi.

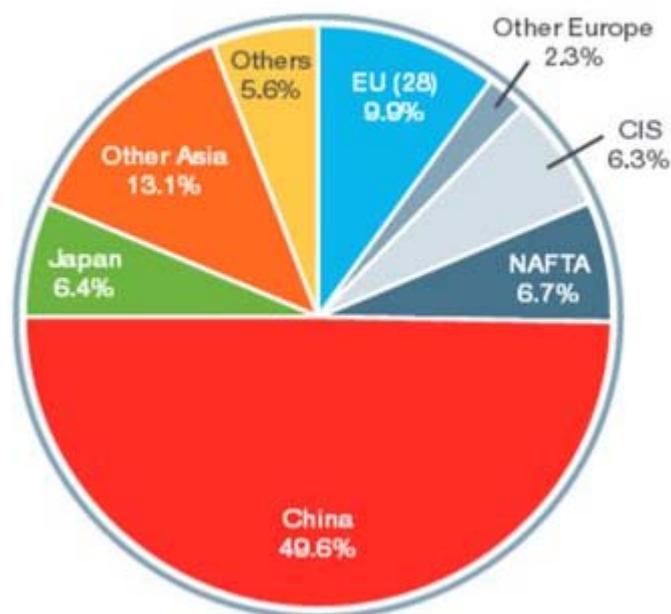
In particolare, la Commissione europea intende supportare le capacità dell'industria dell'acciaio dell'UE di sviluppare **nuove caratteristiche speciali dell'acciaio** e di **fornire prodotti dell'acciaio di elevata qualità** che le conferiscano vantaggi competitivi a livello globale. Esempi importanti sono alcuni tipi d'acciaio ad altissima resistenza sviluppati di recente per il settore dell'edilizia e lo sviluppo di acciai leggeri nel settore automobilistico o nella produzione additiva (stampa 3D) con leghe di acciaio. Inoltre, **l'iniziativa UCLOS (Ultra Low CO2 Steelmaking - produzione dell'acciaio a emissioni ultrabasse di CO2)**, cofinanziata dall'UE, alla quale partecipa la maggior parte delle principali aziende europee, ha avviato una ricerca su diverse potenziali tecnologie all'avanguardia per produrre un **acciaio pulito concorrenziale**. La **ricerca applicata e lo sviluppo nel settore dell'acciaio** sono sostenuti sia dal programma Horizon 2020 che dal Fondo di ricerca carbone e acciaio. Anche il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) contribuisce a innovare il settore dell'acciaio riducendo il rischio per i progetti innovativi.

L'UE è il **secondo produttore mondiale di acciaio (dopo la Cina)**, con una produzione di **162 milioni di tonnellate** nel 2016, il **9,9% della produzione mondiale** (1.630 milioni di tonnellate). Tuttavia, l'UE ha registrato negli ultimi anni **una notevole diminuzione del suo peso sul mercato**: nel 2000, infatti,

*l'UE coprirebbe il 24,7% della produzione mondiale (Fonte Worldsteel).*

## Crude steel production

World total: 1 630 million tonnes



Per quanto concerne **l'industria spaziale**, nel 2016 la Commissione europea ha presentato la **nuova Strategia spaziale per l'Europa (COM(2016)705)** per **promuovere la leadership europea nel settore spaziale**. L'UE sta investendo **oltre 12 miliardi di euro nello spazio** per il periodo **2014-2020**. Il settore spaziale europeo **impiega oltre 230 000 professionisti** e nel 2014 il suo **valore era stimato tra 46 e 54 miliardi di euro**. I **programmi faro** dell'UE nel settore spaziale sono: **Copernicus**, per la fornitura di dati di osservazione terrestre a livello globale; **Galileo**, il sistema globale europeo di navigazione via satellite; **EGNOS**, il servizio geostazionario europeo di copertura della navigazione.

Per quanto riguarda **l'industria della difesa**, si veda il tema "**La politica di sicurezza e difesa dell'UE (PSDC)**".

Per quanto concerne, infine, **l'industria automobilistica**, che impiega 12 milioni di persone e rappresenta circa il 4% del PIL dell'UE e il **più grande investitore privato in ricerca e sviluppo dell'UE**, secondo la Commissione europea deve sottoporsi a **cambiamenti rapidi e profondi** per restare competitiva sul mercato mondiale, riconoscendo l'importanza della **transizione verso tecnologie più sostenibili** e **nuovi modelli imprenditoriali**. In particolare, secondo la Commissione europea, occorrerà creare in tutta Europa **stazioni elettriche di ricarica** e migliorare le capacità europee nelle tecnologie delle **batterie**. Nel 2015 la Commissione europea ha lanciato **GEAR 2030**, un **gruppo di alto livello** per migliorare la competitività dell'industria automobilistica dell'UE.

La Commissione europea intende, inoltre, stabilire un **dialogo** aperto, inclusivo e **collaborativo** tra l'UE, gli Stati membri e l'industria stessa attraverso l'istituzione di una **Giornata annuale dell'industria** e una **Tavola rotonda industriale ad alto livello**.

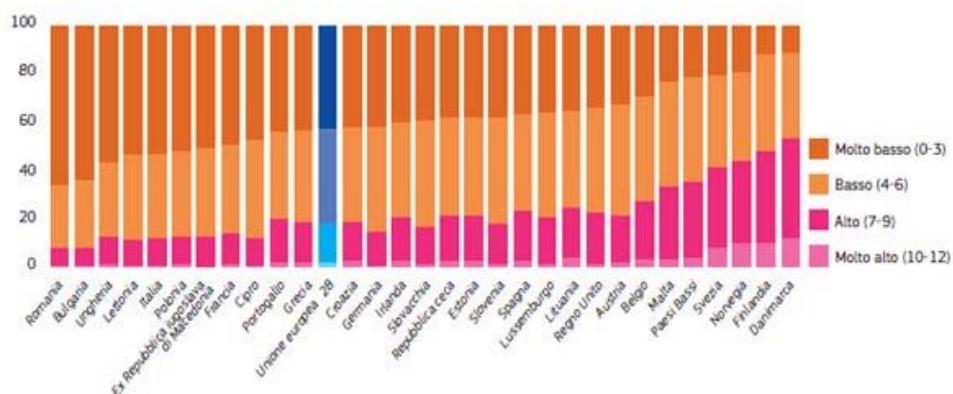
### Digitalizzazione dell'industria europea

La nuova strategia industriale conferma l'impegno per la **digitalizzazione dell'industria europea (COM(2016)180)**.

Secondo la Commissione europea, se vuole rimanere competitiva nel medio e lungo termine, **l'industria manifatturiera dell'UE** deve **saper** rispondere alle **sfide** e cogliere le **opportunità** della **nuova era industriale**: infatti, i **progressi tecnologici** in settori come la robotica, l'Internet delle cose, l'intelligenza artificiale, i sistemi energetici e la bioeconomia stanno **trasformando rapidamente** la **progettazione**, la **produzione** e la **distribuzione di sistemi e prodotti manifatturieri**.

Le imprese europee sono spesso all'avanguardia della digitalizzazione e dell'automazione in settori chiave dell'industria. Ad esempio, l'Europa ha una **quota di mercato mondiale del 33%** nella **robotica**, del **30%** nei **sistemi integrati**, del **55%** nei **semiconduttori automobilistici**, del **20%** nei **semiconduttori** e del **20%** nei **componenti fotonici**. Ciononostante, il suo **ruolo nell'economia dei dati e delle piattaforme** è ancora **limitato** e la **diffusione** della **tecnologia digitale** nelle **PMI** è **bassa**. Secondo la Commissione europea, circa il **60%** delle **grandi imprese** e oltre il **90%** delle **PMI non sono al passo con l'innovazione digitale**. Solo **un quinto** delle imprese dell'UE è **altamente digitalizzato**.

Punteggio di intensità digitale per le imprese, per livello di intensità digitale (2016)



Fuente: Commissione europea, Quadro di valutazione digitale

### Gli strumenti di difesa commerciale

La regolamentazione degli scambi commerciali sotto forma di **strumenti di difesa commerciale** serve a proteggere i produttori dell'UE dai danni e a contrastare la concorrenza sleale di imprese straniere come il **dumping** e le **sovvenzioni**.

Nel caso delle **sovvenzioni**, sono forniti **aiuti pubblici a un settore specifico**. Ciò falsa la concorrenza rendendo i beni sovvenzionati artificialmente competitivi. In linea generale, invece, si

configura la pratica del **dumping** quando un prodotto è **impresso in un mercato estero a un prezzo inferiore a quello normalmente applicato nel mercato interno**, in tal modo distorcendo la concorrenza a danno delle imprese del Paese importatore.

Le **pratiche commerciali sleali** hanno portato a enormi **sovraccapacità** e di conseguenza a **esportazioni in dumping sul mercato dell'UE**, con grave **pregiudizio** per la **manifattura europea** in termini di **produzione** e di **posti di lavoro**. I **differenziali rispetto ai dazi** applicati da altri membri del WTO, tra cui gli Stati Uniti, possono, inoltre, condurre alla **diversione degli scambi** dei prodotti oggetto di dumping verso il mercato dell'UE, dove i dazi sono più bassi, peggiorando ulteriormente la situazione.

Il problema si è posto negli anni più recenti con particolare riferimento alla **Cina** che ha visto crescere enormemente la propria capacità produttiva e la quota di mercato mondiale detenuta (esemplare in proposito il **caso dell'industria siderurgica**).

L'uso che l'UE fa degli strumenti di difesa commerciale è **molto ridotto** rispetto a tante altre giurisdizioni e riguarda solo lo **0,27%** del **totale delle importazioni nell'UE**. Tuttavia, negli ultimi anni, la Commissione europea è ricorsa a un **numero senza precedenti di misure antidumping e antisovvenzioni**, principalmente nel settore delle industrie chimiche e delle industrie connesse, del ferro e dell'acciaio, delle ceramiche e dell'ingegneria meccanica.

Secondo la **Trentacinquesima relazione annuale della Commissione europea** sulle attività antidumping, antisovvenzioni e di salvaguardia dell'UE (COM(2017)598), alla fine del **2016** erano in vigore nell'Unione **90 misure antidumping (84 riguardanti la Cina)** e **15 misure antisovvenzioni (7 concernenti le importazioni cinesi)**.

Al fine di **salvaguardare i posti di lavoro europei**, garantire la **concorrenza leale** nei mercati aperti e **preservare il libero scambio**, l'UE sta procedendo a una **revisione dei suoi strumenti di difesa commerciale**.

#### **Nuova metodologia antidumping**

Il **20 dicembre 2017** è entrato in vigore il [regolamento \(UE\) 2017/2321](#) che introduce una **nuova metodologia per calcolare i margini di dumping delle importazioni da Paesi terzi membri del WTO** in presenza di **forti distorsioni del mercato** o di un'**influenza penetrante dello Stato** sull'economia.

La nuova metodologia prevede in **particolare**:

- **l'eliminazione della precedente distinzione tra economie di mercato e non di mercato nel calcolo del dumping (si distingue solamente tra Paesi membri e non membri del WTO);**

La Commissione europea, al fine di **evitare un vuoto normativo e una situazione di incertezza** dovuti alla decadenza (12 dicembre 2016) di alcune disposizioni del Protocollo di adesione della Cina al WTO relative ai criteri per la determinazione del dumping per le economie non di mercato sospette di fare uso di strumenti commerciali sleali, ha adottato una soluzione normativa per aggirare la questione del riconoscimento della Cina quale economia di mercato ed assicurare, nel contempo, un livello di protezione antidumping adeguato. Tuttavia, è **in atto un contenzioso presso il WTO avviato dalla Cina**. Le consultazioni non sono riuscite a risolvere la controversia. Di conseguenza, la **Cina ha richiesto la costituzione di un panel di esperti**, avviando così formalmente la seconda fase del procedimento di contenzioso.

**la dimostrazione, da parte della Commissione europea, di "distorsioni di mercato significative" tra il prezzo di vendita di un prodotto e il relativo costo di produzione;**

Per il calcolo del dumping, il **metodo standard** si basa su una **comparazione** dei prezzi all'esportazione con i prezzi o i costi sul mercato interno del Paese esportatore. **Se i prezzi o i costi sul mercato interno sono distorti a causa dell'intervento dello Stato nell'economia**, la Commissione europea non ne terrà conto nel calcolo del valore sul mercato interno e ricorrerà, invece, ad **altri valori di riferimento** che riflettano costi di produzione e prezzi di vendita senza distorsioni (ad esempio, il **prezzo della merce in un Paese con un livello di sviluppo economico analogo**). Per determinare i casi di distorsione potranno prendersi in considerazione diversi **criteri**, tra cui le politiche e l'influenza dello Stato, la presenza diffusa di imprese di proprietà dello Stato, la discriminazione a favore delle imprese nazionali e l'assenza di indipendenza del settore finanziario.

- la considerazione delle **norme sociali e ambientali** nell'individuare situazioni di dumping;
- l'elaborazione, da parte della Commissione europea, di **relazioni specifiche** su **Paesi o settori** descrivendone le distorsioni. In linea con le pratiche vigenti spetterà alle imprese dell'UE presentare denunce, ma esse potranno avvalersi delle relazioni della Commissione per sostenere le loro argomentazioni.

La Commissione europea ha già pubblicato la **prima relazione** per Paese riguardante la **Cina**.

Infine, il regolamento prevede che eventuali **nuove sovvenzioni** emerse nel **corso di un'inchiesta** possano essere esaminate e **tenute presenti** all'atto dell'istituzione dei **dazi definitivi**.

#### **Modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale**

Il regolamento (UE) 2017/2321 non sostituisce la **proposta di regolamento (COM(2013)192)** concernente la **modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale**, sulla quale il **5 dicembre 2017** è stato raggiunto un **accordo** tra il Consiglio e il Parlamento europeo dopo un lungo **stallo**.

Oggetto di controversia in Consiglio è stata, in particolare, la **permanenza o meno della cosiddetta regola del dazio inferiore**, che alcuni Stati membri, tra cui l'**Italia**, avrebbero voluto **sopprimere**. La **regola del dazio inferiore** consente alla Commissione di istituire i **dazi a un livello inferiore al margine di dumping** se tale livello è sufficiente a eliminare il pregiudizio arrecato ai prodotti dell'UE.

**In particolare**, in base all'accordo raggiunto, le nuove norme dovrebbero:

- **migliorare la trasparenza e la prevedibilità** delle **misure antidumping e antisovvenzioni provvisorie** e **ridurre il periodo di inchiesta** per istituirle dagli attuali 9 mesi a un **periodo normale di 7 mesi**, ma **non superiore a 8 mesi**, con i dazi definitivi che dovranno essere imposti entro 14 mesi;
- consentire di **adeguare la "regola del dazio inferiore"** per **imporre dazi più elevati** in presenza di **distorsioni** relative ai **prezzi delle materie prime e dell'energia**.

#### **Controllo degli investimenti esteri diretti**

Il **13 settembre 2017** la Commissione europea ha presentato la **proposta di regolamento (COM(2017)487)** per istituire un **quadro europeo** per il **controllo degli investimenti esteri diretti (IED) nell'UE** per motivi di **sicurezza** o di

**ordine pubblico.**

L'Unione europea è la **principale fonte e destinazione mondiale** di IED. Gli **Stati Uniti** restano il **maggiore investitore estero** nell'UE, ma negli ultimi venti anni la loro quota di investimenti è diminuita di circa il 20%, mentre sono **significativamente cresciuti gli investimenti** provenienti da altri Paesi, a partire dalla **Cina (più 600%)**.

Secondo la Commissione europea, l'intervento è necessario in considerazione del **notevole incremento di casi** in cui gli **investitori stranieri**, in particolare i cosiddetti **fondi sovrani**, cercano di **acquisire attività strategiche** che permetterebbero loro di controllare o influenzare imprese europee le cui attività sono cruciali per la sicurezza e l'ordine pubblico.

In particolare, si prevede **l'istituzione** di:

- un **meccanismo di cooperazione** tra **Stati membri e Commissione europea**, che può essere attivato qualora uno specifico IED in uno o più Stati membri possa mettere a rischio la sicurezza o l'ordine pubblico di altri Stati membri;
- un **controllo della Commissione europea** per motivi di sicurezza o di ordine pubblico nei casi in cui gli IED negli Stati membri possano incidere su **progetti o programmi di interesse per l'Unione**, come quelli nei settori della ricerca (Horizon 2020), dello spazio (Galileo), dei trasporti (reti transeuropee dei trasporti, TEN-T), dell'energia (TEN-E) e delle telecomunicazioni.

## L'Unione dell'energia

### **L'energia nell'UE in cifre**

- L'UE è il **primo importatore di energia al mondo**: importa il **54%** del proprio fabbisogno con un costo di oltre **400 miliardi** di euro l'anno
- **Il livello di dipendenza varia a seconda dei Paesi**: nel 2015, tra i cinque Stati con i più elevati consumi di energia, i **meno dipendenti dalle importazioni** sono risultati il **Regno Unito** (37,4%) e la **Francia** (46%), a fronte dei livelli della **Germania** (61,9%), della **Spagna** (73,3%) e dell'**Italia** (77,1%)
- **11 Stati membri** sono ancora al di sotto dell'obiettivo del **10% di interconnessione** dell'energia elettrica entro il 2020 (Bulgaria, Cipro, Germania, Francia, Irlanda, **Italia**, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna e Regno Unito), di cui **sette** (Romania, Germania, Francia, **Italia**, Bulgaria, Portogallo e Irlanda) stanno attuando **progetti di interesse comune (PIC)** per l'interconnessione e il potenziamento della rete che dovrebbero consentire loro di raggiungere l'obiettivo del 10%
- **6 Stati membri** (Bulgaria, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Slovacchia) dipendono da un **unico fornitore esterno** per tutte le loro importazioni di gas; i PIC nel settore del gas mirano ad affrontare le necessità della **sicurezza di approvvigionamento**
- Il terzo elenco di PIC individua **173 progetti[1]**, tra cui 106 relativi alla **trasmissione e allo stoccaggio dell'energia elettrica e 53 nel settore del gas**
- Per il periodo 2014-2020, nell'ambito del **Connecting Europe facility** sono stati stanziati **5,35 miliardi di euro** per le infrastrutture energetiche transeuropee. Il CEF ha già erogato 647 milioni di euro a 34 progetti nel 2014, 366 milioni di euro a 35 progetti nel 2015 e 707 milioni di euro a 27 progetti nel 2016
- **Il 94% per cento dei trasporti dipende dai prodotti petroliferi**, di cui il 90% importati
- La quota di **energie rinnovabili** nel consumo finale lordo era pari al **17% nel 2016**
- Nel comparto delle energie rinnovabili, le imprese dell'UE hanno un fatturato annuo di **129 miliardi di euro** e danno lavoro a più di un milione di addetti
- **Il 40% dell'energia consumata nell'UE è usata per il riscaldamento o il raffreddamento degli edifici** e il **75% del parco immobiliare è a bassa efficienza energetica**
- I **prezzi all'ingrosso dell'elettricità e del gas** sono più elevati, rispettivamente, del 30% e del 100% rispetto a quelli praticati negli USA

Fonte: Eurostat e Commissione europea

### **L'Unione dell'energia**

Il **25 febbraio** 2015 la Commissione europea ha presentato la Strategia dell'Unione dell'energia (COM(2015)80), che persegue lo scopo di **integrare la politica energetica e la politica climatica** dell'Unione per il raggiungimento di **obiettivi successivi al 2020**.

Il **Quadro per l'energia e il clima dell'UE**, approvato dal [Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014](#), ha ribadito gli obiettivi per il 2020 e fissato nuovi obiettivi per il 2030:

**OBIETTIVI PER IL 2020:**

- **20%** di riduzione delle **emissioni di gas a effetto serra** rispetto ai livelli del 1990
- **20%** dell'energia consumata prodotta da **fonti rinnovabili**
- **20%** di miglioramento in **efficienza energetica**, rispetto ad uno scenario che lasci immutata la situazione attuale (business-as-usual scenario)
- livello di **interconnessione elettrica tra Stati membri del 10%**

**OBIETTIVI PER IL 2030**, almeno:

- **40%** di riduzione dei gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990 (**80-95%** entro il **2050**)
- **27%** dell'energia consumata prodotta da **fonti rinnovabili**
- **30%** di miglioramento in **efficienza energetica**, rispetto ad uno scenario che lasci immutata la situazione attuale (business-as-usual scenario).
- livello di interconnessione elettrica del **15%**

La strategia dell'Unione dell'energia si articola in particolare nelle seguenti **dimensioni**, strettamente **interconnesse**:

- decarbonizzazione;
- efficienza energetica;
- sicurezza energetica e solidarietà.

[1] L'Italia è coinvolta in una serie di progetti di interesse comune:

Interconnessioni di elettricità Nord-Sud nell'Europa occidentale (NSI West Electricity);

Interconnessioni del gas Nord-Sud nell'Europa occidentale (NSI West Gas);

Corridoio meridionale del gas (Southern Gas Corridor, SGC);

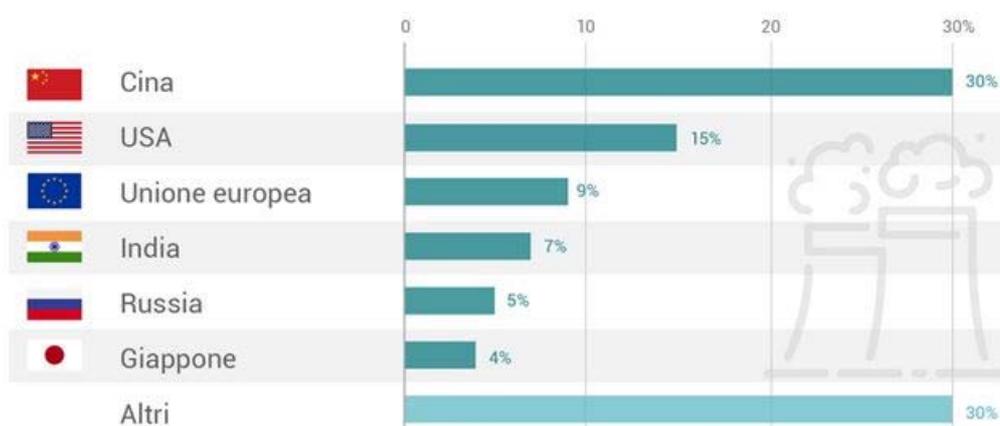
Collegamenti per il rifornimento di petrolio in Europa centro-orientale ("OSC");

Distribuzione prioritaria delle Smart Grid: ALPGRID (Austria, Italia).

<a href="#">Decarbonizzazione</a>	156
<a href="#">Efficienza energetica</a>	158
<a href="#">Energie rinnovabili</a>	159
<a href="#">Sicurezza energetica e solidarietà</a>	160

## Decarbonizzazione

L'Unione europea si è da tempo candidata a svolgere un ruolo di **leader a livello mondiale nella transizione verso l'energia pulita e nella lotta ai cambiamenti climatici**, prima in sede di **Protocollo di Kyoto** e, più di recente, con gli impegni assunti nell'ambito dell'**Accordo di Parigi sul clima (COP21)** - ribaditi dalla COP 22 di Marrakech nel 2016 e dalla COP23 di Bonn nel 2017 - nonostante l'UE concorra alle emissioni globali di gas serra solo per il **9%**, a fronte del **30%** della **Cina** e del **15%** degli **Stati Uniti** (Fonte *United States Environmental Protection Agency*).



L'Unione europea ha ratificato l'**accordo di Parigi sul clima (COP21)** il **5 ottobre 2016**. Parallelamente, l'accordo è stato ratificato anche da tutti gli **Stati membri** dell'UE. In particolare, l'Italia l'ha ratificato l'11 novembre 2016.

L'**accordo di Parigi sul clima (COP21)** prevede di stabilizzare l'**aumento della temperatura al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali**, con l'intento di contenerlo ulteriormente entro **1,5°C**. Si è convenuto, inoltre, di rendere disponibili ogni anno, a partire dal 2020, **100 miliardi di dollari** in prestiti e donazioni per sostenere i Paesi in via di sviluppo nelle azioni per il clima.

Lo scorso 13 ottobre il Consiglio Ambiente dell'UE ha sottolineato che l'**accordo di Parigi è irreversibile** e ha ribadito l'impegno dell'Unione europea ad attuarlo pienamente, a potenziare i suoi attuali partenariati e a cercare nuove alleanze con i partner internazionali (in reazione al **ritiro degli Stati Uniti** dall'accordo di Parigi).

Secondo i dati della Commissione europea, nel periodo **1990-2015**, a fronte di un aumento cumulativo del 53% del PIL dell'Unione europea, le **emissioni** totali di gas a effetto serra sono **diminuite del 23%**<sup>[1]</sup>. La quota di emissioni di CO<sub>2</sub> è passata dal 19,7% nel 1990 al **9,6% nel 2015** (Germania 2,1%, Regno Unito 1,1%, **Italia 1%**, Francia 0,9%, Polonia 0,8%, Spagna 0,7%).

Nell'UE-28 il **45%** del totale delle emissioni di gas serra provengono da grandi impianti industriali e centrali elettriche **coperte dal sistema di scambio di quote di emissione ETS**, le cui emissioni tra il 2005 e il 2015 sono **diminuite di circa il 24%**, al di sopra dell'obiettivo 2020 di riduzione del 21%. La maggioranza dei Paesi membri (ad eccezione di Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Irlanda e Lussemburgo) è sulla buona strada per conseguire i propri obiettivi di riduzione entro il 2020.

Per quanto riguarda le **emissioni nei settori non coperti dal sistema ETS** (ovvero edilizia, trasporti, agricoltura e rifiuti) nel periodo 2005-2015 si è registrata una **riduzione dell'11%**, superando quindi l'obiettivo 2020 di una riduzione del 10%. Tuttavia, alcuni Stati membri sono ancora lontani dal raggiungimento dei loro obiettivi (Irlanda, Belgio, Germania, Austria, Malta e Lussemburgo).

In tale ambito la Commissione europea ha presentato le seguenti proposte:

- **una proposta di direttiva (COM(2015)337)**, concernente la modifica della disciplina per lo **scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra (ETS)**, che in sintesi prevede un **tezzo massimo** (cap) alle emissioni per i settori europei più inquinanti (primi tra tutti l'industria pesante) durante periodi di tempo predefiniti; nell'ambito del tetto massimo, viene distribuita ai principali emettitori una certa quantità di permessi di emissione, ognuno corrispondente ad una tonnellata di CO<sub>2</sub> equivalente, a titolo gratuito o tramite aste, che possono poi essere scambiati tra gli emettitori. La proposta traduce l'obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra per il settore del **43% entro il 2030**, prevedendo che il quantitativo totale delle quote consentite (**tezzo massimo**) diminuisca nella misura annuale del **2,2%** a partire dal 2021 (a fronte dell'attuale calo annuo dell'**1,74%**). Ciò corrisponde a una riduzione aggiuntiva delle emissioni di circa 556 milioni di tonnellate tra il 2020 e il 2030, pari all'incirca alle emissioni annuali del Regno Unito. La proposta, inoltre, al fine di ridurre l'assegnazione delle quote a titolo gratuito, che ha determinato disfunzioni e inefficienze nel sistema, prevede che dal 2021 **una percentuale di quote (57%)** sia **messa all'asta dagli Stati** membri. Inoltre, viene istituito il **fondo per la modernizzazione** a favore di dieci Stati membri a reddito più basso (PIL pro-capite inferiore al 60% della media dell'Unione nel 2013). *La proposta è stata formalmente approvata dal Consiglio lo scorso 27 febbraio;*
- **una proposta di regolamento (COM(2016)482)**, relativa alle riduzioni annuali delle emissioni di gas a effetto serra per i **settori non coperti dall'ETS (agricoltura, trasporti, edilizia e gestione dei rifiuti)**, i cosiddetti settori ESD (*Effort sharing decision*). Gli **obiettivi nazionali** sono fissati in coerenza con l'obiettivo di riduzione del 30% rispetto al 2005 delle emissioni in tali settori entro il 2030. Tutti gli Stati membri dovranno contribuire alla riduzione globale delle emissioni a livello UE con **obiettivi compresi tra lo 0% e il 40% rispetto ai livelli del 2005** (per l'Italia l'obiettivo è di **-33%**);
- **una proposta di regolamento (COM(2016)479)**, relativa all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'**uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura (LULUCF)**, attualmente disciplinati soltanto dagli obblighi internazionali, nel conseguimento dell'obiettivo nazionale di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra per il 2030.

[1] Escludendo i settori LULUCF (uso del suolo, cambiamento d'uso del suolo e silvicoltura) e includendo l'aviazione internazionale.

## Efficienza energetica

L'Unione europea nel suo insieme ha continuato a compiere buoni progressi in termini di **riduzioni del consumo di energia** ed è sulla buona strada per raggiungere gli obiettivi al 2020 in materia di **efficienza energetica**. Una maggiore efficienza energetica non solo riduce le emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera, ma diminuisce anche i costi dell'importazione di energie nell'UE.

Il **consumo di energia finale** nell'Unione europea è **sceso dell'11% dal 2005 al 2015**. In termini assoluti, dal 2005 il consumo di energia finale è **diminuito in tutti gli Stati membri**, fatta **eccezione per Lituania, Malta e Polonia**. L'Italia già nel **2014 ha raggiunto** il suo **obiettivo** indicativo per il 2020 (**124 Mtoe**) con un consumo di energia finale di **113,35 Mtoe**. Tuttavia, dagli ultimi dati della Commissione europea, riferiti al **2015**, risulta per l'Italia un **tendenziale aumento** nel consumo di energia finale (+3%), il che comporta l'**esigenza di ulteriori sforzi** per mantenere i livelli sotto controllo fino al 2020.

Inoltre, per quanto riguarda l'Italia, si evidenzia che l'**intensità energetica**, ossia il rapporto tra la quantità di energia consumata e il PIL, è **notevolmente inferiore alla media dell'UE**. In particolare, nel **2016**, a fronte di un incremento del PIL pari allo 0,9%, il fabbisogno energetico nazionale si è contratto dello 0,5%, determinando una **flessione dell'intensità energetica dell'1,3%** (*Fonte: ISTAT, Ministero dello sviluppo economico*).

In tale ambito, la Commissione europea ha presentato le seguenti proposte:

- **una proposta di direttiva sull'efficienza energetica (COM(2016)761)**, che modifica la vigente direttiva sull'efficienza energetica (2012/27/UE) per aggiornarla all'orizzonte temporale **2030**, fissando un **obiettivo del 30% di efficienza energetica** per l'Unione europea nel suo complesso (il **Parlamento europeo** vorrebbe che l'obiettivo fosse portato al **35%**);
- **una proposta di direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia (COM(2016)765)**, che intende contribuire al perseguimento dell'obiettivo di efficienza energetica attraverso l'accelerazione della **ristrutturazione economicamente efficiente degli edifici**.

## Energie rinnovabili

La **quota** di consumo delle energie rinnovabili nell'UE è passata **dall'8,5% nel 2004 al 17% nel 2016**. L'incremento ha riguardato tutti gli Stati membri, ma con vistose **differenze**. Tra i 28 Stati membri dell'Unione europea, 11 hanno già raggiunto il loro obiettivo nazionale per il 2020, tra cui l'**Italia (17,4% rispetto all'obiettivo del 17%)**, mentre altri Stati, tra cui Germania (14,8% rispetto al 18%), Francia (16% rispetto al 23%), Regno Unito (9,3% su 15%) e Polonia (11,3% rispetto a 15%) sono ancora lontani dai loro obiettivi.

In tale ambito, la Commissione europea ha presentato **una proposta di direttiva** sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili ([COM\(2016\)767](#)), volta a garantire il conseguimento dell'**obiettivo UE del 27% del consumo di energia da fonti rinnovabili (RES) entro il 2030** (il **Parlamento europeo** vorrebbe che l'obiettivo fosse portato al **35%**). A differenza dell'attuale quadro al 2020, la proposta di direttiva non prevede l'introduzione di target nazionali vincolanti, ma fissa un **obiettivo collettivo a livello di Unione**, stabilendo **misure vincolanti per settore** (energia elettrica, riscaldamento-raffrescamento e trasporti).

## Sicurezza energetica e solidarietà

### Sicurezza dell'approvvigionamento di gas

Componente essenziale dell'approvvigionamento energetico dell'Unione è il **gas naturale**, che rappresenta un quarto della fornitura di energia primaria ed è utilizzato per la produzione di energia elettrica, per il riscaldamento, come materia prima per l'industria e come carburante nei trasporti. Negli ultimi dieci anni, a fronte di **un calo nella produzione interna di gas** si è registrato un **aumento delle importazioni**, per soddisfare una domanda di circa 400 miliardi di metri cubi. Secondo i dati Eurostat, nel 2015 l'UE ha importato il **69,1% del gas**, di cui quasi due terzi provenienti da Russia (29,9%), Norvegia (25,4%) e Algeria (8,8%). L'Italia è il **terzo mercato europeo** per consumo di gas naturale (circa **71 miliardi di metri cubi** nel 2016), con una **dipendenza dall'import superiore alla media europea** (92% circa, rispetto ad una media comunitaria del 70%). La Russia fornisce circa il 41,3% delle importazioni.

La Commissione europea ha presentato una **proposta di regolamento (COM(2016)52)** - approvata definitivamente lo scorso ottobre 2017 (regolamento (UE) **2017/1938**) - concernente misure volte a garantire la **sicurezza dell'approvvigionamento di gas** per far fronte ad un'eventuale carenza (**shortage**) di gas causata da **interruzioni nelle forniture** o da una **domanda straordinariamente elevata**. Per assicurare che il mercato interno del gas funzioni adeguatamente anche in caso di carenza delle forniture, secondo la Commissione europea, è necessario garantire **solidarietà e coordinamento nella risposta alle crisi degli approvvigionamenti**, sia in termini di prevenzione che di reazione alle interruzioni concrete delle forniture. In tale ottica, la proposta di regolamento **rafforza la cooperazione regionale** tra Stati membri, proponendo una stretta **cooperazione** nell'elaborazione delle **valutazioni regionali dei rischi**, che saranno poi affrontati in **piani d'azione preventivi** e in **piani d'emergenza**, soggetti a valutazione tra pari e approvati dalla Commissione.

### Sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica

Il **mix elettrico europeo** è composto per quasi la metà (**34%**) da **carbone e gas naturale**, mentre l'**energia nucleare**, con una quota del **26%**, è quasi il doppio rispetto al livello globale. Le **energie rinnovabili** - eolico, solare e biomassa - negli ultimi anni hanno registrato un progresso notevole e attualmente coprono circa il **17%** dei consumi a livello europeo. Anche l'**idroelettrico** contribuisce in misura importante alla produzione di energia elettrica, anche se la sua quota sul totale delle energie rinnovabili è passata dal 94% al 37% dal 1990 al 2015, soprattutto per effetto della rapida espansione dell'eolico.

La Commissione europea ha presentato una **proposta di regolamento (COM(2016)862)** che ha l'obiettivo di garantire che tutti gli Stati membri adottino **adeguati strumenti di prevenzione, preparazione e gestione di situazioni di crisi dell'energia elettrica**, dovute, ad esempio, a **condizioni climatiche estreme, penuria di combustibile, attacchi dolosi, anche informatici**. A tal fine, la proposta prevede norme sulla **cooperazione tra gli Stati membri** improntate ai principi di **solidarietà, trasparenza e libera concorrenza** nel mercato interno dell'energia elettrica.

## Mercati energetici e Autorità di regolazione

*Il **contenimento del costo dell'energia** figura tra gli obiettivi politici perseguiti nella XVII legislatura, in quanto rappresenta un onere per le famiglie e l'industria produttiva. In quest'ottica, il **processo di liberalizzazione dei mercati energetici**, in corso a livello europeo e nazionale, costituisce uno strumento di vantaggio per i consumatori finali. Anche l'Autorità di regolazione svolge un ruolo centrale in materia, ai sensi della legge istitutiva n. 481/1995, nonché ai sensi delle direttive del c.d. "Terzo pacchetto Energia" (direttive 2009/72/UE e 2009/73/UE).*

*Nel corso della XVII legislatura, si è dunque intervenuti sulla disciplina relativa alle modalità di esercizio delle **funzioni di regolazione** e di **controllo dell'Autorità** (con modifiche al **D.Lgs. n. 93/2011**) ai fini di un completo recepimento della citata disciplina europea.*

*L'**Autorità per l'energia elettrica e il gas ed il sistema idrico (AEEGSI)** è stata inoltre ridenominata, con legge di bilancio 2018 (**legge n. 205/2017, articolo 1, commi 527-530**), **Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA)**, in conseguenza delle funzioni di regolazione e controllo in materia di ciclo dei rifiuti attribuitele.*

*Sempre per ciò che attiene al **processo di liberalizzazione dei mercati energetici**, si ricorda che, con la legge annuale sulla concorrenza (**Legge n. 124 del 2017**), è stata disposta la **cessazione del regime "di maggior tutela"** nel settore del gas naturale e nel settore dell'energia elettrica abrogando, a partire **dal 1° luglio 2019** la relativa disciplina, che prevede la definizione da parte dell'**ARERA** delle tariffe per i consumatori che non abbiano ancora scelto un fornitore sul mercato libero.*

*Sempre nella XVII legislatura è stata adottata la **nuova Strategia energetica nazionale (SEN)**, il documento di programmazione e indirizzo nel settore energetico, approvato dal Governo all'esito di un processo di aggiornamento e di riforma del precedente Documento programmatico che ha visto coinvolto anche il Parlamento.*

<i>Il mercato interno dell'energia dell'UE e la liberalizzazione dei mercati energetici in Italia</i>	162
<i>Interventi a tutela dei consumatori in materia di fatturazione a congruaggio per l'erogazione di energia elettrica, gas e servizi idrici</i>	170
<i>La distribuzione del gas e le gare d'ambito: gli interventi nella XVII legislatura</i>	174
<i>Competitività dei mercati energetici: gli interventi volti ad incidere sul prezzo finale dell'energia</i>	180

<i>L'ARERA nel contesto europeo e nazionale</i>	193
<i>Il ruolo dell'ARERA nel Terzo pacchetto energia e nella normativa nazionale di recepimento</i>	198
<i>La nuova Strategia energetica nazionale</i>	204
<i>La situazione energetica nazionale nel 2016</i>	209

## **Il mercato interno dell'energia dell'UE e la liberalizzazione dei mercati energetici in Italia**

### **I "pacchetti energia"**

A livello europeo, per armonizzare e liberalizzare il mercato interno dell'energia dell'UE, tra il 1996 e il 2009 sono stati adottati, in successiva scansione temporale, **tre pacchetti legislativi di misure finalizzate alla liberalizzazione del settore**, ed in particolare, l'accesso al mercato e la sua trasparenza e regolamentazione, la tutela dei consumatori, il sostegno all'interconnessione e livelli adeguati di approvvigionamento.

Grazie a tali misure, nuovi fornitori di gas ed elettricità possono accedere ai mercati degli Stati membri e i consumatori, sia industriali che domestici, sono ormai liberi di scegliere il proprio fornitore. Altre politiche dell'UE riguardano la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica, gas e petrolio nonché lo sviluppo di reti transeuropee per il trasporto di elettricità e gas.

Il **primo pacchetto legislativo** ([direttiva 96/92/UE](#) concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e [direttiva 98/30/UE](#) relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale) è **stato sostituito nel 2003** da un **secondo pacchetto legislativo**, che ha consentito a nuovi fornitori di gas e di elettricità di accedere ai mercati degli Stati membri e ha dato ai consumatori (a quelli industriali a partire dal 1° luglio 2004 e a quelli domestici dal 1° luglio 2007) la **possibilità di scegliere i propri fornitori di gas e di elettricità**.

Nell'**aprile 2009** è stato adottato un **terzo pacchetto legislativo** (che modifica il secondo) volto a liberalizzare ulteriormente il mercato interno dell'elettricità e del gas. Le **nuove direttive**, quella **sul mercato interno dell'UE dell'energia elettrica (2009/72/UE)**, che abroga la [direttiva 2003/54/UE](#), e quella **sul mercato interno dell'UE del gas (2009/73/UE)**, che abroga la [direttiva 2003/55/UE](#), provvedono in particolare a:

- **disciplinare la proprietà delle reti di trasmissione dell'elettricità e di trasporto del gas garantendo una chiara separazione tra le attività di fornitura e di produzione da un lato e quelle di gestione delle reti dall'altro**, attraverso tre modelli organizzativi: la **completa «separazione proprietaria»**, il **gestore di sistemi indipendente** (GSI — responsabile della manutenzione delle reti, mentre gli elementi patrimoniali restano di proprietà dell'impresa integrata) e il **gestore di trasmissione/trasporto indipendente** (GTI — un sistema di norme dettagliate che garantiscono l'autonomia, l'indipendenza e gli investimenti necessari nell'attività di trasmissione/trasporto);
- **assicurare una più efficace vigilanza da parte di autorità nazionali di regolamentazione realmente indipendenti**, mediante il rafforzamento e l'armonizzazione delle competenze e dell'indipendenza di tali autorità, così da consentire un accesso effettivo e non discriminatorio alle reti di trasmissione/trasporto;
- **rafforzare la tutela dei consumatori e garantire la tutela dei consumatori vulnerabili**;

**disciplinare l'accesso di terzi allo stoccaggio del gas e agli impianti di gas naturale liquefatto** (GNL, o LNG secondo l'acronimo inglese) e stabilire norme concernenti la trasparenza e la periodica presentazione di relazioni sulle riserve di gas;

- **promuovere la solidarietà regionale richiedendo agli Stati membri di cooperare nel caso di gravi perturbazioni** dell'approvvigionamento di gas, coordinando le misure di emergenza nazionali e sviluppando interconnessioni delle reti di gas.

Il terzo pacchetto energia è inoltre costituito dai seguenti ulteriori atti legislativi europei:

- [Direttiva 2008/92/UE](#) sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas ed energia elettrica
- [Regolamento 2009/713/UE](#) sull'Agenzia UE per la cooperazione tra Regolatori nazionali per l'energia
- [Regolamento 2009/714/UE](#) sugli scambi transfrontalieri di energia elettrica
- [Regolamento 2009/715/UE](#) sulle reti di trasporto e stoccaggio gas, successivamente integrato dal [Regolamento 2013/984/UE](#)
- [Regolamento 2010/994/UE](#) sulla sicurezza di approvvigionamento di gas.

**Il terzo pacchetto energia, entrato in vigore il 3 marzo 2011, in diversi Stati membri non è ancora stato pienamente attuato.** L'Italia vi ha proceduto con il [D.Lgs. 93/2011](#) come da ultimo modificata dalla legge europea 2015-2016 ([L. n. 122/2016](#)).

A livello europeo, sono attualmente all'esame un pacchetto di proposte che intervengono sulla disciplina relativa al mercato dell'energia di cui alle norme contenute nel cosiddetto "terzo pacchetto Energia" adottato nel 2009. Si tratta della

- Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (COM(2016)864)
- Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul mercato interno dell'energia elettrica (COM(2016)861)
- Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (COM(2016)863).

I provvedimenti proposti prevedono, nel loro insieme, misure concernenti un nuovo assetto dei sistemi elettrici al fine di garantire:

- l'integrazione delle fonti rinnovabili nel sistema di rete;
- il passaggio da un sistema basato su grandi impianti di produzione a un sistema caratterizzato da numerosi piccoli impianti di generazione decentrati e connessi direttamente alla rete di distribuzione;
- la partecipazione attiva dei consumatori/auto-produttori (sia civili che industriali), nonché di aggregatori di consumatori;
- segnali di prezzo chiari e trasparenti.

Sulla base di questi principi, si propone, da un lato, un quadro normativo più dettagliato per il mercato del bilanciamento e, dall'altro, una disciplina del mercato

della capacità per garantire la stabilità e la sicurezza del sistema elettrico.

Il pacchetto di proposte rientra nel più ampio pacchetto di iniziative della Commissione europea denominato "**Energia pulita per tutti gli europei**", che comprende misure in materia di efficienza energetica, energie rinnovabili, sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica e governance dell'Unione dell'energia. Esso è stato oggetto di esame da parte della X Commissione attività produttive della Camera per l'espressione in fase ascendente di rilievi con l'approvazione di un documento conclusivo, in data 2 agosto 2017. Per un'analisi più approfondita delle proposte si rinvia al [Dossier](#) predisposto dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea di Documentazione per le Commissioni, n. 81 del 14 marzo 2017.

Per ciò che concerne l'Italia, nel corso della XVII legislatura, si è intervenuti sul [D.Lgs. n. 93/2011](#) di **recepimento** del "**Terzo pacchetto energia**" per dar seguito ai rilievi mossi dalla Commissione UE circa la non corretta attuazione del pacchetto da parte dello Stato italiano. Vari di tali rilievi hanno riguardato i poteri dell'ARERA (ex AEEGSI) e la sua indipendenza dal Ministero dello sviluppo economico (sul punto si rinvia al [tema dell'attività parlamentare concernente il ruolo e le funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico](#)) e, nella legge annuale sulla concorrenza, vi sono misure per una completa liberizzazione del settore energetico (elettricità e gas).

Per ciò che attiene alle misure legislative e piani nazionali nel settore dell'energia adottati nei principali paesi europei, si rinvia all'[appuntamento relativo](#).

### **Interventi di recepimento dei "pacchetti energia" e per la liberalizzazione dei mercati energetici**

I due mercati energetici principali sono, nel nostro Paese, quelli dell'elettricità e del gas. Sin dalla metà degli anni '90 i Governi che si sono succeduti alla guida del Paese hanno assunto iniziative per attuare gli indirizzi comunitari in materia di apertura del mercato interno dell'energia elettrica e del gas, nella consapevolezza che un'effettiva politica energetica europea possa realizzarsi appieno solo in un contesto di regole armonizzate e, soprattutto, di eliminazione delle asimmetrie nei processi di apertura dei singoli mercati nazionali.

Le basi per la **progressiva apertura dei mercati energetici** sono state poste, alla fine degli anni novanta, con l'adozione dei **decreti legislativi: D.Lgs. n. 79/1999** (per il **settore elettrico**, recettivo della [direttiva 1996/92/UE](#)) e **D.Lgs. n. 164/2000** (per il **settore del gas**, recettivo della [direttiva 1998/30/UE](#)).

In particolare, con l'obiettivo di fondo di ridurre i differenziali di prezzo rispetto agli altri Paesi europei, i provvedimenti erano volti a promuovere il superamento, quand'anche con modalità e tempi tali da assicurare la necessaria gradualità dei processi, delle situazioni di monopolio pubblico che caratterizzavano gli assetti dei mercati energetici in Italia.

Per quanto riguarda il **settore elettrico** sono state, innanzitutto, sostanzialmente

**liberalizzate** le attività di **produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia**. Successivamente è stata avviata la **ristrutturazione dell'ENEL**, con la separazione della proprietà della rete nazionale dalla sua gestione e l'affidamento dell'attività di trasmissione e dispacciamento a un ente di gestione di diritto pubblico chiamato ad operare secondo principi di neutralità e imparzialità. Quanto alla posizione dominante dell'operatore pubblico, a fronte dell'introduzione del divieto di controllo di più del 50% della capacità complessiva di importazione e produzione nazionale, l'ENEL è stata chiamata a cedere, entro il 1° gennaio 2003, almeno 15.000 Kw della propria capacità.

Per quanto **concerne il settore del gas**, gli interventi più significativi hanno riguardato la sostanziale **liberalizzazione** delle attività di **importazione, esportazione, trasporto e vendita**, nonché l'introduzione del principio dell'affidamento soltanto **mediante gara**, e per periodi limitati, dei **servizi di distribuzione del gas a livello locale**. Come per il settore elettrico, inoltre, è stata prevista la progressiva apertura del mercato e il ridimensionamento dell'operatore dominante (con la progressiva riduzione dei limiti di vendita e immissione nella rete al di sopra dei quali si configura l'abuso di posizione dominante).

Si rileva che la liberalizzazione dei servizi di distribuzione del gas ha seguito un percorso segnato da vari interventi di proroga dei termini per la pubblicazione dei bandi di gara per gli affidamenti in ambito locale, interventi che sono stati reiterati anche nel corso della XVII legislatura.

La **legge di riordino del settore dell'energia (L. 239/2004)**, oltre a precisare le competenze di Stato e Regioni in materia energetica, ha stimolato soprattutto l'ulteriore progresso della **liberalizzazione del mercato elettrico** a favore dei clienti finali, nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla normativa comunitaria e dalla legislazione vigente. La concessione delle attività di **trasporto e di dispacciamento**, con l'obbligo di connessione di terzi secondo criteri di trasparenza ed imparzialità, dapprima affidata al Gestore della rete di trasmissione nazionale (GRTN), è stata successivamente trasferita alla società **Terna Spa**, proprietaria della rete di trasporto nazionale (per effetto del **DPCM 11 maggio 2004**), con la previsione della riduzione da parte di ENEL della propria partecipazione in detta società ad una quota non superiore al 20%. **Terna** è partecipata per il 29,85% da Cassa depositi e Prestiti, a sua volta partecipata in via diretta dallo Stato.

L'attività di **distribuzione** continua ad essere svolta dalle imprese distributrici titolari di concessioni, rilasciate dal Ministero dello sviluppo economico nel maggio 2001, ed aventi scadenza il 31 dicembre 2030.

All'interno di questo sistema allo Stato sono rimasti affidati i compiti di assumere le determinazioni inerenti l'importazione e l'esportazione dell'energia, di definire il quadro settoriale di programmazione (anche con riferimento alla ricerca scientifica), di definire i principi per il coordinato utilizzo delle risorse finanziarie regionali, nazionali e dell'Unione europea. Sono inoltre rimasti di competenza dello Stato i compiti relativi all'adozione di misure finalizzate a garantire l'effettiva concorrenzialità del mercato dell'energia elettrica, alla definizione dei criteri generali per le nuove concessioni di distribuzione dell'energia elettrica e per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di generazione di energia elettrica

termica superiore ai 300 MW.

Nell'aprile del **2004** si è aperta una nuova fase del processo di liberalizzazione con l'**avvio del mercato elettrico** (*IPEX - Italian Power Exchange*), luogo virtuale in cui ogni giorno produttori e acquirenti si incontrano per vendere e comprare energia e affidato al **Gestore del Mercato (GME)**, creato in risposta alle esigenze di stimolare la concorrenza nelle attività di produzione e vendita e di favorire la massima efficienza nella gestione del dispacciamento dell'energia elettrica.

A questo medesimo soggetto – trasformato perciò da Gestore del mercato elettrico a Gestore del mercato dell'energia - è stata affidata, dalla [Legge n. 99/2009](#), anche la **gestione economica del mercato del gas naturale** (art. 30), da organizzare secondo criteri di neutralità, trasparenza, obiettività e concorrenza. Il D.M. 18 marzo 2010 e il D.M. 6 agosto 2010 hanno dato avvio in maniera graduale alla Borsa del gas affidata al GME. La stessa norma del 2009 ha assegnato ad un soggetto denominato Acquirente Unico, quale **fornitore di ultima istanza**, il compito di garantire la fornitura di gas ai clienti finali domestici in condizioni di continuità, sicurezza ed efficienza del servizio.

Un insieme organico di innovazioni al settore è stato apportato nel 2011 con il [D.Lgs. 93/2011](#) che, attuando la delega conferita dalla [legge 96/2010](#) (legge comunitaria 2009) **ha recepito e attuato il "Terzo pacchetto energia della UE"**. In tale prospettiva, il [D.Lgs. 93/2011](#) ha in particolare profondamente innovato la legislazione del 2000 sul settore del gas (stimolando anche in questo settore la distinzione di ruoli fra diversi soggetti della filiera che va dalla produzione/approvvisionamento alla distribuzione retail) ed ha aggiornato ulteriormente la legislazione del 2004 sull'energia elettrica.

Nel corso della XVII legislatura, si è comunque intervenuti sul [D.Lgs. n. 93/2011](#) - per dar seguito ai rilievi mossi dalla Commissione UE circa la non del tutto corretta attuazione del Terzo pacchetto energia da parte dello Stato italiano (procedura di infrazione 2014/2286). Vari di tali rilievi hanno riguardato i poteri dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) (ex AEEGSI) e la sua indipendenza dal Ministero dello sviluppo economico.

Infine, finalizzate ad una maggiore concorrenza e liberalizzazione del mercato energetico sono le disposizioni contenute nella **legge annuale sulla concorrenza** ([Legge 4 agosto 2017, n. 124](#)). In particolare, la legge dispone la **cessazione del regime "di maggior tutela"** nel settore del **gas naturale e nel settore dell'energia elettrica** abrogando, a partire **dal 1° luglio 2019** la relativa disciplina, che prevede la definizione da parte dell'ARERA delle tariffe per i consumatori che non abbiano ancora scelto un fornitore sul mercato libero.

Le **modalità di superamento del regime della maggior tutela prevedono che** l'ARERA trasmetta al Ministro per lo sviluppo economico il rapporto relativo al monitoraggio dei mercati di vendita al dettaglio dell'energia e del gas. Tra gli indicatori contenuti nel rapporto vi è anche la **tutela delle famiglie in condizioni di disagio economico**, nonché l'accrescimento del sistema di vigilanza e di

informazione a tutela dei consumatori. Sulla base dei dati contenuti nel rapporto il Ministero dello sviluppo economico, adotta un decreto che dà conto del raggiungimento degli obiettivi e definisce le misure necessarie affinché la cessazione del regime della Maggior tutela e l'ingresso consapevole nel mercato dei clienti finali avvenga secondo meccanismi che assicurino la concorrenza. A decorrere dal 1° gennaio 2018, i clienti finali di energia elettrica riforniti in maggior tutela **devono ricevere adeguata informativa** da parte di ciascun fornitore in relazione al superamento delle tutele di prezzo, secondo le modalità definite con provvedimento dell' ARERA.

A **tutela del consumatore** sono previste, nella citata legge sulla concorrenza, ulteriori diverse misure, tra le quali:

- procedure finalizzate ad ottenere offerte di fornitura di energia elettrica e gas, e garantirne la **confrontabilità, tramite** la realizzazione e la gestione - da parte del gestore del Sistema Informativo Integrato - di un **portale informatico per la raccolta e la pubblicazione delle offerte sul mercato retail e l'adozione, da parte dell'Autorità, di linee guida per la promozione delle offerte commerciali** di energia elettrica e gas a favore di gruppi di acquisto;
- definizione da parte dell'ARERA di modalità per l'indicazione, nelle fatture relative alla somministrazione dell'acqua con il sistema di misura a contatore, almeno una volta all'anno, **dell'effettivo consumo dell'acqua** riferito alla singola utenza, ove il contatore sia reso accessibile e la lettura sia tecnicamente possibile;
- previsione di una **rimodulazione del bonus elettrico e del bonus gas**, ossia dei benefici economici a sostegno dei clienti economicamente svantaggiati e dei clienti domestici presso i quali sono presenti persone che versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche, alimentate ad energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita;
- diritto dei consumatori alla rateizzazione delle bollette di energia elettrica e gas di importo elevato, c.d. **maxibollette**, derivanti da ritardi, interruzioni della fatturazione o prolungata indisponibilità dei dati di consumo reali. Su tale punto è poi intervenuta la **legge di bilancio 2018** ([legge n. 205/2017](#), articolo 1, commi 4-10) la quale ha introdotto disposizioni a tutela dei consumatori in materia di **fatturazione a conguaglio per l'erogazione di energia elettrica, gas e servizi idrici**. In particolare, nei contratti di fornitura relativi a tali servizi, viene introdotto un termine di **prescrizione** pari a **due anni** del diritto al pagamento del corrispettivo. Sono previste altresì norme relative: al diritto dell'utente alla **sospensione del pagamento** in attesa della verifica della legittimità della condotta dell'operatore; al **rimborso** dei pagamenti effettuati a titolo di indebito conguaglio e alla definizione, da parte dell'ARERA, di misure a tutela dei consumatori, di misure atte a incentivare l'autolettura senza oneri a carico dell'utente, nonché di norme per l'accesso dei clienti finali ai dati riguardanti i propri consumi;
- misure per la **trasparenza del mercato dell'energia elettrica** e del gas, tramite l'istituzione presso il MiSE di un Elenco dei soggetti abilitati alla vendita ai clienti finali;
- norme di promozione della concorrenza, attraverso la riduzione delle

asimmetrie informative, anche intersettoriali, nel rispetto delle prescrizioni stabilite dal Garante per la protezione dei dati personali;

- disposizioni relative alla **clausola di «close-out netting»**, prevista nei prodotti energetici all'ingrosso (Regolamento (UE) n. 1227/2011). Di tale clausola si dispone la validità e l'efficacia anche in caso di apertura di una procedura di risanamento, ristrutturazione economico-finanziaria o di liquidazione, di natura concorsuale o pre-concorsuale, con o senza spossessamento del debitore, nei confronti di una delle parti.

Per clausola di «close-out netting» deve intendersi qualsiasi clausola di interruzione volontaria o automatica dei rapporti cui consegue l'obbligo, gravante sul contraente il cui debito risulti più elevato, di pagamento del saldo netto delle obbligazioni, come risultante dalla compensazione delle posizioni reciproche. Esse, in forza di detta clausola, divengono immediatamente esigibili e vengono convertite nell'obbligazione di versare un importo pari al loro valore corrente.

Diverse misure della legge sulla concorrenza n. 124/2017, come successivamente modificata dalla legge di bilancio per il 2018, interessano poi la **distribuzione dei carburanti** (articolo 1, commi da 99 a 120), con particolare riguardo a :

- l'introduzione di un'anagrafe degli impianti stradali di distribuzione di benzina, gasolio, GPL e metano della rete stradale e autostradale e la riorganizzazione del comitato tecnico per la ristrutturazione della rete dei carburanti;
- la verifica della compatibilità degli impianti, per quanto concerne gli aspetti attinenti la sicurezza della circolazione stradale; le conseguenze derivanti nell'ipotesi in cui il titolare dell'impianto incompatibile non si impegni all'adeguamento completo dell'impianto;
- la previsione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di mancato o tardivo invio della dichiarazione di conformità o della dichiarazione di adeguamento dell'impianto e, con indicazione della destinazione dei proventi delle sanzioni stesse;
- la soppressione della Cassa Conguaglio GPL, a decorrere dal 1° gennaio 2018. Le funzioni e competenze della Cassa conguaglio, nonché i relativi rapporti giuridici attivi e passivi rientrano – da tale data - nelle funzioni svolte da Acquirente unico S.p.a. nel suo ruolo di Organismo centrale di stoccaggio italiano (OCSIT).
- l'attribuzione agli enti territoriali (regioni e comuni) della verifica del rispetto delle tempistiche e delle modalità del regime di sospensiva da parte degli impianti la cui attività è regolarmente sospesa.
- l'applicazione di procedure semplificate di dismissione agli impianti che cessano definitivamente l'attività
- la fissazione delle modalità con le quali si procede alla dismissione, nel senso di prevedere la bonifica del sito.

## Focus

- [Interventi a tutela dei consumatori in materia di fatturazione a conguaglio per l'erogazione di energia elettrica, gas e servizi idrici](#)  
*aggiornato a 27 febbraio 2018*

- [La distribuzione del gas e le gare d'ambito: gli interventi nella XVII legislatura aggiornato a 27 febbraio 2018](#)

### ***Interventi a tutela dei consumatori in materia di fatturazione a conguaglio per l'erogazione di energia elettrica, gas e servizi idrici***

La legge di bilancio 2018 ([legge n. 205/2017](#), articolo 1, commi 4-10) ha introdotto disposizioni a tutela dei consumatori in materia di **fatturazione a conguaglio** per **l'erogazione di energia elettrica, gas e servizi idrici**. In particolare, nei contratti di fornitura relativi a tali servizi, si introduce un termine di **prescrizione** pari a **due anni** del diritto al pagamento del corrispettivo. Sono previste altresì norme relative: al diritto dell'utente alla **sospensione** del **pagamento** in attesa della verifica della legittimità della condotta dell'operatore; al **rimborso** dei pagamenti effettuati a titolo di indebito conguaglio e alla definizione, da parte dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI, ora **ARERA**), di misure a tutela dei consumatori, di misure atte a incentivare l'autolettura senza oneri a carico dell'utente, nonché di norme per l'accesso dei clienti finali ai dati riguardanti i propri consumi.

Si evidenzia che il contenuto delle disposizioni introdotte con la legge di bilancio riproduce in sostanza il testo della PDL A.C.3792 già approvata il **5 dicembre 2017** in prima lettura dall'Assemblea della Camera all'unanimità, e poi passata all'esame del Senato ([A.S. 2993](#)). Consulta qui il relativo [dossier](#).

Nello specifico, si prevede che, nei contratti di fornitura di **energia elettrica e gas**, il diritto al **pagamento del corrispettivo** si **prescriva** nel **termine di due anni**. Tale previsione opera sia nei rapporti tra gli **utenti domestici** o le **microimprese** o i **professionisti** e il **venditore**, sia nei rapporti tra il **distributore e il venditore**, sia nei rapporti con l'**operatore del trasporto** e con gli altri soggetti della filiera.

Anche nei contratti di **fornitura del servizio idrico**, relativi alle categorie di cui sopra, il diritto al pagamento del corrispettivo si prescrive in due anni. La disposizione relativa all'applicazione del termine di prescrizione di due anni anche ai rapporti tra distributore e venditore, oltre che ai rapporti con l'**operatore del trasporto** e con gli altri soggetti della filiera, non opera con riguardo al settore idrico, dove distributore e venditore coincidono, essendo verticalmente integrati.

Si ricorda, in proposito, che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in occasione dell'audizione svolta presso la X Commissione della Camera dei deputati in data 12 settembre 2017, aveva appunto segnalato l'opportunità di introdurre un termine breve di prescrizione (ipoteticamente biennale) per l'emissione delle fatture relative ai consumi di energia e acqua effettuati in un determinato arco temporale, ritenendo che tale termine di prescrizione breve dovesse essere applicabile sia alla fatturazione del consumatore da parte del venditore, sia alla fatturazione del venditore da parte del distributore.

L'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico (AEEGSI, ora **ARERA**), **entro 60 giorni** dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, definisce le misure necessarie all'implementazione delle previsioni di cui sopra, in materia di tempistiche di fatturazione tra gli operatori della filiera necessarie per l'attuazione di quanto previsto dalle norme sopra descritte.

Si ricorda che l'art. 1, comma 528, della legge in commento ha ridenominato l'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico "**Autorità di regolazione per energia e reti e ambiente - ARERA**", attribuendo alla stessa una serie di funzioni di **regolazione e controllo** con la finalità di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti e garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa comunitaria.

Le norme prevedono, altresì, nei contratti di fornitura di energia elettrica, gas e servizio idrico, il **diritto dell'utente** che abbia inoltrato un reclamo inerente al conguaglio, nelle forme previste dalla medesima ARERA, alla **sospensione del**

**pagamento**, finché non sia stata **verificata** la **legittimità** della condotta dell'operatore. Tale sospensione opera in caso di emissione di fatture a debito per conguagli riferiti a periodi maggiori di due anni e qualora l'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** abbia aperto un procedimento per l'accertamento di violazioni del codice del consumo, relative alle **modalità di rilevazione dei consumi**, di **esecuzione dei conguagli** e di **fatturazione** adottate dall'operatore interessato. È previsto altresì l'**obbligo** del **venditore** di **comunicare** all'utente l'**avvio del procedimento** e di **informarlo** dei conseguenti diritti. È inoltre garantito il diritto dell'utente, in ogni caso, all'esito della verifica della legittimità della condotta dell'operatore, di ottenere entro tre mesi il **rimborso** dei pagamenti effettuati a titolo di **indebito** conguaglio.

Le disposizioni non si applicano qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo sia ascrivibile a responsabilità **accertata** dell'utente.

L'ARERA, con propria deliberazione, da adottare entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio, definisce **misure a tutela dei consumatori**, determinando le forme attraverso le quali i distributori garantiscono l'accertamento e l'acquisizione dei dati dei consumi effettivi.

Alla medesima Autorità è demandata la facoltà di definire, con propria deliberazione, misure finalizzate a **incentivare l'autolettura**, senza oneri a carico dell'utente.

Entro il termine del 1° luglio 2019, il Sistema informatico integrato (SII) per la gestione dei flussi informativi relativi ai mercati dell'energia elettrica e del gas dovrà permettere ai clienti finali di accedere ai dati riguardanti i propri consumi, senza oneri a loro carico. All'ARERA è demandata l'adozione di disposizioni per l'attuazione di tale norma, nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali, sentito il parere del Garante per la protezione dei dati personali.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni deve inoltre stabilire le modalità tecniche e operative che il servizio postale deve osservare per assicurare la certezza della data di spedizione delle fatture agli utenti da parte dei soggetti gestori di servizi di pubblica utilità.

Con riguardo all'**ambito di applicazione** delle disposizioni introdotte dalle norme in esame, esso è limitato alle **fatture la cui scadenza**:

- per il **settore elettrico**, è successiva alla data del **1° marzo 2018**;
- per il **settore del gas**, è successiva al **1° gennaio 2019**;
- per il **settore idrico**, è successiva al **1° gennaio 2020**.

Si ricorda che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nell'ambito di un'istruttoria avviata per accertare eventuali violazioni del Codice del Consumo da parte degli operatori (quali la fatturazione basata sui consumi presunti; la mancata effettuazione delle letture periodiche dei contatori; la mancata considerazione delle autoletture; la fatturazione a conguaglio di importi significativi, anche a seguito di conguagli pluriennali; la mancata registrazione dei pagamenti effettuati, con conseguente messa in mora dei clienti fino talvolta al distacco; il mancato rimborso dei crediti maturati dai consumatori) con i provvedimenti PS 9354, PS 9541, PS 9542 e PS 9883 dell'11 maggio 2016, aveva concluso quattro procedimenti - avviati a luglio 2015 sulla base di numerose segnalazioni di singoli consumatori e diverse associazioni di consumatori – nei confronti di dei principali operatori nella vendita al

dettaglio di energia elettrica e gas naturale (Acea, Edison, Eni, Enel Energia ed Enel Servizio Elettrico).

I provvedimenti riguardavano i meccanismi di fatturazione, le richieste di pagamento per bollette non corrispondenti a consumi effettivi, nonché gli ostacoli frapposti alla restituzione dei rimborsi.

L'AGCM, con i menzionati atti, ha accertato che le cinque società avevano posto in essere nel 2015 una pratica commerciale "aggressiva" per i seguenti motivi: gestione inadeguata delle istanze e delle comunicazioni di clienti finali che lamentavano la fatturazione di consumi di elettricità o di gas naturale divergenti da quelli effettivi.

Nel caso di **conguagli di elevato importo**, le imprese non avevano adottato misure per attenuare l'impatto della bolletta, senza informare adeguatamente gli utenti sulla possibilità di rateizzare né sui termini di pagamento più lunghi. Secondo l'Antitrust, tali comportamenti hanno violato il diritto del cliente a ricevere un'adeguata ed effettiva assistenza e verifica dei propri consumi, prima di procedere al pagamento delle fatture contestate e, pertanto, i comportamenti accertati costituiscono pratiche commerciali aggressive ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto idonei a creare ostacoli onerosi e sproporzionati di carattere non contrattuale all'esercizio di diritti contrattuali del consumatore.

Nel corso del procedimento, l'AEEGSI, ora ARERA, aveva reso, nell'ambito della collaborazione prevista dal Protocollo di intesa tra le due Autorità, un articolato parere, unico in virtù delle analogie tra le condotte contestate ai quattro gruppi societari, che fa particolare riferimento all'avvio o prosecuzione delle procedure di riscossione, alla messa in mora e sospensione in caso di istanze pervenute dai clienti, alla fatturazione di importi definiti erronei, anomali e/o non correttamente stimati, e alle richieste di pagamento di importi di notevole entità a seguito di conguaglio o in caso di prolungato ritardo nell'emissione delle fatture.

Quanto all'attività parlamentare prodromica all'adozione delle disposizioni in esame, si ricorda che **l'Assemblea della Camera, nella seduta del 6 ottobre 2015**, aveva **approvato le mozioni** Baldelli ed altri n. [1-00967](#), Ricciatti ed altri n. [1-00984](#), Ruocco ed altri n. [1-00985](#), Allasia ed altri n. [1-00986](#), Vargiu ed altri n. [1-00995](#) e Benamati ed altri n. [1-00996](#), concernenti iniziative per la **tutela dei diritti dei consumatori nei confronti degli operatori del mercato dell'energia elettrica e del gas**, che impegnavano il Governo, tra l'altro: a intervenire varando una moratoria sulle c.d. «maxibollette» e rafforzando il principio che collega la fatturazione al consumo effettivo, almeno con cadenza annuale, assicurando, attraverso idonee iniziative normative, le modalità di rimborso agli utenti degli importi già versati, qualora le fatturazioni, a seguito di accertamenti, risultassero illegittime e non rispondenti ai consumi reali di energia elettrica e del gas; ad assumere iniziative per la rapida diffusione di parametri finalizzati all'individuazione delle anomalie negli importi delle fatture e le modalità e procedure per la corretta gestione delle stesse, al fine di aumentare il grado di trasparenza dei mercati coinvolti e rafforzare i meccanismi a tutela dei consumatori; ad assumere iniziative per sospendere ogni attività esecutiva di pretesa di pagamento di bolletta elettrica e gas esosa nei confronti degli utenti fino a quando le autorità competenti non abbiano completato le verifiche per accertare che la condotta degli operatori non abbia violato le norme del codice del consumo e non sia illegittima; ad adottare specifiche iniziative per la sospensione dei pagamenti delle bollette energetiche con importi spropositati e non rispondenti ai consumi reali di energia elettrica e del gas, fino al completamento delle verifiche avviate dalle autorità competenti sulle condotte adottate dalle società fornitrici in merito alle violazioni del codice del consumo; a intervenire per stabilire che, in caso di condotta illegittima da parte dei gestori dei servizi, i consumatori coinvolti non fossero obbligati al pagamento dei conguagli considerati errati o delle fatture basate su consumi stimati per le quali il cliente avesse già comunicato i dati con l'autolettura o questi fossero stati letti a distanza, e che gli stessi ricevessero tempestivamente il rimborso delle somme eventualmente già versate, ma non

dovute.

Successivamente, anche a seguito dell'approvazione delle citate mozioni, **è stato istituito presso il MISE un tavolo tecnico**, finalizzato ad affrontare e risolvere la questione delle *maxibollette* di energia elettrica e gas derivanti da conguagli, presieduto da un rappresentante del MISE e composto da rappresentanti dell'Autorità Antitrust e dell'AEEGSI, di Igas, Assogas, Anigas, Assoelettrica, Utilitalia, Aiget, Energia concorrente, Unione nazionale consumatori, Codici, Cittadinanzattiva, Confapi, Confagricoltura, Confcooperative, Cia e Rete Imprese Italia e da una delegazione del Consiglio nazionale consumatori e utenti. Il 23 marzo 2016, a conclusione dei lavori del Tavolo, il MiSE ha proposto l'adozione di un protocollo di autoregolamentazione che impegni le imprese ad accettare e stimolare le autoletture, a facilitarne l'acquisizione e fornire al consumatore informazione pronta ed esaustiva sulle bollette basate su consumi presunti. Il MISE ha inoltre invitato l'AEEGSI ad adottare opportuni provvedimenti per disciplinare le modalità attraverso cui tali informazioni devono essere fornite, ad adeguare le sanzioni ai distributori per la lettura o comunicazione tardiva dei dati di misura, a introdurre o rafforzare gli strumenti per responsabilizzare i distributori (tra cui gli indennizzi automatici a venditori e clienti finali in caso di lettura tardiva), e a migliorare ulteriormente la qualità dei dati di misura.

L'AEEGSI, ora ARERA, con Deliberazione 463/2016/R/COM del 4 agosto 2016, ha dato atto dei lavori del Tavolo tecnico, che ha individuato alcune linee di intervento, e nello specifico: interventi di autoregolazione, relativamente ai quali le associazioni degli operatori si sono rese disponibili a sottoscrivere un protocollo di autoregolazione con impegni volti a promuovere l'autolettura; interventi di regolazione, finalizzati ad adottare provvedimenti per migliorare ulteriormente la qualità dei dati di misura, per responsabilizzare i diversi soggetti; introduzione di obblighi di rateizzazione a fronte di casistiche di maxi-bollette (come individuate dalla stessa Autorità) e misure per corresponsabilizzare le imprese di distribuzione.

All'esito dei lavori, il Tavolo ha quindi individuato una serie di proposte tra le quali: l'adozione di un protocollo di autoregolamentazione che impegni le imprese ad accettare e stimolare le autoletture, a facilitarne l'acquisizione e a fornire al consumatore informazioni pronte ed esaustive sulle bollette basate sui consumi presunti; l'emanazione, da parte dell'Autorità dell'energia, di provvedimenti sulle modalità di fornitura delle informazioni, sull'adeguamento delle sanzioni ai distributori per lettura o comunicazioni tardive delle misurazioni, sugli strumenti per responsabilizzare i distributori (ad es. indennizzi automatici) e sul miglioramento della qualità dei dati di misura; l'adozione di normative più stringenti sugli obblighi di fatturazione sulla base di dati reali di consumo.

Si rammenta che la Legge annuale per il mercato e la concorrenza ([Legge n. 124 del 2017](#)), all'art. 1, commi 78-79, ha disposto che nei casi di fatture di rilevante importo, individuati secondo condizioni definite dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, derivanti da **ritardi, interruzioni della fatturazione o prolungata indisponibilità dei dati di consumo reali**, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico adotta le misure necessarie affinché, in capo ai fornitori di energia elettrica e gas, sussista in tali casi un **obbligo di rateizzazione**. Tale obbligo:

- a) è accompagnato dal **diritto** a poter esigere nei confronti del cliente finale l'importo aggiuntivo corrispondente alla maggiorazione per i soli **interessi legali**;
- b) **non sussiste se il conguaglio è imputabile** a cause riconducibili al **cliente finale**.

## **La distribuzione del gas e le gare d'ambito: gli interventi nella XVII legislatura**

### **La concorrenza nella distribuzione locale del gas**

La **distribuzione locale del gas** è definita dalla [direttiva 30/98/UE](#) (norme comuni per il mercato interno del gas naturale) come l'attività di "**trasporto del gas naturale attraverso reti di gasdotti locali o regionali per la consegna ai clienti**".

Il cd. "decreto Letta" [D.Lgs. 164/2000](#), emanato in attuazione di questa direttiva, ha effettuato la scelta della **gara pubblica**, bandita **anche in forma aggregata fra gli Enti locali concedenti, come unica forma di assegnazione del servizio di distribuzione del gas**. Non essendo economicamente sostenibile la duplicazione delle infrastrutture, la distribuzione locale viene infatti trattata come un "monopolio naturale". L'impossibilità della competizione *ex post* (nel mercato) viene dunque compensata attraverso l'introduzione di forme di competizione *ex ante*.

Lo stesso decreto ha previsto una cessazione anticipata delle concessioni previgenti, in funzione di una serie di parametri tesi ad **aggregare i distributori** esistenti, secondo **termini di scadenza che**, anche in funzione di modifiche normative successive, **sono divenuti più lunghi dei cinque anni iniziali**; la maggior parte delle concessioni previgenti al [D.Lgs. n.164 del 2000](#) aveva un termine di scadenza tra il 2009 e il 2012. L'aggregazione dei distributori va letta nell'ottica dello sfruttamento delle economie di scala.

In particolare, il "decreto Letta" ha previsto all'articolo 14 che l'affidamento del servizio pubblico di distribuzione del gas debba avvenire esclusivamente **mediante gara per periodi non superiori a dodici anni**. La gara deve svolgersi decorso il "**periodo transitorio**" disciplinato dal successivo articolo 15. Cessano quindi le gestioni comunali dirette ("in economia" o a mezzo di aziende speciali) per le quali è stabilito (articolo 15, commi 1-3) l'obbligo di trasformarsi in società di capitali. Gli enti locali, dunque, devono affidare la gestione del **servizio solamente a mezzo gara**.

Il [Ministero dello sviluppo economico](#) ha rilevato che le centinaia di gare che hanno avuto luogo nel trascorso decennio, per scadenza naturale delle concessioni più antiche, sono state prevalentemente basate, in assenza di criteri prestabiliti, sul **massimo canone offerto** ed hanno comportato numerosi contenziosi, in particolare per quanto riguarda il valore di rimborso della rete da corrispondere al gestore uscente.

Alle nuove gestioni spetta anche il compito di assicurare impegnativi investimenti in manutenzione e sostituzione di molte reti di distribuzione che hanno raggiunto un tasso elevato di obsolescenza, dato l'ormai pluridecennale sviluppo della metanizzazione italiana, nonché [completare la metanizzazione](#) del territorio, in particolare nel Mezzogiorno, dato che, con la riduzione delle risorse statali a disposizione, il finanziamento pubblico di tali opere si è sostanzialmente ridotto.

Purtuttavia, al riguardo, **l'Autorità garante della concorrenza ed il mercato** ha

rilevato l'opportunità di valutare interventi modificativi della norma che consente una maggior durata (rispetto ai dodici anni contemplati dal sopra citato [D.Lgs. n. 164/2000](#)) delle concessioni di distribuzione in zone interessate da lavori di metanizzazione (art. 23, co.4, [seconda parte del D.L. n. 273/2005](#)) (cfr. [segnalazione](#) inviata il 30 giugno 2016, al Parlamento e al Governo).

Quanto al periodo previsto dal legislatore per l'indizione della gare, l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato ha inviato un'ulteriore [segnalazione](#) al Parlamento e al Governo, l'11 marzo 2016, circa le consistenti e ripetute proroghe delle date di effettuazione delle gare stesse, evidenziando le gravi ripercussioni di tali interventi posticipatori in termini di mancata attribuzione agli utenti finali dei benefici derivanti dalla concorrenza tra gli operatori.

### **I decreti ministeriali sulla distribuzione del gas: gli ambiti territoriali minimi e le proroghe delle date per l'avvio delle gare**

Il legislatore, con il [D.L. 1 ottobre 2007, n. 159](#) (articolo 46-*bis*), poi modificato con la [legge 23 luglio 2009, n.99](#), ha affidato ai Ministri dello sviluppo economico e per i rapporti regionali il compito di emanare un decreto che definisca gli **ambiti territoriali minimi** per lo **svolgimento delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas** e un decreto che individui i criteri di gara e di valutazione delle offerte.

Sulle gare per la distribuzione del gas naturale sono stati emanati i seguenti decreti:

- il "**decreto Ambiti**" ([Decreto ministeriale 19 gennaio 2011](#)), strutturato per ottenere un riassetto delle concessioni da cui conseguirà una sensibile riduzione degli operatori attivi. Sono previsti 177 ambiti (che sono gli insiemi minimi di comuni i cui impianti dovranno essere gestiti da un unico soggetto).
- il "**Decreto Tutela**" ([Decreto ministeriale 21 aprile 2011](#)), emanato dal Ministero dello Sviluppo economico e dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, che riguarda la salvaguardia dell'occupazione nelle società di distribuzione del gas;
- il "**Decreto Comuni**" ([Decreto ministeriale 18 ottobre 2011](#)), che definisce i confini territoriali dei 177 ambiti per lo svolgimento delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas;
- il "**Regolamento Criteri**" ([Decreto Ministeriale 12 novembre 2011, n. 226](#)), che completa le norme relative all'indizione delle Gare di Ambito per la distribuzione del gas, disciplinate secondo criteri stabiliti per legge e omogenei (idonei a regolamentare il calcolo del valore di riscatto, gli oneri in capo all'aggiudicatario, i criteri di aggiudicazione, il contratto di servizio ecc).
- il "**Regolamento correttivo del Regolamento Criteri**" ([Decreto Ministeriale 20 maggio 2015, n. 106](#)), che introduce modifiche al precedente DM n. 226/2011 per renderlo congruente con le novità legislative intervenute dopo la sua emanazione e con la regolazione del IV periodo tariffario (2014-2019), definisce le modalità operative da seguire per il rispetto del criterio di gara relativo agli interventi di efficienza energetica nell'ambito; inoltre, esplicita i chiarimenti

all'art.5 sul calcolo del valore di rimborso già forniti con le Linee Guida su criteri e modalità applicative per la valutazione del valore di rimborso degli impianti di distribuzione del gas naturale (D.M. 22 maggio 2014).

Lo schema di contratto di servizio tipo relativo all'attività di distribuzione di gas naturale è stato approvato con [decreto del Ministero dello sviluppo economico 5 febbraio 2013 e ss.mod.](#)

**I 177 Ambiti Territoriali Minimi (ATEM)** sono ciascuno oggetto di gara unica e **nel singolo ambito le reti sono gestite da un unico operatore a cui verrà trasferita la proprietà degli impianti previa corresponsione ai gestori uscenti del loro valore di rimborso**, da determinarsi ai sensi dell'[articolo 15, comma 5 del D.Lgs. n. 164/2000](#) e secondo quanto stabilito dagli **artt. 5 e 6 del Decreto Ministeriale 12 novembre 2011 n. 226**, e successive modifiche, il quale ha fissato anche le modalità e i termini entro cui dare avvio ai procedimenti.

All'indomani dell'emanazione dei decreti ministeriali, **si era creata una situazione di stallo che ritardava l'avvio delle gare.**

Per imprimere una accelerazione, il **Decreto "del fare"** (D.L. 69/2013) è intervenuto per stabilire un **termine perentorio** per la selezione della stazione appaltante. Il decreto legge (articolo 4, comma 2 e 4) ha attribuito alle Regioni (o in caso di inerzia delle Regioni al Ministero dello Sviluppo Economico) un **potere sostitutivo sugli enti locali**, qualora questi non provvedessero a nominare la stazione appaltante o a indire il bando di gara entro i termini previsti. Inoltre [l'articolo 4, comma 5, del D.L. n. 69/2013](#) ha fissato una forma di **penalizzazione economica** per gli enti locali nei casi di mancato rispetto da parte degli stessi dei termini per la scelta della stazione appaltante, disponendo che il 20% degli oneri che il gestore corrispondeva annualmente agli Enti locali come quota parte della remunerazione del capitale fosse versato dal concessionario subentrante, con modalità stabilite dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (ora ARERA), in uno specifico capitolo della Cassa per i servizi energetici ed ambientali (ora CSEA) per essere destinati alla riduzione delle tariffe di distribuzione dell'ambito corrispondente.

Si ricorda che il "D.M. criteri" definisce "**stazione appaltante**" il soggetto che, su delega degli Enti locali concedenti appartenenti all'ambito, ha la **responsabilità di bandire, gestire e aggiudicare la gara di affidamento del servizio di distribuzione** in tutti i Comuni dell'ambito. Quanto al soggetto che dovrà gestire la gara, lo stesso "D.M. criteri" dispone che gli Enti locali concedenti appartenenti a ciascun ambito demandano al Comune capoluogo di provincia il ruolo di stazione appaltante per la gestione della gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale in forma associata secondo la normativa vigente in materia, ferma restando la possibilità di demandare in alternativa tale ruolo a una società di patrimonio delle reti, ove presente. Nel caso in cui il Comune capoluogo di provincia non appartenga all'ambito, i sopra citati Enti locali individuano un Comune capofila, o la Provincia, o un altro soggetto già istituito, quale una società di patrimonio delle reti, al quale demandare il ruolo di stazione appaltante.

Già prima del [D.L. n. 69/2013](#), il [D.L. 83/2012](#) era intervenuto (articolo 37) a modifica degli articoli 14 e 15 del Decreto Letta, relativamente alla partecipazione alle gare di distribuzione gas, consentendo la partecipazione alle prime gare successive al periodo transitorio anche a soggetti appartenenti a gruppi societari che gestiscono servizi pubblici locali in virtù di procedure non ad evidenza pubblica.

Oltre che più volte sulle date di avvio delle gare, il legislatore è intervenuto anche sulla **determinazione del valore di rimborso al gestore uscente**. Con il [D.L. 145/2013](#) (cd. "destinazione Italia") si è disposto che nella determinazione del valore di rimborso al gestore uscente nel primo periodo siano detratti sempre anche i contributi privati (articolo 1, comma 16, che ha modificato l'articolo 15, comma 5 del Dlgs 164/2000). Si è poi concessa anche una proroga dei termini per la nomina della stazione appaltante e della pubblicazione del bando di gara per gli ambiti dei primi tre raggruppamenti.

Con [Decreto Ministeriale 22 maggio 2014](#) sono state approvate, ai sensi di quanto previsto dall'[articolo 4, comma 6 del D.L. n. 69/2013](#), le linee guida ministeriali su criteri e modalità applicative per la valutazione del valore di rimborso degli impianti di distribuzione del gas naturale.

Il decreto "competitività" [D.L. 91/2014](#) è nuovamente intervenuto sulla questione della **determinazione del valore di rimborso al gestore uscente**. L'articolo 30-bis, comma 1, modificando nuovamente l'articolo 15, comma 5 del Dlgs 164/2000, ha previsto che nella determinazione del valore di rimborso al gestore uscente si debba seguire nel primo periodo la metodologia specificata nei contratti se stipulati prima dell'11 febbraio 2012, data di entrata in vigore del DM 11 novembre, 2011 n. 226, altrimenti si deve fare riferimento alle linee guida predisposte da MISE, approvate con DM 22 maggio 2014. I commi 2 e 4 hanno poi previsto un'ulteriore proroga dei termini per la pubblicazione del bando di gara per gli ambiti dei primi sei raggruppamenti, ai fini dell'intervento sostitutivo della regione e delle penali previste dall'[art. 4, comma 5, del D.L. n. 69/2013](#).

Il successivo Decreto legge "mille proroghe" [D.L. 192/2014](#) ha previsto un'ulteriore proroga per la pubblicazione dei bandi di gara per il servizio di distribuzione gas. In particolare, l'articolo 3, **comma 3-ter** ha prorogato al **31 dicembre 2015** il termine oltre il quale trovava applicazione il **prelievo del 20% delle somme spettanti agli enti locali** a seguito della gara d'ambito, nei casi in cui gli Enti locali concedenti non avessero rispettato i termini per la scelta della stazione appaltante relativamente ad alcuni ambiti territoriali (primo e secondo raggruppamento).

Il medesimo articolo 3, al **comma 3-quater**, ha poi prorogato **fino all'11 luglio 2015** il termine, già prima più volte prorogato, **per l'intervento sostitutivo della Regione** in caso di **mancata pubblicazione del bando di gara** da parte dei Comuni, per gli ambiti territoriali del primo raggruppamento. Per gli ambiti territoriali del primo raggruppamento la scadenza del termine è stata fissata all'11 marzo 2015 per alcuni e all'11 giugno 2015 per altri.

E' stato poi adottato il [D.M. 20 maggio 2015](#) "Regolamento recante modifica al decreto 12 novembre 2011, n. 226, concernente i criteri di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale", di modifica al Decreto Ministeriale "criteri".

E' poi intervenuto ulteriormente il D.L. "mille proroghe" [D.L. n. 210/2015](#), il quale,

all'**articolo 3, comma 2-bis** ha disposto una ulteriore proroga dei termini perentori per la pubblicazione dei bandi di gara, rispettivamente di dodici mesi per gli ambiti del primo raggruppamento, di quattordici mesi per gli ambiti del secondo raggruppamento, di tredici mesi per gli ambiti del terzo, quarto e quinto raggruppamento, di nove mesi per gli ambiti del sesto e settimo raggruppamento e di cinque mesi per gli ambiti dell'ottavo raggruppamento. La proroga opera in aggiunta alle proroghe per i diversi raggruppamenti vigenti al 28 febbraio 2016 (data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge).

Il medesimo articolo 3, **comma 2-ter** del [D.L. n. 210/2015](#) ha modificato poi il comma 2 e abrogato i commi 4 e 5 dell' [articolo 4 del D.L. n. 69/2013](#), che, come sopra detto, disciplinavano rispettivamente il potere sostitutivo regionale in caso di inerzia della stazione appaltante e il potere sostitutivo statale in caso di inerzia della Regione nonché la penalizzazione economica per gli enti locali nei casi di mancato rispetto dei termini per la scelta della stazione appaltante.

Il decreto legge n. 210 ha introdotto, in loro luogo, una nuova previsione secondo la quale, scaduti i termini, la Regione competente sull'ambito territoriale assegna alle stazioni appaltanti **ulteriori sei mesi** per adempiere, decorsi i quali avvia la procedura di gara attraverso la nomina di un commissario *ad acta*. **Trascorsi due mesi** (e non più quattro mesi) dalla scadenza di tale termine senza che la Regione competente abbia proceduto alla nomina del commissario *ad acta*, il Ministro dello Sviluppo Economico dà avvio alla gara, nominando il commissario.

L'importo eventualmente anticipato dai gestori uscenti per la copertura degli oneri di gara, è trasferito dalla stazione appaltante al commissario *ad acta* entro un mese dalla sua nomina, al netto dell'importo relativo agli esborsi precedentemente effettuati per la preparazione dei documenti di gara.

Il Ministero ha pubblicato una [Tabella che indica, per ciascun ambito, le date aggiornate per l'intervento sostitutivo della Regione, in caso di mancato avvio della gara nei termini](#).

All'indomani delle modifiche operate dal [D.L. n. 210/2015](#), l'AEEGSI (ora ARERA) ha adottato una [segnalazione al Governo e Parlamento 86/2016/I/GAS](#), ponendo in rilievo **alcune criticità che permangono e che possono costituire un ostacolo alla piena attuazione della riforma** avviata dall'articolo 46-*bis*, del [D.L. n. 159/2007](#).

Anche l'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**, nella riunione del 9 marzo 2016 ha deliberato di formulare una [segnalazione al Parlamento](#) circa le **problematiche concorrenziali** rilevate in materia di **gare per il servizio di distribuzione del gas naturale**, come ulteriormente prorogate dal [D.L. n. 210/2015](#).

Il [D.L. n. 244/2016](#) (cd. "Milleproroghe"), all'indomani degli eventi sismici di agosto e di ottobre 2016, ha poi disposto la **proroga di 24 mesi** dei termini di pubblicazione dei bandi delle **gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale** negli ambiti territoriali in cui sono presenti **comuni terremotati** come individuati dall'[articolo 1 del D.L. n. 189/2016](#). La proroga è stata disposta per consentire alle stazioni appaltanti di determinare i piani di ricostruzione delle reti di

distribuzione nelle zone terremotate da includere nei bandi di gara.

La **legge di bilancio 2017** ([Legge n. 232/2016](#)) è poi intervenuta sulla norma che prevede che il **gestore uscente** resta comunque obbligato a proseguire la gestione del servizio limitatamente all'ordinaria amministrazione fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento, specificando che questi, nel **periodo transitorio**, è comunque obbligato al **pagamento del canone di concessione** previsto dal contratto.

La **legge sulla concorrenza** ([Legge n. 122/2017](#), art. 1, commi 93-97) ha infine introdotto semplificazioni delle procedure di valutazione dei valori di rimborso che il gestore entrante deve corrispondere all'uscente e dei bandi di gara. In attuazione di tali disposizioni, con la [Delibera 905/2017/R/gas del 27 dicembre 2017](#), l'ARERA (ex AEEGSI) ha approvato il Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità in materia di determinazione e verifica del valore di rimborso delle reti di distribuzione del gas naturale ai fini delle gare d'ambito; il Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità in materia di bandi di gara per il servizio di distribuzione del gas naturale ai fini delle gare d'ambito.

Si segnala infine che - all'indomani della nuova disciplina contenuta nel Codice degli appalti ([D.Lgs. n. 50/2016](#)), come integrata dal successivo provvedimento correttivo ([D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56](#)), il MISE ha pubblicato il 23 marzo 2017 una [circolare](#) sull'applicabilità del suddetto codice alle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione gas. L'articolo 92 del D.Lgs. correttivo al nuovo Codice dei contratti pubblici ha infatti fatto salva l'applicazione, alle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione gas, del [D.Lgs. n. 164/2000](#), nonché dell'articolo 46-bis, commi 1-3 del [D.L. n. 159/2007](#) ciò in quanto, e nella misura in cui, dette norme siano compatibili con il nuovo codice dei contratti, e specificatamente con la Parte III del codice relativa alle concessioni.

In una lettura sistematica della norma, afferma la circolare ministeriale, si fa quindi salvo il quadro normativo vigente per le gare d'ambito, in particolare gli ambiti territoriali come già delineati, gli schemi di bando, di disciplinare tipo e di contratto di servizio, adottati dal Ministero in attuazione della normativa richiamata.

## **Competitività dei mercati energetici: gli interventi volti ad incidere sul prezzo finale dell'energia**

Nonostante il miglioramento e le misure assunte negli ultimi anni, l'Italia mantiene ancora un **gap con gli altri paesi europei** sia per quanto riguarda il **prezzo del gas** che dell'**energia elettrica**, con diretto impatto sulla competitività delle aziende e del potere d'acquisto delle famiglie, specie quelle in condizioni di povertà energetica.

La [Strategia energetica nazionale](#), - il documento programmatico adottato dal Governo con [D.M.10 novembre 2017](#) che prevede azioni con un orizzonte temporale sino al 2030 - evidenzia tale dato, rilevando che sul **gas**, sebbene in diminuzione, **rimane significativo il gap di costo** sui mercati all'ingrosso che si riflette sui prezzi finali.

Le principali motivazioni sono così individuate:

- **incompleta integrazione del mercato italiano** con i mercati più liquidi del nord Europa e **dipendenza da importazione spot** da questi mercati;
- **limitato accesso da parte di operatori terzi** alla capacità di transito sui gasdotti da nord (ed in particolare sul gasdotto Transitgas);
- limitata disponibilità di importazioni con formule di prezzo indicizzate al punto virtuale di scambio (PSV);
- **limitata capacità dei rigassificatori italiani di attrarre carichi di gas naturale liquido (GNL)** per operazioni di breve termine;
- **influenza sul mercato italiano della presenza di contratti di importazione di lungo termine** con prezzi indicizzati a quello del petrolio ("*oil indexed*") che favoriscono la formazione di prezzi non rappresentativi delle logiche di mercato e dell'equilibrio tra domanda e offerta di materia prima.

Sull'**energia elettrica**, il *gap* di prezzo si riscontra in generale **rispetto alla media europea e in particolare** rispetto alla **Francia**. La causa di tale differenza va ricercata, secondo la SEN 2017, nel:

- **maggiore prezzo dell'energia all'ingrosso**, a causa di:
  - prezzo del gas (fonte marginale per l'Italia) ancora superiore alla media europea;
  - *mix* energetico fortemente spostato verso impianti a ciclo combinato a gas che, seppure più efficienti, hanno costi variabili più alti rispetto a centrali a carbone e nucleare, presenti invece in modo ancora significativo nei *mix* energetici europei;
- **crescita dei costi per i servizi** di rete;
- **elevati oneri di sistema**, a causa soprattutto degli incentivi alle rinnovabili e ai contributi connessi alla promozione dell'efficienza energetica.

Come evidenzia anche la [Relazione del MISE sulla situazione energetica nazionale](#), pubblicata ad aprile 2017 e relativa all'anno precedente, nell'anno 2016 si è arrestato il processo di convergenza dei prezzi italiani verso quelli europei iniziato dopo il 2012: il differenziale dei prezzi dei prodotti energetici con la media europea

è rimasto sostanzialmente stabile.

ANDAMENTO DEL DIFFERENZIALE DI PREZZO DEI PRINCIPALI PRODOTTI ENERGETICI:  
ITALIA VS EUROPA\*

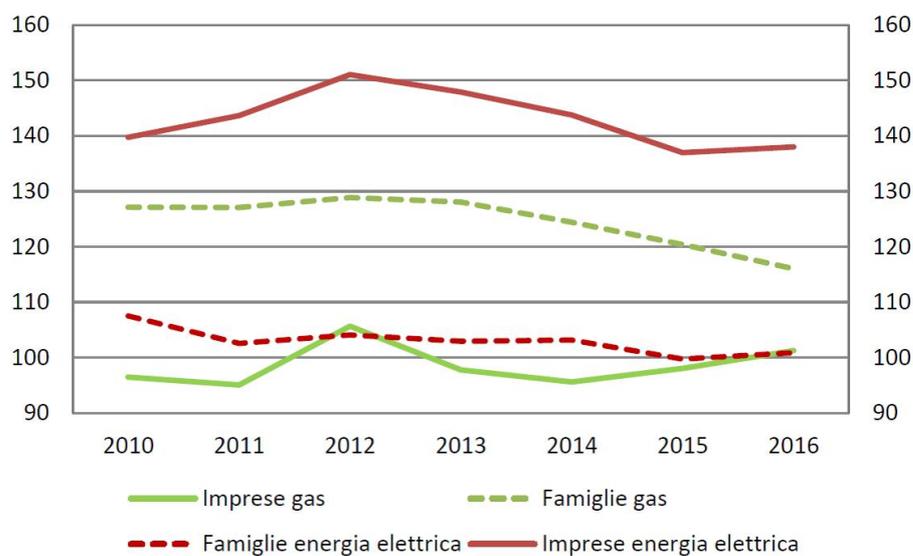


Figura 15

\* Rapporto tra i prezzi medi annui in Italia e nella UE27. I prezzi sono ponderati con le quantità consumate in Italia. Per il 2016 i dati si riferiscono al primo semestre.

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat e AEEGSI.

Le figure successive riportano i prezzi che famiglie e imprese pagano per l'acquisto di gas ed elettricità (**prezzi finali**) e si riferiscono al primo semestre del 2016 (i valori sono espressi in percentuale del prezzo medio rilevato nei paesi dell'UE27).

PREZZO FINALE DEL GAS E DELL'ELETTRICITÀ IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI: FAMIGLIE

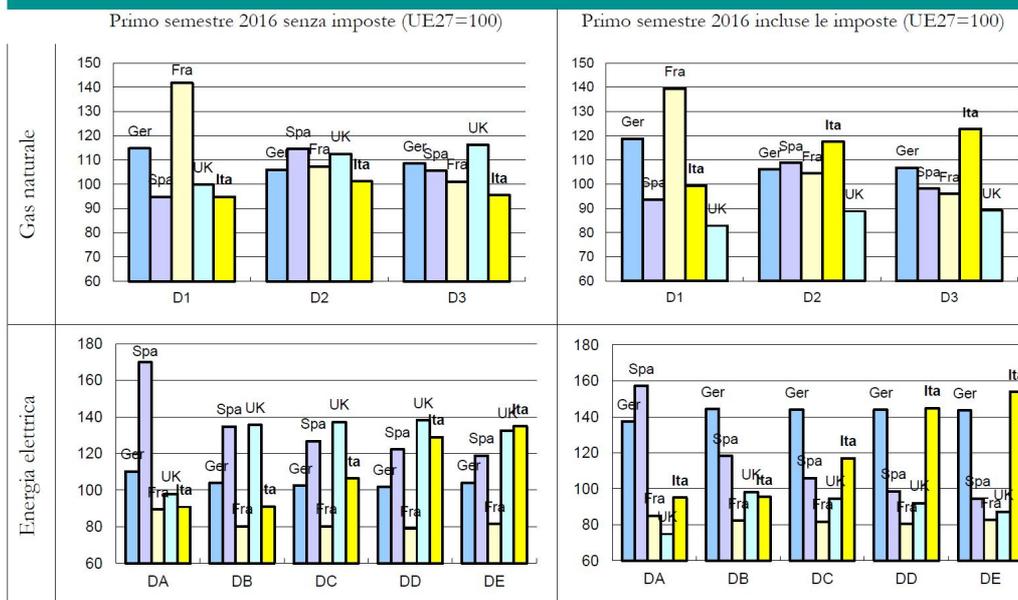


Figura 16

Legenda.

Gas: D1 : consumo < 20 GJ; D2 : 20 GJ < consumo < 200 GJ; D3 : consumo > 200 GJ;

Energia elettrica: DA: consumo < 1.000 kWh; DB: 1.000 kWh < consumo < 2.500 kWh; DC: 2.500 kWh < consumo < 5.000 kWh; DD: 5.000 kWh < consumo < 15.000 kWh; DE: consumo > 15.000 kWh

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat.

PREZZO FINALE DEL GAS E DELL'ELETTRICITÀ IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI: IMPRESE

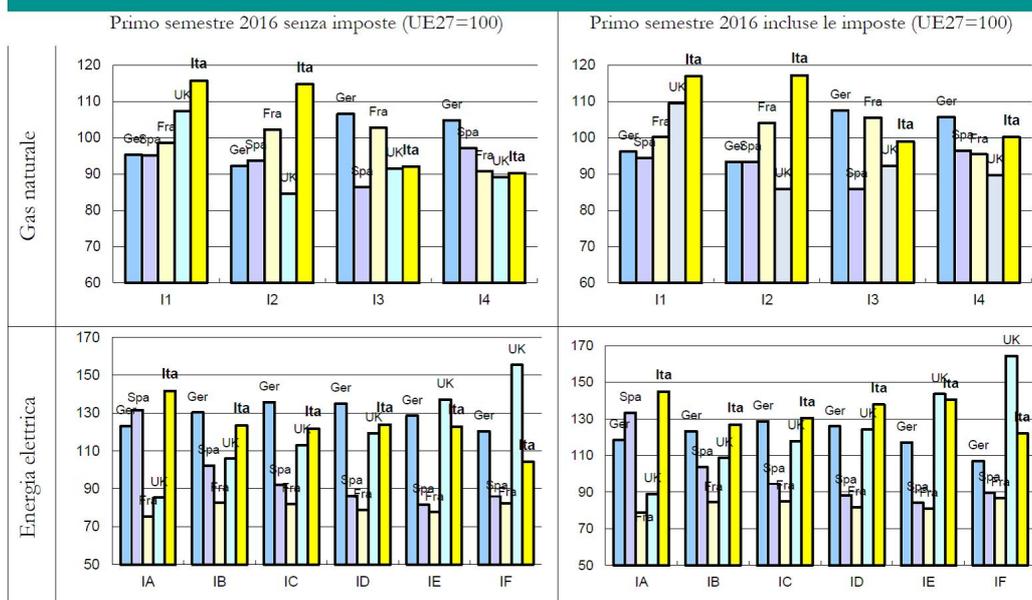


Figura 17

Legenda.

Gas: I1: consumo < 1.000 GJ, I2: 1.000 GJ < consumo < 10.000 GJ, I3: 10.000 GJ < consumo < 100.000 GJ, I4: 100.000 GJ < consumo < 1.000.000 GJ.

Energia elettrica: IA: consumo < 20 MWh; IB: 20 MWh < consumo < 500 MWh; IC: 500 MWh < consumo < 2.000 MWh; ID: 2.000 MWh < consumo < 20.000 MWh; IE: 20.000 MWh < consumo < 70.000 MWh; IF: 70.000 MWh < consumo < 150.000 MWh

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat.

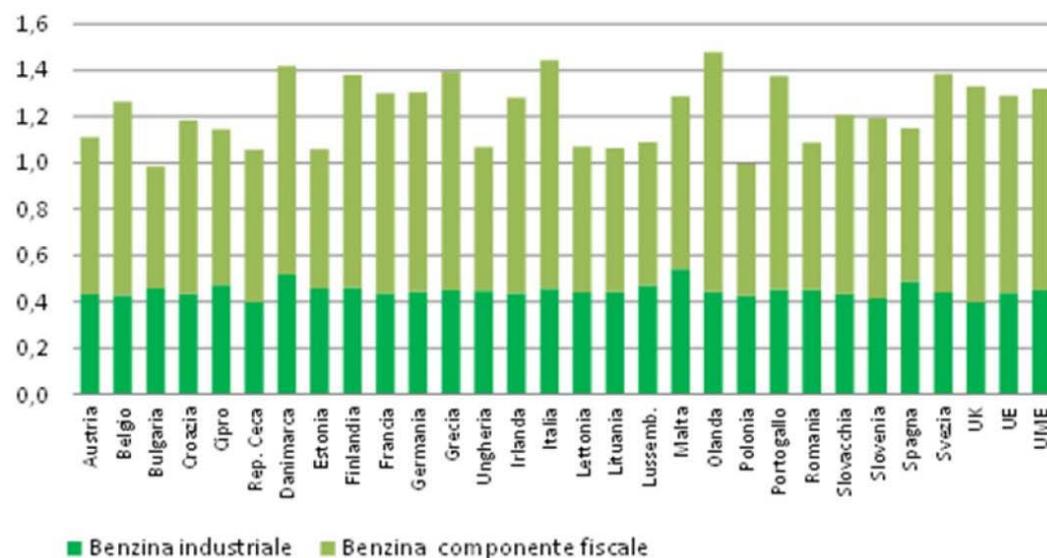
Per il **gas**, il premio pagato dalle famiglie italiane è sostanzialmente legato alla **componente fiscale**: il confronto con gli altri paesi - evidenzia il MISE - penalizza il nostro paese solo per le classi più alte di consumo mentre per i consumi nella fascia inferiore sono le famiglie francesi e tedesche quelle a pagare di più. Al contrario, per le imprese il differenziale è maggiore per quelle con i consumi più bassi, che pagano un prezzo del 17 per cento superiore rispetto alla media europea.

Per l'**energia elettrica** la situazione è differente. Con l'eccezione delle famiglie collocate nelle fasce inferiori di consumo, il **prezzo italiano dell'energia elettrica è tra i più elevati in Europa (dal 17 al 54 per cento in più della media dell'UE27)** seppure inferiore a quello tedesco; **le imprese sostengono sempre prezzi maggiori della media europea in tutte le classi di consumo (del 22-45 per cento).**

Per ciò che riguarda il **settore carburanti**, su cui **non si registrano invece significativi gap di prezzo industriale**, è la **componente fiscale ad avere un peso significativo sul prezzo finale**. Tale caratteristica, rileva la SEN 2017, non è solo italiana (l'ammontare complessivo delle accise in Italia per litro di carburante

dal 1 gennaio 2015 è stabilito in: 0,728 euro per la benzina, 0,618 per il gasolio e 0,147 per il GPL. Si applica inoltre l'IVA al 22%, ma generalizzata a livello europeo). Caratteristiche simili si riscontrano per il gasolio, il cui prezzo in Italia comprensivo di una componente fiscale permane superiore alla media europea e agli altri principali paesi, ad eccezione di Regno Unito e Svezia.

Prezzi al consumo della benzina nell'UE (euro/litro)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea- DG Energy

## Le imposte sull'energia

In generale, nel **confronto europeo**, la **tassazione energetica italiana** risulta **tra le più elevate**. Nel **2015**, l'incidenza dell'imposizione energetica in Italia è stata pari al **2,8% del Pil**, **superiore di quasi un punto percentuale al valore medio della Ue28 (1,9% del Pil)** e superata solo dalle incidenze della Serbia (3,6%), della Slovenia e della Grecia (3,0% per entrambe).

Sulla base dei dati pubblicati dal MISE ad aprile 2017, nell'anno 2016 il **gettito delle imposte sull'energia** è ammontato a 47,6 miliardi di euro, **in aumento del 5%** rispetto al 2015 e pressoché in linea con il livello del 2014, pari a 47,8 miliardi.

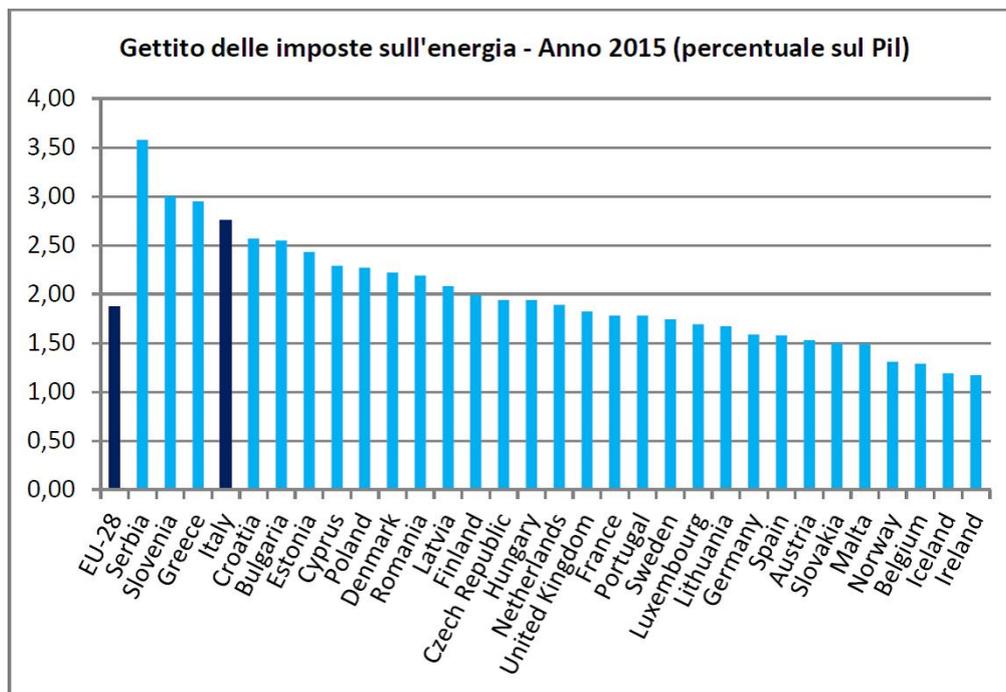


Figura 32

Fonte: Eurostat

Oltre la metà del gettito delle imposte energetiche è generata dall'imposta sugli oli minerali e derivati (56% del gettito complessivo nel 2015 e 54% nel 2014) e **più del 40% deriva dall'imposta sull'energia elettrica - comprensiva degli oneri di sistema sulle fonti rinnovabili -** e dall'imposta sul gas metano.

Un ruolo rilevante nella tassazione è dunque svolto dagli **oneri generali del sistema** per **incentivi alla produzione rinnovabile elettrica** in Italia, storicamente i più elevati d'Europa: **il 20% circa della bolletta elettrica italiana** è destinato a incentivi alla produzione tramite fonti rinnovabili (si tratta dalla **componente A3 della bolletta, ora componente Asos** che costituisce la componente più "pesante" degli stessi oneri generali).

Gettito delle imposte sull'energia	2014	2015	2016
sovrimposta di confine sui gas incondensabili	41	66	1
sovrimposta di confine sugli oli minerali	9	10	10
imposta sugli oli minerali e derivati	25.697	25.714	25.635
imposta sui gas incondensabili	570	623	608
imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province	0	0	0
<b>imposta sull'energia elettrica e oneri di sistema fonti rinnovabili</b>	<b>16.251</b>	<b>15.246</b>	<b>17.006</b>
imposta sul gas metano	4.782	3.260	3.772
imposta consumi di carbone	40	45	44
contributo sui ricavi degli operatori del settore energetico a favore dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico	59	56	62
entrate dell'Organismo Centrale di Stoccaggio Italiano	7	12	16
proventi da utilizzo dei permessi di emissione	403	542	411
<b>Totale</b>	<b>47.859</b>	<b>45.574</b>	<b>47.565</b>
<i>Totale gettito imposte energia in % del PIL</i>	<b>2,95</b>	<b>2,76</b>	<b>2,83</b>

Fonte: ISTAT data base. Dati in milioni di euro

La Tabella seguente, tratta dal sito istituzionale dell'ARERA, evidenzia come, per l'anno 2016 il gettito derivante dalla bolletta elettrica destinato agli [oneri generali di sistema](#) sia pari a circa 15,9 miliardi di euro, e di tale importo circa l'89,9 per cento è per il sostegno alle fonti rinnovabili.

Energia elettrica			
Oneri generali di sistema di competenza nell'anno 2016			
M€			
COMPONENTE	DESCRIZIONE	GETTITO ANNUALE	
A <sub>2</sub>	Oneri per il finanziamento delle attività nucleari residue	563	
<b>A<sub>3</sub></b>	<b>Fonti rinnovabili e assimilate</b>	<b>14.259</b>	
A <sub>4</sub>	Regimi tariffari speciali ferrovie	243	
A <sub>5</sub>	Finanziamento della ricerca	55	
A <sub>S</sub>	Bonus sociale	34	
A <sub>E</sub>	Agevolazioni imprese energivore	0	
UC <sub>4</sub>	Imprese elettriche minori	65	
MCT	Misure di compensazione territoriale	47	
UC <sub>7</sub>	Efficienza energetica negli usi finali	594	
<b>TOTALE</b>		<b>15.860</b>	
Fonte: Elaborazione AEEGSI su dati della CSEA. Dati in milioni di euro			

## Gli interventi nella XVII legislatura volti ad incidere sul prezzo finale dell'energia

Nella **Strategia Energetica Nazionale 2017** la riduzione dei prezzi finali dell'energia è indicata, nel medio-lungo periodo, come una delle premesse e priorità per il rilancio della crescita, in particolare per le imprese esposte alla concorrenza internazionale.

A tal fine, nel corso della XVII legislatura, sono state intraprese alcune azioni volte, in particolare, a **ridurre le componenti di costo legate agli oneri generali di sistema** per famiglie e imprese, in gran parte connesse al sostegno alle fonti rinnovabili.

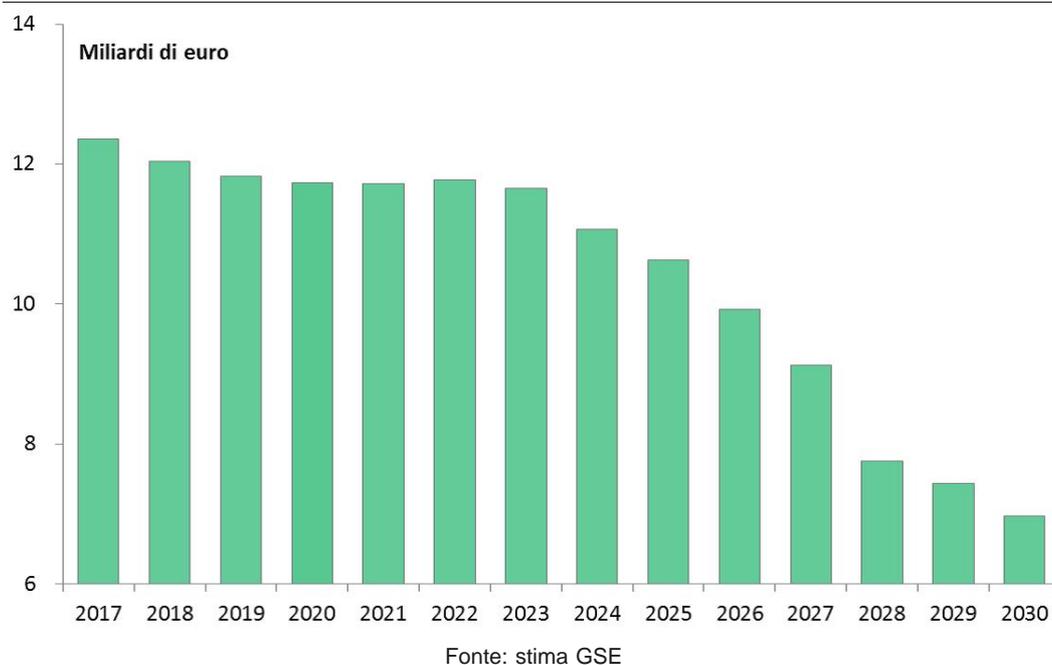
A tale proposito, le stime del GSE rilevano comunque una più ridotta necessità di sussidi economici per tali fonti (sussidi finanziati appunto attraverso la ex componente A3 della bolletta elettrica, ora componente Asos). Il livello degli incentivi per esse, dopo il momento di picco del 2016, sta iniziando un percorso di progressiva riduzione ascrivibile alla fuoriuscita degli impianti dai vecchi meccanismi inefficienti di incentivo. Nel medio-lungo periodo è prevista, agli attuali prezzi di mercato dell'elettricità e considerando anche gli impianti a fonti rinnovabili, che hanno conseguito il diritto di accesso agli incentivi ma ancora non sono in esercizio, una **riduzione lieve della componente A3 fino al 2025** (cfr. figura sottostante), che si accentua in modo più significativo solo negli anni successivi.

Secondo quanto specificato dall'Autorità di regolazione energia reti e ambiente (ARERA ex AEEGSI, cfr. Memoria inviata alla X Commissione attività produttive della Camera dei deputati del 30 novembre 2017, Doc. ARERA [805/2017/EEL](#)) il fabbisogno complessivo del conto A3 stimato per il 2018 è significativamente inferiore, rispetto a quello del 2016, di circa 2 miliardi di euro. Una significativa riduzione di fabbisogno si è già verificata nel corso del 2017. Fin dal I trimestre 2017, l'Autorità ha dunque comunicato di aver provveduto a ridurre corrispondentemente l'aliquota della componente A3, adeguandone il gettito alla riduzione di fabbisogno, tenuto conto delle disponibilità di cassa.

I clienti domestici, che contribuiscono alla copertura degli oneri generali di sistema per circa il 20% del gettito complessivo, avrebbero già goduto nel 2017 - secondo quanto rileva l'ARERA - di una riduzione dell'aliquota A3 con un beneficio stimabile in circa 380 milioni di euro/anno.

La riduzione degli oneri, unitamente al calo dei costi delle tecnologie e alle possibilità di rendere più efficienti alcune filiere, prefigurerebbero - secondo la SEN - la possibilità di sostenere nuovi investimenti con meccanismi che non incidano in modo sostanziale sull'andamento della spesa.

**Stima dell'evoluzione della Spesa A3 nel medio-lungo periodo**



Nel breve periodo, si è comunque cercato di agire per **contenere i costi in bolletta** dati dal sostegno alle fonti rinnovabili – ed al fotovoltaico in particolare – anche attraverso la previsione di una rimodulazione degli incentivi già riconosciuti. Sono stati così adottati alcuni **provvedimenti**, cosiddetti "**spalma-incentivi**":

- il **D.L. n.145/2013**, articolo 1, commi 3-6, ha previsto il cosiddetto "**spalma-incentivi volontario**" con il quale si è proposto ai produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili titolari di impianti che beneficiano di Certificati Verdi, Tariffe Onnicomprensive e tariffe premio, un'alternativa tra continuare a godere del regime incentivante spettante per il periodo di diritto residuo oppure optare per la fruizione di un incentivo ridotto a fronte di una proroga del periodo di incentivazione
- il **D.L. n. 91/2014**, articolo 26, ha poi introdotto il cosiddetto "**spalma-incentivi obbligatorio**", che prevede nuove modalità di erogazione degli incentivi a carico delle tariffe elettriche già riconosciuti all'energia prodotta dai grossi impianti fotovoltaici (di potenza incentivata superiore a 200KW), lasciando ai produttori la scelta tra tre opzioni.

**Suscettibili di avere impatti indicativi sulle bollette elettriche** sono poi la riforma delle tariffe elettriche per i clienti domestici (ancora non del tutto completata) e la riforma delle tariffe elettriche per i clienti non domestici. Quest'ultima è stata operata in parallelo alla riforma della disciplina incentivante per i clienti non domestici ad alto consumo di energia elettrica (cd. imprese energivore). Le misure in questione interagiscono tra loro.

In particolare, per i **clienti domestici**, è stata avviata dall'ARERA (ex AEEGSI), nell'ambito dei poteri ad essa legislativamente conferiti (**articolo 11, comma 3, del D.Lgs. n. 102/2014**), la **riforma delle tariffe elettriche**.

Nell'ambito delle componenti della tariffa elettrica rientrano sia le tariffe di rete sia le componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema, che comprendono anche, come sopra detto, gli incentivi necessari a far raggiungere al nostro Paese gli obiettivi europei di risparmio energetico e di produzione di energia da fonti rinnovabili. **La riforma prevede la graduale eliminazione dalle componenti tariffarie della progressività rispetto ai prelievi di energia elettrica.**

Coerentemente con il percorso di gradualità delineato dalla norma autorizzatoria, dal 1° gennaio 2017 è entrata a regime la **nuova struttura** delle **tariffe di rete** (trasmissione, distribuzione e misura), caratterizzata dall'abbandono della struttura progressiva "a scaglioni di consumo" e dalla completa aderenza delle tariffe ai costi dei relativi servizi resi.

Il precedente sistema, abbandonato con la riforma in esame, aveva portato a **favorire i bassi consumi, nell'ipotesi – smentita dai fatti – che bassi consumi fossero correlati a bassi redditi, mentre tra i consumatori con bassi consumi possono, anche alla luce dell'evoluzione sociale subita dal nostro paese, annoverarsi anche clienti non bisognosi di protezione economica.** In effetti, come rilevato dall'ARERA, **il sistema tariffario progressivo agganciato a scaglioni fissi**, non parametrati alla numerosità del nucleo familiare né ad altre condizioni oggettive, **ha portato ad aumentare irragionevolmente la spesa per le famiglie numerose, che inevitabilmente avevano maggiori consumi dei nuclei familiari con minor numero di componenti.** La riforma ha dunque introdotto un criterio volto in sostanza a "rimodulare" in funzione equitativa il precedente sistema progressivo a scaglioni di consumo.

**Resta da completare**, nell'ambito della riforma del sistema tariffario per i clienti domestici, l'**ultima fase** della riforma stessa, data dal **superamento del criterio della progressività** delle componenti della tariffa elettrica a copertura degli **oneri generali del sistema elettrico**. Tale ultima fase è stata **rinviata al 1° gennaio 2019** (rispetto alla data in precedenza fissata del 1° gennaio 2018) **da parte dell'ARERA**, sulla base degli indirizzi adottati in sede parlamentare e condivisi dal Governo (*cfr.* Segnalazione dell'AEEGSI (ora ARERA) a Governo e Parlamento **733/2017//EEL** del 2 novembre 2017, memoria inviata alla X Commissione attività produttive della Camera dei deputati del 30 novembre 2017, Doc. ARERA **805/2017/EEL**, e le Risoluzioni abbinate **in commissione 7-01392 Benamati** e la **7-01393 Crippa** approvate il 13 dicembre 2017 e accolte dal Governo).

La motivazione di tale proroga sta nel fatto che sugli oneri generali di sistema pagati dall'insieme della tipologia dei clienti domestici impatta la nuova **disciplina di sostegno ai clienti** non domestici ad alto consumo di energia, le cosiddette "**imprese energivore**", adottata con la **legge europea 2017 (legge n. 167/2017, articolo 19**, commi 2-5 e **Decreto attuativo del 21 dicembre 2017** del Ministro dello sviluppo economico). Tale disciplina è stata adottata sulla base e all'esito della Decisione della Commissione UE **2014/C 200/01** circa la compatibilità del nostro sistema di sostegno con la normativa europea sugli aiuti di Stato in materia di ambiente ed energia (comunicazione 2014/C 200/01 della Commissione).

Il peso degli oneri per le rinnovabili in molti Paesi europei (in Italia, ormai pari a circa al 20 - 25% del prezzo finale) ha portato la Commissione UE a prevedere,

nelle Linee Guida sugli Aiuti di Stato per l'energia e l'ambiente, la possibilità di ridurre il prelievo per i settori industriali più sensibili al prezzo dell'energia e più esposti alla concorrenza estera. Il nuovo sistema di agevolazioni alle imprese manifatturiere energivore si basa dunque in sostanza sulla clausola europea che consente di parametrare il pagamento degli oneri connessi alle energie rinnovabili al valore aggiunto lordo (VAL) dell'impresa.

Il nuovo sistema di agevolazioni, su cui la Commissione Europea ha dato valutazione positiva, prevede in prima attuazione, l'applicazione della clausola VAL alle imprese che hanno un costo dell'energia superiore al 20% dello stesso VAL, che dunque possono ridurre il proprio contributo alle rinnovabili fino a un valore non inferiore allo 0,5% del VAL, rendendo il costo sostenuto per il finanziamento delle fonti rinnovabili esclusivamente funzione del proprio risultato aziendale (la spesa sostenuta sarà quindi indipendente dal costo per le rinnovabili). Per le altre imprese sono mantenute classi di agevolazione basate sull'intensità energetica della produzione (costo dell'energia elettrica/fatturato).

**L'onere delle misure di agevolazione per le imprese energivore** (che consiste, come sopra detto, in riduzioni tariffarie per queste tipologie di clienti) **è gravante** su tutti i segmenti di clientela, **inclusa la clientela domestica e non domestica nella titolarità di imprese non energivore**, tramite la **tariffa per oneri di sistema da queste categorie sostenuta**.

L'ARERA e il Governo hanno condotto un'analisi degli effetti della riforma degli incentivi alle imprese energivore ricadenti sui clienti domestici e su i clienti non domestici (imprese non energivore).

Secondo il Governo, il totale delle **nuove riduzioni tariffarie** a favore degli energivori sono stimabili nell'ordine dei **1.700 ML€** (in aumento di circa 600 milioni rispetto al precedente sistema incentivante). In relazione a tale somma, il **settore domestico** avrà un **aggravio complessivo stimabile in circa 250-260 ML€** da pagarsi attraverso quota parte della tariffa per oneri di sistema dagli stessi clienti domestici sostenuta.

L'ultimo *step* della riforma delle tariffe elettriche per i clienti domestici, concernente le modalità di copertura degli **oneri generali del sistema elettrico**, è stato pertanto oggetto di rinvio, in modo da assicurare l'adozione da parte dell'ARERA di forme di gradualità nell'applicazione e omogeneità nella distribuzione delle variazioni tariffarie derivanti dalla citata riforma.

L'Autorità ha peraltro proposto di valutare la possibilità per il Ministro dello sviluppo economico di orientare il decreto ministeriale di **riordino del *bonus sociale*** previsto dalla **legge sulla concorrenza** (Legge 4 agosto 2017, n. 124, articolo 1, commi 75 e 76) perseguendo non solo l'essenziale obiettivo di automatismo della sua applicazione agli aventi diritto, ma anche introducendo specifiche modulazioni della sua entità con l'obiettivo di tutelare in maniera rafforzata i soggetti economicamente disagiati con bassi consumi annui.

Ai sensi legge sulla concorrenza, al Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità, è stato demandato di adottare - entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge (29 agosto 2017) - un provvedimento che integri e

riveda l'attuale disciplina del *bonus* sociale elettrico e gas, nel senso di un rafforzamento dell'intensità compensativa dello strumento. Il Decreto non è stato ancora adottato.

Sempre la necessità di compensare gli effetti derivanti dalla riforma della disciplina di sostegno agli energivori, ha spinto il legislatore a disporre (articolo 19, comma 1, della legge europea 2017, [legge n. 167/2017](#)) che le risorse derivanti dal minor fabbisogno economico relativo alla componente A3 per gli anni 2018, 2019 e 2020 rispetto all'anno 2016 siano destinate, dal 1° gennaio 2018 e nella misura minima del 50 per cento, alla riduzione diretta delle tariffe elettriche degli utenti che sostengono gli oneri connessi all'attuazione della riforma delle misure di sostegno agli energivori.

Al riguardo, secondo quanto evidenzia l'ARERA nella memoria inviata alla X Commissione attività produttive della Camera dei deputati il 30 novembre 2017, Doc. ARERA [805/2017/EEL](#) - la riduzione già goduta dai clienti finali, in termini di minor onere della componente A3 (cfr. *supra*), sarebbe superiore all'aggravio atteso dalla manovra energivori.

La riforma della disciplina di sostegno ai clienti non domestici energivori (cd. imprese energivore) è stata considerata indispensabile per controbilanciare gli effetti negativi sui grandi utenti elettrici industriali derivanti dalla parallela **riforma della struttura delle componenti tariffarie relative agli oneri generali di sistema elettrico applicate ai clienti non domestici (clienti in alta ed altissima tensione, dunque imprese energivore e non)** disposta **a decorrere dal 1° gennaio 2018**, ai sensi dell'articolo 1, comma 3-ter, lettera b), del D.L. n. 3/2010, come novellato prima dall'articolo 6, comma 9 del D.L. n. 244/2016 e poi dall'articolo 19, comma 5 della legge europea 2017.

La **struttura tariffaria degli oneri generali per i clienti non domestici** era **degressiva** (più consumi meno paghi) e articolata in scaglioni di consumo. Tale struttura degressiva è stata valutata **incompatibile con le regole europee** sugli aiuti di Stato, con la Decisione della Commissione C (2017) 34063 e dunque è stata oggetto di riforma. In conseguenza dell'adozione della riforma, posto l'abbandono della degressività, si determina un significativo aumento degli oneri per le imprese ad alto e altissimo consumo di energia, in particolare per quelle con consumi superiori a 12 GWh al mese.

In conclusione, la riforma del sistema tariffario per i clienti domestici, la riforma delle componenti tariffarie relative agli oneri generali per i clienti non domestici e la riforma degli incentivi agli energivori sono connesse perché:

- gli **oneri di incentivazione sulle imprese energivore gravano su tutte le utenze domestiche e sulle utenze non domestiche nella titolarità di imprese non energivore** (le quali pagano in bolletta gli oneri generali destinati a sostenere gli "sconti" agli energivori)
- l'abolizione della **struttura tariffaria degressiva degli oneri generali di sistema per i clienti non domestici** costituisce un forte svantaggio per le grandi industrie manifatturiere ad alto e altissimo consumo
- il nuovo sistema di agevolazioni a favore delle "energivore" è dunque

strettamente correlato all'abbandono della struttura degressiva della tariffa ed è in parte volta a compensare gli effetti di svantaggio derivanti da tale riforma, anche al fine di tutelare i settori industriali più esposti alla concorrenza estera.

Da ciò ne discende comunque che le imprese ad alto consumo di energia ma non energivore saranno interessate dall'effetto combinato della riforma tariffaria e dall'effetto derivante dalla redistribuzione delle agevolazioni per gli energivori, con un **aggravio complessivo stimato dal Governo in circa 450 ML€**.

## L'ARERA nel contesto europeo e nazionale

L'[Autorità per l'energia elettrica e il gas ed il sistema idrico](#) (AEEGSI), ridenominata, con legge di bilancio 2018 ([legge n. 205/2017, articolo 1, commi 527-530](#)), Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), è un organismo indipendente istituito con la [legge 14 novembre 1995, n. 481](#), avente funzioni di regolazione e controllo nei settori dell'energia elettrica, del gas, del sistema idrico e dei rifiuti.

Le Autorità indipendenti rappresentano un peculiare modello di organizzazione amministrativa che si caratterizza per la sottrazione all'indirizzo politico governativo di alcune funzioni e per un alto grado di competenza tecnica.

Tanto l'**indipendenza** che la **competenza tecnica** sono strumentali allo svolgimento delle **funzioni di regolazione** e di **controllo** che le Autorità sono chiamate a svolgere **a tutela di interessi pubblici e privati di rilevanza costituzionale**.

Il quadro legislativo europeo assegna alle Autorità indipendenti un ruolo di grande rilevanza, prevedendo che negli ordinamenti nazionali esse garantiscano in piena autonomia l'attuazione dei principi comunitari, traducendoli in norme regolamentari e in azioni di vigilanza conformi al dettato normativo dell'Unione.

Molte delle Autorità nazionali operano in sistemi di controllo istituzionale europeo, caratterizzandosi così anche come organismi di raccordo tra il diritto europeo ed il diritto interno.

Tale è il caso dell'ARERA che svolge un ruolo primario nel sistema della regolazione energetica ai sensi della legge istitutiva n. 481/1995, nonché delle direttive europee del c.d. "**Terzo pacchetto Energia**" (**direttive 2009/72/UE e 2009/73/UE**): le norme europee impongono che la funzione regolatoria si affidi ad un organismo che offra le massime garanzie di essere "**funzionalmente indipendente da qualsiasi altro soggetto pubblico e privato**" ([articolo 35 della direttiva 2009/72/UE](#)).

L'Autorità inoltre, tramite l'Agenzia per la Cooperazione dei regolatori dell'Energia (ACER), costituisce collegamento con gli organi di governo europeo e con le linee comunitarie di politica energetica.

Nel rimandare più diffusamente al [tema dell'attività parlamentare relativo alle Autorità indipendenti](#), si segnala che nel corso della **XVII legislatura**, il Parlamento ha affrontato alcune questioni concernenti la collocazione delle Autorità nel sistema politico istituzionale, l'attribuzione alle stesse di poteri normativi, la questione della loro autonomia anche finanziaria e contabile, il controllo giurisdizionale sugli atti (generalmente, deliberazioni) delle stesse Autorità, questioni che hanno visto coinvolta anche l'ex AEEGSI, ora ARERA, ed in particolare l'effettivo recepimento a livello nazionale delle Direttive europee in materia di energia.

Sono proseguiti, in particolare, gli interventi (già inaugurati con il [D.L. n. 248/2007](#), convertito dalla [legge n. 31 del 2008](#) e con l'[articolo 23, comma 1 del D.L. n. 201/2011](#)), tesi a favorire la predisposizione di **regole unitarie per le Autorità**, pur nella salvaguardia della pluralità di modelli e di obiettivi e della conseguente pluralità di soluzioni organizzative e funzionali.

Va in tale direzione l'[articolo 22 del D.L. n. 90/2014](#), che ha modificato la [legge n. 481/1985](#) istitutiva delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. Ai sensi di tale intervento, i componenti dell'Autorità, alla cessazione dall'incarico, non possono essere nuovamente nominati componenti di una autorità indipendente, a pena di decadenza, per un periodo pari a cinque anni.

La [legge di riforma della pubblica amministrazione \(art. 8, co. 1, lett. c\), n. 6\), L. 124/2015](#)) ha previsto poi un intervento di ampio respiro, delegando il Governo a proseguire nell'opera di razionalizzazione su tre aspetti:

- sulle **funzioni condivise tra ministeri ed autorità** indipendenti per evitare sovrapposizioni, anche con soppressione degli uffici che svolgono funzioni che si sovrappongono a quelle delle *authorities* e viceversa;
- sul **trattamento economico** dei componenti e del personale delle autorità al fine di individuare criteri omogenei, evitando maggiori oneri e salvaguardando le professionalità;
- sul **finanziamento** delle autorità attraverso l'individuazione di criteri omogenei e prevedendo la partecipazione dei soggetti privati regolati o vigilati.

La delega in questione non è stata però esercitata.

Per ciò che specificamente concerne le funzioni dell'Autorità in materia di energia, si è intervenuti per dar seguito ai **rilevi mossi dalla Commissione UE** circa la non corretta attuazione da parte dello **Stato Italiano** del [Terzo pacchetto energia \(procedura di infrazione n. 2014/2286\)](#), con la [legge europea 2014 \(legge n. 115/2015\)](#) e con la [legge europea 2015-2016 \(Legge n. 122/2016\)](#).

Infine, come sopra già evidenziato, l'articolo 1, commi 527-530 della legge di bilancio per il 2018 ([legge n. 205/2017](#)) ha attribuito all'Autorità funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, espressamente incluso tra i servizi a rete. In conseguenza dell'ampliamento delle competenze, l'Autorità ha assunto la denominazione di "Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente" (ARERA). La medesima legge di bilancio ha fissato la composizione dell'Autorità in **cinque membri, compreso il Presidente**, nominati, ai sensi dell'articolo 2, commi 7 e 8, della [legge 14 novembre 1995, n. 481](#), **su proposta del Ministro dello sviluppo economico d'intesa con il Ministro dell'ambiente** e della tutela del territorio e del mare. Conseguentemente, la norma prevede la soppressione della lettera c) del comma 1 dell'articolo 23 del [D.L. 201/2011](#), che aveva ridotto i membri da cinque a tre, compreso il Presidente.

### **Ruolo e funzioni dell'ARERA: evoluzione del quadro normativo**

Per l'originaria Autorità per l'energia elettrica ed il gas furono delineate dalla legge istitutiva ([legge 14 novembre 1995, n. 481](#)) competenze **molto generali** che interessavano settori in corso di liberalizzazione ai sensi della disciplina europea in materia. Tali competenze sono state via via implementate. Le competenze regolatorie e di controllo dell'Autorità sono state così estese ai servizi idrici ([D.L. n. 201/2011](#)) e, da ultimo, nel corso della XVII legislatura, con la Legge di bilancio 2018 (articolo 1, commi 527-530, [Legge n. 205/2017](#)), al ciclo dei rifiuti. In

conseguenza di quest'ultimo intervento, l'Autorità è stata ridenominata "Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente" (ARERA).

La [legge n. 481/1995](#) riconosce all'Autorità le seguenti funzioni :

- le funzioni di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, quali gas, energia elettrica (cui è specificamente dedicato l'articolo 3 della legge), sistema idrico, a seguito di modifiche intervenute con il [D.L. n. 201/2011](#) e ciclo dei rifiuti, in virtù della legge di bilancio per il 2018.

Per ciò che attiene al sistema idrico, si ricorda che, nella XVI legislatura, l'articolo 21, comma 19 del [Decreto legge n. 201/11](#), convertito nella [legge n. 214/11](#), ha attribuito all'Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia, da esercitare con i poteri attribuiti dalla legge istitutiva n. 481/95. Il [D.P.C.M. 20 luglio 2012](#) ha poi individuato le funzioni dell'Autorità attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici.

- la funzione di tutelare gli interessi dei consumatori, attraverso l'attività di regolazione e di controllo dei predetti settori, tenuto conto della normativa europea in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo.

Per i settori dell'energia elettrica e del gas, al fine di tutelare i clienti finali e di garantire mercati effettivamente concorrenziali, le competenze dell'Autorità delineate dalla [legge n. 481/1995](#) comprendono tutte le attività della relativa filiera. In particolare, l'Autorità:

- definisce le condizioni tecnico-economiche di accesso e interconnessione alle reti;
- stabilisce ed aggiorna, in relazione all'andamento del mercato, **la tariffa base**, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe nei settori dell'energia, in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio, l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi di carattere sociale, tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi onere improprio ([articolo 2 della legge n. 481/1995](#)).

La [legge n. 481/1995](#) rimanda poi, per la disciplina interna anche al regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità.

Dunque, l'Autorità deve "garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza" nei settori dei servizi di pubblica utilità, nonché assicurare la fruibilità e la diffusione dei servizi in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori. Il sistema tariffario deve inoltre "armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse". L'Autorità viene preposta alla regolazione e al controllo del settore di propria competenza con il riconoscimento di una **piena autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione** ([articolo 2 della legge n. 481/1995](#)).

La **legge di bilancio per il 2018** ([Legge n. 205/2017](#), articolo 1, comma 527) - senza operare una modifica esplicita alla [legge n. 481/1995](#)) attribuisce all'Autorità - nell'ambito dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla [legge n. 481/1995](#) - una serie di funzioni di regolazione e controllo, in materia di ciclo dei rifiuti, tra i quali l'emanazione di direttive per la valutazione dei costi delle singole prestazioni; la definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentite le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi; la conoscenza e trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza; la tutela dei diritti degli utenti, singoli o associati; la definizione di schemi tipo dei contratti di servizio; la predisposizione e l'aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti sulla base del principio « chi inquina paga »; l'approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento; la formulazione di proposte relativamente alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati; la formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di gravi inadempienze e di non corretta applicazione e la predisposizione di una relazione annuale alle Camere sull'attività svolta.

I poteri di regolazione riconosciuti dalla legge istitutiva in materia energetica debbono essere letti alla luce della evoluzione del processo di liberalizzazione del mercato dell'energia a livello europeo e dunque debbono essere integrati con quelli previsti dal **D. Lgs. n. 93/2011**, di attuazione delle direttive del cd. "Terzo pacchetto energia": Direttive 2009/72/UE, 2009/73/UE e 2008/92/UE.

Si vedano, in particolare, per i poteri dell'Autorità riconosciuti in tale Decreto legislativo, gli articoli 16, 32, 37,39 e gli articoli 42-46. Tali norme sono state **modificate nel corso della XVII legislatura per dar seguito ai rilievi mossi dalla Commissione UE nella procedura di infrazione n. 2014/2286 circa la non corretta attuazione da parte dello Stato Italiano della normativa europea** per ciò che riguarda i poteri dell'ARERA e la sua indipendenza dal Ministero dello sviluppo economico.

I provvedimenti legislativi che hanno integrato il [Decreto legislativo n. 93/2011](#) sono stati:

- **l'articolo 26 della legge europea 2014** ([legge n. 115/2015](#))
- **l'articolo 33 della legge europea 2015-2016** ([Legge n. 122/2016](#)).

In particolare, quest'ultimo provvedimento apporta, a seguito di successive interlocuzioni con la Commissione UE, ulteriori modifiche al **D.Lgs. n. 93/2011** rispetto a quelle già apportate dall'[articolo 26 della legge n. 115/2015](#), con la finalità di assicurare la definitiva chiusura della procedura di infrazione (cfr. sul punto, quanto dichiarato dalla viceministra Teresa Bellanova, intervenuta il [7 giugno 2017 in Commissione attività produttive della Camera](#)).

Nel contesto politico istituzionale interno, ai sensi della legge istitutiva, l'Autorità svolge attività consultiva e di segnalazione al Governo nelle materie di propria

competenza anche ai fini della definizione, del recepimento e della attuazione della normativa comunitaria.

L'ARERA ha dunque una funzione consultiva nei confronti di Parlamento e Governo ai quali può formulare segnalazioni e proposte e presentare annualmente, come anticipato sopra, una Relazione Annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta. L'ultima relazione è stata presentata il [31 marzo 2017](#).

Infine, si segnala che, nella XVII legislatura, il [D. Lgs. n. 102/2014](#) del 4 luglio 2014 attuativo della [direttiva 2012/27/UE](#) sull'efficienza energetica, ha riconosciuto all'Autorità ulteriori funzioni di regolazione nel settore del teleriscaldamento e tele raffreddamento, con poteri di controllo, ispezione e sanzione.

Il quadro sopra delineato fa dunque emergere un **assetto di competenze assai composito**, che trova la sua effettiva portata nel concreto esercizio da parte dell'Autorità dei poteri generali ad essa riconosciuti in quanto organismo regolatore indipendente, poteri che, come detto, si sono evoluti a seguito del processo di liberalizzazione dei settori energetici ancora in atto.

## Focus

- [Il ruolo dell'ARERA nel Terzo pacchetto energia e nella normativa nazionale di recepimento](#)  
*aggiornato a 27 febbraio 2018*

### ***Il ruolo dell'ARERA nel Terzo pacchetto energia e nella normativa nazionale di recepimento***

L'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI) - ridenominata, con legge di bilancio 2018 ([legge n. 205/2017, articolo 1, commi 527-530](#)), Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) - svolge un ruolo primario nel sistema della regolazione energetica ai sensi della legge istitutiva n. 481/1995, nonché dalle direttive del c.d. "**Terzo pacchetto Energia**" (**direttive 2009/72/UE e 2009/73/UE**), le quali pongono in capo agli Stati membri l'obbligo di affidare la funzione regolatoria ad un organismo che offra le massime garanzie di essere "**funzionalmente indipendente da qualsiasi altro soggetto pubblico e privato**" ([articolo 35 della direttiva 2009/72/UE](#)).

Nel corso della XVII legislatura, si è intervenuti sul [D.Lgs. n. 93/2011](#) di recepimento del "Terzo pacchetto energia" con la **legge europea 2014 (legge n. 115/2015)** e con la **legge europea 2015-2016 (Legge n. 122/2016)**. Gli interventi sono finalizzati a dar seguito ai **rilievi mossi dalla Commissione UE** circa la non corretta attuazione da parte dello Stato Italiano del **Terzo pacchetto energia (procedura di infrazione n. 2014/2286)** relativamente ai poteri dell'ARERA e la sua indipendenza dal Ministero dello sviluppo economico.

Il [D.Lgs. n. 93/2011](#) – come modificato – contiene dunque una serie di disposizioni, le quali, ferme restando le attribuzioni riconosciute dalla legge istitutiva, implementano ruolo, funzioni e autonomia dell'Autorità.

In particolare, l'articolo 42 del [D.Lgs. n. 93/2011](#), modificato dall'articolo 26 della legge europea 2014 ([legge n. 115/2015](#)), dispone che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas adotta tutte le misure ragionevoli e idonee al perseguimento delle seguenti **finalità, che integrano quelle previste dalla sua legge istitutiva (legge n. 481/1985)**:

- a) promuovere, in stretta cooperazione con l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia - ACER, con le autorità di regolamentazione degli altri Stati membri e con la Commissione UE, **mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale concorrenziali, sicuri e ecologicamente sostenibili**, nonché l'efficace apertura del mercato per tutti i clienti e i fornitori dell'UE;
- b) assicurare **condizioni regolatorie appropriate** per il funzionamento efficace e affidabile delle reti dell'elettricità e del gas, tenendo conto degli obiettivi a lungo termine;
- c) contribuire a conseguire, nel modo più efficace sotto il profilo dei costi, lo **sviluppo di sistemi non discriminatori sicuri, affidabili ed efficienti orientati al consumatore e promuovere** l'adeguatezza dei sistemi e, in linea con gli obiettivi generali in materia di politica energetica, **l'efficienza energetica** nonché l'integrazione della **produzione su larga scala e su scala ridotta di energia elettrica e di gas da fonti di energia rinnovabili** e la produzione decentrata nelle reti di trasporto, di trasmissione e di distribuzione;
- d) **agevolare** l'accesso alla rete di **nuova capacità di generazione**, in particolare eliminando gli ostacoli che potrebbero impedire l'accesso di nuovi operatori del

- mercato e l'immissione dell'energia elettrica e del gas da fonti di rinnovabili;
- e) **provvedere affinché i clienti beneficino del funzionamento efficiente** del mercato nazionale, promuovere una concorrenza effettiva e contribuire a garantire la tutela dei consumatori;
  - f) contribuire a conseguire un **servizio pubblico di elevata qualità** nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, contribuire alla tutela dei clienti vulnerabili anche in termini di condizioni economiche di fornitura di gas naturale loro applicate e alla compatibilità dei processi di scambio dei dati necessari per il cambio di fornitore da parte degli utenti.

Ai sensi del successivo [articolo 43 del D.Lgs. n. 93/2011](#), anch'esso modificato dalla legge europea 2014, **ferme restando le competenze attribuite** all'Autorità ai sensi della normativa vigente, l'ARERA garantisce:

- a) l'applicazione effettiva, da parte degli esercenti i servizi, delle misure di **tutela dei consumatori**;
- b) **l'accesso ai dati del consumo dei clienti**, la messa a disposizione di un formato armonizzato **facilmente comprensibile** per i dati relativi ai consumi e il rapido accesso di tutti i clienti ai dati di consumo;
- c) l'adempimento da parte dei **gestori dei sistemi di trasmissione e distribuzione** e, se necessario, dei proprietari dei sistemi, nonché di qualsiasi impresa elettrica o di gas naturale, degli **obblighi derivanti dalle direttive europee** in materia 2009/72/UE e 2009/73/UE, dei Regolamenti 713/2009/UE, 714/2009/UE e 715/2009/UE e ss.mod, nonché da altre norme europee, comprese quelle in materia transfrontaliera.

**L'Autorità inoltre vigila:**

- a) sui **programmi di investimento dei gestori dei sistemi di trasmissione** e dei gestori dei **sistemi di trasporto**;
- b) sull'applicazione delle norme che disciplinano **funzioni e responsabilità dei gestori** dei sistemi di trasmissione, dei gestori dei sistemi di trasporto, dei gestori dei sistemi di distribuzione, dei fornitori, dei clienti e di altri soggetti partecipanti al mercato;
- c) sull'applicazione, da parte degli operatori, delle **misure di salvaguardia adottate dal Ministero dello sviluppo economico** di cui all'[articolo 42 della direttiva 2009/72/UE](#) e di cui all'[articolo 46 della direttiva 2009/73/UE](#).

**L'Autorità monitora:**

- a) il grado e l'efficacia di apertura dei mercati all'ingrosso e al dettaglio, compresi le borse dell'energia elettrica e del gas naturale, **i prezzi fatturati ai clienti civili inclusi i sistemi di prepagamento e gli anticipi**, la percentuale dei clienti che cambiano fornitore, la percentuale delle disattivazioni, le spese per i servizi di manutenzione e per la loro esecuzione;
- b) la sussistenza di **pratiche contrattuali restrittive**, comprese le clausole di esclusiva, che possono impedire ai grandi clienti non civili di impegnarsi simultaneamente con più di un fornitore o limitare la loro scelta in tal senso;
- c) la **cooperazione tecnica** tra operatori dei sistemi di trasmissione degli Stati membri dell'Unione europea, nonché dei Paesi terzi.

L'ARERA può effettuare **indagini sul funzionamento dei mercati** dell'energia elettrica e del gas naturale, nonché adottare e imporre i provvedimenti opportuni, necessari e proporzionati per promuovere una concorrenza effettiva e garantire il buon funzionamento dei mercati. In funzione della promozione della concorrenza, l'Autorità può in particolare adottare misure temporanee di regolazione asimmetrica.

L'Autorità deve poi trasmettere alle Autorità di regolazione competenti degli Stati membri dell'Unione europea, **all'ACER e alla Commissione europea la relazione annuale sull'attività svolta**, nella quale, oltre a descrivere le iniziative assunte e i risultati conseguiti in ordine ai propri compiti, fornisce un'analisi dei programmi di investimento dei gestori dei sistemi di trasmissione e di trasporto sotto il profilo della loro conformità di sviluppo della rete a livello europeo. L'analisi può includere raccomandazioni per la modifica dei predetti piani di investimento.

Ai sensi dell'**articolo 44 del D.Lgs. n. 93/2011**, l'Autorità **decide sui reclami presentati** contro un gestore di un sistema di trasmissione, di trasporto, di stoccaggio, di un sistema GNL o di distribuzione **per quanto concerne gli obblighi a tali gestori imposti in attuazione delle direttive comunitarie sui mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale.**

L'**articolo 45 del D.Lgs. n. 93/2011**, anch'esso modificato dalla legge europea 2014, disciplina - fermo restando quanto previsto dalla **legge n. 481/1995** – il **potere dell'Autorità di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie in caso di inosservanza delle prescrizioni e degli obblighi** previsti da specifiche disposizioni del **Regolamento n. 714/2009**, sulle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica e del **Regolamento n. 715/2009** sulle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale.

Ai sensi di tale articolo, l'Autorità irroga altresì sanzioni amministrative pecuniarie **in caso di mancato rispetto delle decisioni giuridicamente vincolanti dell'ACER o dell'Autorità stessa.**

Tale norma è stata oggetto di **modifica anche da parte** dell'articolo 33 **della legge europea 2015-2016 (Legge n. 122/2016)**. La Commissione UE (punto 3.3.b della lettera di costituzione in mora "Poteri dell'Autorità nazionale di regolamentazione in merito all'irrogazione delle sanzioni previste dal **Reg. (CE) n. 714/2009** e dal **Reg. (CE) n. 715/2009**") ha contestato all'Italia il mancato conferimento all'ARERA del potere di comminare sanzioni per le violazioni delle seguenti norme, che non erano espressamente citate nell'**articolo 45 del D.Lgs. n. 93/2011**:

- articolo 20 (*Comunicazione di informazioni e riservatezza*) e dell'allegato I (*interconnessione tra sistemi nazionali*) del **regolamento (CE) n. 714/2009**
- articoli 13 (*Tariffe per l'accesso alle reti*), 20 (*Registrazione delle informazioni da parte dei gestori dei sistemi*) e 21 (*Regole sul bilanciamento e oneri di sbilancio*) e dell'allegato I (*Orientamenti SU*) del **regolamento (CE) n. 715/2009**.

La legge europea ha inserito nell'articolo 45 il richiamo a tali norme.

L'**articolo 16 del D. Lgs.n. 93/2011**– concernente i **piani di sviluppo decennali**

**della rete** – è stato **anch'esso modificato** nel corso della XVII legislatura (dall'[articolo 26 della legge n. 115/2015](#)), al fine di meglio **distinguere ruoli e competenze del Ministero e dell'ARERA** in conformità a quanto previsto dall'[articolo 22 della direttiva 2009/73/UE](#).

A seguito di tali modifiche normative, i Gestori di rete, a decorrere dall'entrata in vigore della [legge 115/2015](#), sono tenuti a trasmettere annualmente **unicamente all'ARERA** e al Ministero dello sviluppo economico il proprio piano decennale di sviluppo della rete. L'Autorità, ricevuto il piano, lo sottopone alla consultazione degli utenti della rete effettivi o potenziali secondo modalità aperte e trasparenti, dalla stessa definite, e rende pubblici i risultati della consultazione, ai sensi del nuovo [comma 2 dell'articolo 16 D. Lgs. 93/2011](#).

Il **Ministero dello sviluppo economico**, ai sensi del nuovo comma 6 del citato articolo 16, è tenuto a **valutare la coerenza** dei piani decennali di sviluppo della rete con la [strategia energetica nazionale](#), con i programmi infrastrutturali derivanti da accordi internazionali firmati dal Governo italiano e con l'esigenza di garantire, nel medio e lungo termine, la sicurezza degli approvvigionamenti.

Per contro, **all'ARERA spettano i compiti** di cui ai successivi nuovi commi 6-*bis*, 7 e 8 dell'articolo 16 del D.lgs. 93/2011, e dunque:

- **valutare se il piano decennale di sviluppo della rete contempli tutti i fabbisogni** in materia di investimenti individuati nel corso della procedura consultiva e se esso sia coerente con il piano decennale non vincolante di sviluppo della rete a livello europeo. Se insorgono dubbi sulla coerenza con il piano decennale di sviluppo della rete a livello europeo, l'Autorità consulta l'Agenzia per la cooperazione tra i regolatori nazionali dell'energia. L'Autorità può chiedere al Gestore di modificare il suo piano decennale di sviluppo (comma 6-*bis*);
- **monitorare l'attuazione del piano decennale di sviluppo della rete** (comma 7);

Inoltre, nei casi in cui il Gestore, per cause a esso imputabili, non realizzi un investimento che, in base al piano decennale di sviluppo della rete, doveva essere realizzato nel triennio successivo, e nei casi in cui la mancata realizzazione costituisca ostacolo all'accesso al sistema o allo sviluppo concorrenziale del mercato del gas naturale, l'Autorità impone al Gestore di realizzare l'investimento medesimo entro un termine definito, purché tale investimento sia ancora pertinente sulla base del più recente piano decennale di sviluppo della rete (comma 8).

Quanto ai compiti dell'ARERA nel quadro attuativo del Terzo pacchetto energia, si richiama anche l'[articolo 32 del D.Lgs. n. 93/2011](#), come modificato dalla legge europea 2014, il quale dispone che l'ARERA provvede alla disciplina del **bilanciamento di merito economico** secondo criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori, **con tariffe del servizio di bilanciamento determinate in modo corrispondente ai costi del servizio**.

Infine, l'[articolo 37 del D.Lgs. n. 93/2011](#), anch'esso modificato dalla legge europea 2014, dispone che l'ARERA individui le **modalità e le condizioni delle importazioni e delle esportazioni di energia elettrica per mezzo della rete di trasmissione nazionale**, tenendo conto degli indirizzi adottati dal MISE in relazione

agli impegni sull'utilizzo della capacità di transito di energia elettrica derivanti da atti e da accordi internazionali nonché da progetti comuni definiti con altri Stati.

Tale articolo è stato oggetto di modifica anche da parte dell'**articolo 33** della **legge europea 2015-2016** ([Legge n. 122/2016](#)), essendo emersa l'esigenza, a seguito di colloqui con i servizi della Commissione UE, di apportare ulteriori correzioni, al fine di assicurare la definitiva chiusura della procedura di infrazione.

La Viceministra Teresa Bellanova – intervenuta in X Commissione attività produttive il [7 giugno 2016](#) - ha illustrato l'*excursus* che ha condotto alle modifiche intervenute sull'articolo in questione. Nella lettera di costituzione in mora della Commissione UE, è stato eccepito all'Italia che l'[articolo 37, comma 3, del D.Lgs. n. 93/2011](#) sottraesse alla competenza esclusiva dell'Autorità nazionale di regolamentazione i poteri relativi alla definizione di termini e condizioni per l'accesso alle infrastrutture transfrontaliere.

Tale disposizione è stata dunque riformulata dall'articolo 26, comma 1, lettera *d*) della legge europea 2014, **limitando le competenze del Ministero dello sviluppo economico all'adozione di indirizzi necessari** ad assicurare il rispetto di impegni sull'utilizzo della capacità di transito dell'energia elettrica, derivanti da atti e da accordi internazionali nonché da progetti comuni definiti **con altri Stati**.

L'**ulteriore modifica** disposta con il comma 1 lettera *a*) dell'articolo 33 della legge europea 2015-2016 ([Legge n. 122/2016](#)), ha specificato che gli atti e gli accordi internazionali oggetto della norma riguardano l'Italia ed **altri Stati non appartenenti all'Unione Europea**.

La Commissione UE ha poi ritenuto che la legislazione italiana impedisse ad un soggetto che realizza una linea di interconnessione con Paesi membri di poter operare in qualità di gestore (punto 1 della lettera di costituzione in mora "Limitazione del numero di gestori dei sistemi di trasmissione e norme sugli interconnettori – violazione dell'[articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2009/72/UE](#)"). La legge europea 2015-2016 pertanto è intervenuta sull'articolo 39 del [D.Lgs. n. 93/2011](#) inserendovi un nuovo comma 3-*bis*, il quale prevede che **le imprese che realizzano a proprio carico nuove linee elettriche di interconnessione con i sistemi elettrici di altri Stati membri sono designate quali gestori di sistemi di trasmissione unicamente a seguito della loro certificazione da parte dell'ARERA** secondo le procedure delineate nella disciplina del Terzo pacchetto energia, **fatte salve le temporanee esenzioni eventualmente riconosciute dalle autorità competenti** ai sensi dell'[articolo 17 del regolamento \(CE\) n. 714/2009](#). Resta fermo l'obbligo per tali imprese di rispettare tutte le condizioni affinché il gestore del sistema elettrico di trasmissione nazionale possa effettuare la gestione in sicurezza di tutte le porzioni della rete elettrica di trasmissione.

Analogo obbligo è in capo al gestore del sistema elettrico nazionale dello Stato membro confinante interessato dalla interconnessione. Tale nuovo comma è finalizzato a superare le osservazioni della Commissione, prevedendo la **possibilità per i soggetti che realizzano linee di interconnessione con i Paesi membri di essere designati quali gestori della linea stessa, anche dopo il periodo di esenzione**, a seguito della certificazione dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

Si ricorda, in proposito, che la disciplina contenuta nel Terzo pacchetto energia ([articolo 10, paragrafo 2 della direttiva 2009/72/UE](#)) stabilisce che le imprese proprietarie di un sistema di trasmissione - che sono state certificate dall'autorità nazionale di regolamentazione come imprese che hanno osservato le prescrizioni secondo la procedura di certificazione previste dal medesimo D.Lgs. - vengano designate dagli Stati membri quali gestori di sistemi di trasmissione. La designazione dei gestori di sistemi di trasmissione è notificata alla Commissione. L'articolo 36 del [D.Lgs. n. 93/2011](#) attribuisce a Terna S.p.A. il ruolo di gestore unico della rete di trasmissione e dispacciamento di energia elettrica. Il comma 1 infatti dispone che tale attività sia riservata allo Stato e svolta in regime di concessione da Terna Spa, che opera come gestore del sistema di trasmissione, secondo modalità definite nella convenzione stipulata tra la stessa Terna e il Ministero dello sviluppo economico per la disciplina della stessa concessione. Lo stesso articolo 36 dispone che l'ARERA definisca e avvii la procedura ai sensi dell'[articolo 10 della direttiva 2009/72/UE](#) per l'emissione della certificazione del gestore del sistema di trasmissione nazionale.

## La nuova Strategia energetica nazionale

La **nuova Strategia energetica nazionale (SEN)** adottata dal Governo a **novembre 2017**, è documento di programmazione e indirizzo nel settore energetico, approvato all'esito di un processo di aggiornamento e di riforma del precedente Documento programmatico, già adottato nell'anno 2013.

Si ricorda che la "Strategia energetica nazionale" (SEN) è stata introdotta nell'ordinamento nel 2008, quale strumento di indirizzo e programmazione della politica energetica nazionale. Al centro della Strategia era originariamente prevista la attivazione di una nuova politica per l'energia nucleare. Il D.L. n. 34/2011 ha dettato una nuova formulazione che manteneva l'istituto della "Strategia energetica" senza però riferimento al nucleare; anche questa nuova formulazione è stata tuttavia abrogata dal referendum del 12 e 13 giugno 2011. L'adozione della SEN da parte del Governo era subordinata, dalla citata normativa, ad una procedura che prevedeva, tra l'altro, il parere delle Commissioni parlamentari. In **assenza, dunque, di una norma espressa** che disciplini il procedimento d'adozione della SEN, il Governo ha utilizzato lo strumento del decreto interministeriale, previa consultazione pubblica.

La prima Strategia Energetica Nazionale del 2013 è stata infatti frutto di un processo di consultazione avviato a metà ottobre 2012 in seguito all'approvazione in Consiglio dei Ministri del documento di proposta ed è proseguito con il confronto con le istituzioni, le associazioni di categoria, le parti sociali e sindacali, le associazioni ambientaliste e dei consumatori, enti di ricerca e centri studi. Sono stati inoltre ricevuti suggerimenti e contributi da cittadini e singole aziende attraverso la consultazione pubblica che si è svolta *on-line* sul sito *web* del Ministero dello Sviluppo economico. La prima SEN è stata approvata con decreto interministeriale firmato dai Ministri dello sviluppo economico e dell'ambiente allo scadere della XVI legislatura ( [decreto 8 marzo 2013](#)).

Il percorso di adozione da parte del Governo della **nuova Strategia energetica nazionale** si è avviato e concluso nel corso della XVII legislatura e ha visto **coinvolto il Parlamento**, i soggetti istituzionali interessati e gli operatori del settore. Dopo una preliminare **illustrazione** delle linee guida per la nuova Strategia, svoltasi il 1° marzo 2017, presso le Commissioni riunite VIII (Ambiente) e X (Attività produttive) della Camera dei deputati, da parte del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro dell'Ambiente, il successivo 10 maggio 2017 è stato presentato alle Camere, il **Documento per la consultazione pubblica** in vista della successiva adozione della Nuova Strategia. La consultazione sulla Strategia energetica nazionale (SEN) è stata avviata il 12 giugno e si è chiusa il 12 settembre 2017. Sono stati presentati 251 contributi completi e 838 tematici e sono stati effettuati 40 incontri diretti.

Il 24 ottobre 2017, il ministro dello Sviluppo economico e il ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare hanno svolto un'audizione presso le Commissioni riunite Ambiente e Attività produttive di Camera e Senato sugli esiti della consultazione pubblica. In tale occasione è stato presentato un **documento** relativo allo stato di avanzamento della consultazione, con le relative **schede riassuntive**.

Con il **decreto interministeriale 10 novembre 2017** è stata approvata la **nuova Strategia energetica nazionale**.

La nuova SEN 2017 pone un orizzonte di azioni da conseguire al 2030, in coerenza con lo scenario a lungo termine del 2050 stabilito dalla *Roadmap* europea che prevede la decarbonizzazione e la riduzione di almeno l'80% delle emissioni di gas serra rispetto al 1990.

Si evidenzia in proposito che la programmazione energetica nazionale necessita di un approccio coordinato con gli indirizzi e gli atti di **politica energetica adottati**

all'interno dell'Unione europea. Infatti, l'articolo 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) introduce una base giuridica specifica per il settore dell'energia, basata su competenze condivise fra l'UE e i Paesi membri.

La politica energetica dell'Unione europea, nel quadro del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, si articola essenzialmente su quattro linee di intervento:

- **sicurezza dell'approvvigionamento**, per assicurare una fornitura affidabile di energia quando e dove necessario;
- **garantire il funzionamento del mercato dell'energia e dunque la sua competitività**, per assicurare prezzi ragionevoli per utenze domestiche e imprese;
- **promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili**, attraverso l'abbattimento delle emissioni di gas ad effetto serra e la riduzione della dipendenza da combustibili fossili;
- **promuovere l'interconnessione delle reti energetiche**;

L'articolo 194 del TFUE rende dunque alcuni settori della politica energetica materia di competenza concorrente, segnando un passo avanti verso una politica energetica comune. Ogni Stato membro mantiene tuttavia il diritto di «determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico» (articolo 194, paragrafo 2).

La strategia energetica nazionale deve dunque muoversi - nei suoi obiettivi più generali - in linea con il quadro evolutivo in materia di energia e clima delineato in sede europea.

A questo proposito, appare opportuno ricordare che il **30 novembre 2016** la **Commissione europea** ha presentato il **pacchetto legislativo "Energia pulita per tutti gli europei"**, a completamento delle iniziative legislative previste nell'ambito della Strategia dell'Unione dell'energia. Le proposte legislative del pacchetto riguardano l'efficienza energetica, le energie rinnovabili, l'assetto del mercato dell'energia elettrica, la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico e le norme sulla governance per l'Unione dell'energia e intendono fornire un **quadro di riferimento** più appropriato per conseguire gli **obiettivi europei al 2030** che il Consiglio europeo ha fissato nell'ottobre 2014:

- **ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 40%** (rispetto ai livelli del 1990);
- **raggiungere la quota del 27% di energia da fonti rinnovabili** (dei consumi finali complessivi);
- **aumentare l'efficienza energetica del 27%** rispetto alle proiezioni di consumo basate sui criteri vigenti.

Al riguardo, la **proposta di direttiva COM(2016)761** propone di modificare la direttiva 2012/27/UE al fine di introdurre un obiettivo unionale vincolante di miglioramento dell'efficienza energetica del 30% per il 2030.

Gli Stati membri presteranno ciascuno il proprio contributo (obiettivi nazionali specifici) nei **Piani nazionali per l'energia e il clima**. La **nuova SEN 2017**, adottata con il citato [decreto interministeriale 10 novembre 2017](#) costituirà parte integrante del Piano nazionale italiano per l'energia ed il clima.

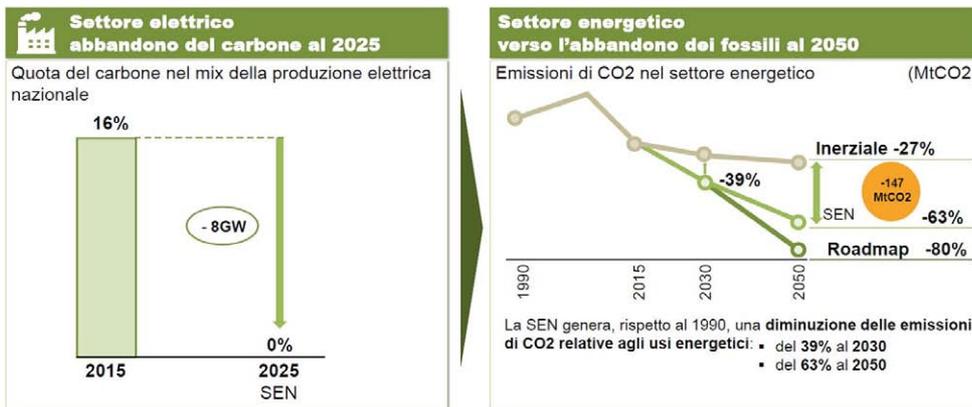
## Gli obiettivi e le priorità della nuova SEN

La **nuova Strategia Energetica Nazionale**, adottata con **D.M. 10 novembre 2017**, prevede i seguenti macro-obiettivi di politica energetica:

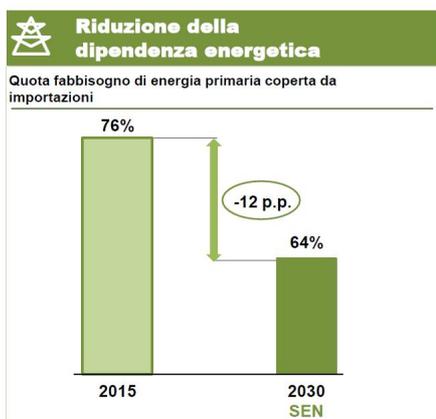
- migliorare la **competitività** del Paese, al fine di ridurre il *gap* di prezzo e il costo dell'energia rispetto alla UE, assicurando che la transizione energetica di più lungo periodo (2030-2050) non comprometta il sistema industriale italiano ed europeo a favore di quello extra-UE.



- raggiungere in modo sostenibile gli obiettivi ambientali e di **de-carbonizzazione** al 2030 definiti a livello europeo, con un'ottica ai futuri traguardi stabiliti nella COP21 e in piena sinergia con la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile. A livello nazionale, lo scenario che si propone prevede il *phase out* degli impianti termoelettrici italiani a carbone entro il 2030, in condizioni di sicurezza;



- continuare a migliorare la **sicurezza di approvvigionamento** e la flessibilità e sicurezza dei sistemi e delle infrastrutture.

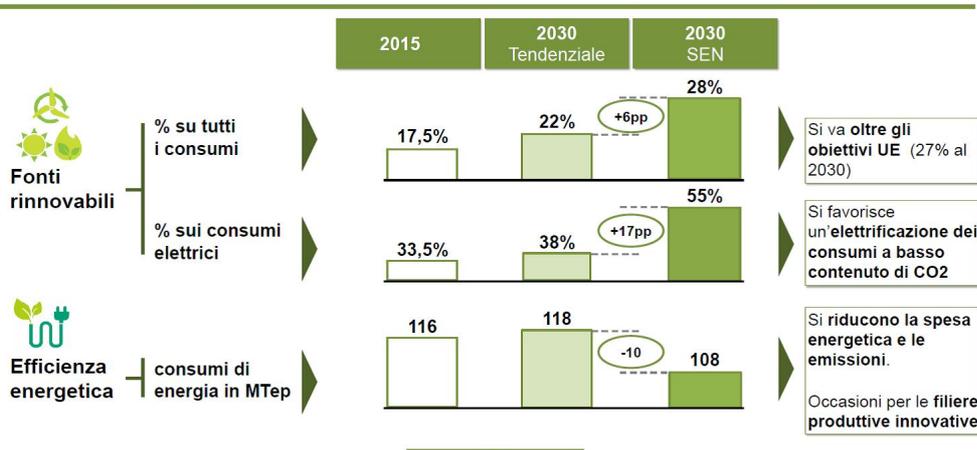


- ### Cosa prevede la SEN
- ✓ Fonti rinnovabili ed efficienza per ridurre la dipendenza dall'estero
  - ✓ Investimenti sulle reti per maggiore flessibilità, adeguatezza e resilienza
  - ✓ Mercati integrati con l'Europa per l'energia e i servizi
  - ✓ Mercato della capacità per garantire l'adeguatezza nel sistema elettrico
  - ✓ Gestione più efficiente dei flussi e punte di domanda gas variabili
  - ✓ Diversificazione delle fonti e rotte di approvvigionamento gas per motivi geopolitici e per aumento concorrenza

Sulla base dei precedenti obiettivi, sono individuate le seguenti **priorità di azione**:

- **lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili.**  
Per le fonti energetiche rinnovabili, gli specifici obiettivi sono così individuati:
  - raggiungere il 28% di rinnovabili sui consumi complessivi al 2030 rispetto al 17,5% del 2015;
  - rinnovabili elettriche al 55% al 2030 rispetto al 33,5% del 2015;
  - rinnovabili termiche al 30% al 2030 rispetto al 19,2% del 2015;
  - rinnovabili trasporti al 21% al 2030 rispetto al 6,4% del 2015.
- **l'efficienza energetica.**  
Per l'efficienza energetica, gli obiettivi sono così individuati:
  - riduzione dei consumi finali (10 Mtep/anno nel 2030 rispetto al tendenziale);
  - cambio di mix settoriale per favorire il raggiungimento del target di riduzione CO2 non-ETS, con focus su residenziale e trasporti.

#### Fonti rinnovabili ed efficienza energetica: più investimenti per una crescita sostenibile



- **sicurezza energetica.** La nuova SEN si propone di continuare a migliorare sicurezza e adeguatezza dei sistemi energetici e flessibilità delle reti gas ed elettrica così da:
  - o integrare quantità crescenti di rinnovabili elettriche, anche distribuite, e nuovi

player, potenziando e facendo evolvere le reti e i mercati verso configurazioni smart, flessibili e resilienti;

o gestire la variabilità dei flussi e le punte di domanda gas e diversificare le fonti e le rotte di approvvigionamento nel complesso quadro geopolitico dei paesi da cui importiamo gas e di crescente integrazione dei mercati europei;

o aumentare l'efficienza della spesa energetica grazie all'innovazione tecnologica.

- **competitività dei mercati energetici.** In particolare, il documento si propone di azzerare il *gap* di costo tra il gas italiano e quello del nord Europa, nel 2016 pari a circa 2 €/MWh, e di ridurre il *gap* sui prezzi dell'elettricità rispetto alla media UE, pari a circa 35 €/MWh nel 2015 per la famiglia media e intorno al 25% in media per le imprese;
- l'accelerazione nella **decarbonizzazione** del sistema: il *phase out* dal carbone. Si prevede in particolare una accelerazione della chiusura della produzione elettrica degli impianti termoelettrici a carbone al 2025, da realizzarsi tramite un puntuale e piano di interventi infrastrutturali.
- **tecnologia, ricerca e innovazione.** La nuova SEN pianifica di raddoppiare gli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico *clean energy*: da 222 Milioni nel 2013 a 444 Milioni nel 2021.

## Focus

- [La situazione energetica nazionale nel 2016](#)  
*aggiornato a 27 febbraio 2018*

## **La situazione energetica nazionale nel 2016**

Ad aprile 2017 il **Ministero dello sviluppo economico** ha presentato la **Relazione "La situazione energetica nazionale nel 2016"**.

Come si afferma nella premessa, la relazione è stata redatta, come accaduto lo scorso anno per la precedente Relazione, da un gruppo di lavoro appositamente costituito presso la DGSAIE del MISE, formato da rappresentanze istituzionali e settoriali interessate alla specifica tematica, con l'intento di fornire un quadro informativo finalizzato al monitoraggio e all'**aggiornamento della Strategia Energetica Nazionale**.

Nel Rapporto, si mette in evidenza che, **nel 2016**, l'Italia ha proseguito il suo percorso di rafforzamento della sostenibilità ambientale e dell'efficienza del proprio sistema energetico. In particolare, le **fonti rinnovabili (FER)** hanno consolidato il proprio **ruolo di primo piano nel sistema energetico nazionale** confermandosi una componente centrale dello sviluppo sostenibile del Paese, anche in termini di ricadute occupazionali.

La Relazione stima che nel 2016 le FER abbiano coperto il 17,6% dei consumi finali lordi di energia con un contributo particolarmente rilevante nel settore termico ed elettrico.

È poi proseguito il **miglioramento dell'efficienza energetica**: l'intensità energetica del PIL ha ripreso il suo *trend* di riduzione dopo la breve interruzione registrata nel 2015, raggiungendo i 107,8 tonnellate equivalenti di petrolio (Tep) per milione di euro, un decremento complessivo pari al 4,3% rispetto al 2012.

Il miglioramento è frutto anche dei molti strumenti di promozione adottati (dalle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici, al nuovo Conto termico ai Titoli di efficienza energetica) che hanno portato a rilevanti risparmi di energia e, conseguentemente, alla riduzione di emissioni inquinanti: la Relazione stima che complessivamente, nel periodo 2005-2016, con le misure per l'efficienza energetica, siano stati risparmiati 10,7 milioni di Tep all'anno di energia primaria e oltre 3,1 miliardi di euro di mancate importazioni.

La progressiva incidenza delle FER e la riduzione dell'intensità hanno contribuito, negli ultimi anni, alla riduzione della dipendenza del nostro Paese dalle fonti di approvvigionamento estere. La quota di fabbisogno energetico nazionale soddisfatta da importazioni nette rimane elevata (75,6%) ma più bassa di circa 7 punti percentuali rispetto al 2010.

Nel 2016, si contrae nuovamente la domanda di energia primaria ma crescono gli impieghi finali (0,9% rispetto al 2015), con aumenti per gli usi non energetici (3,7%) e nel settore civile (1,5%). Nel settore industriale, che nel complesso registra una diminuzione del -1,3%, aumenta però in modo sostanziale il ricorso al gas naturale (7,3%).

**Rimane un divario in termini di costi energetici** che svantaggia il nostro Paese: il differenziale fra i prezzi dei prodotti energetici in Italia e nell'Unione europea rimane positivo e si è arrestato il processo di convergenza iniziato qualche anno fa.

Permane un significativo premio pagato dalle imprese italiane per l'energia elettrica e uno più lieve (e in calo) per il gas acquistato dalle famiglie. Ciò - secondo la Relazione - è anche il risultato della maggiore pressione fiscale che nel nostro Paese colpisce i prodotti energetici: nel 2015, ultimo dato disponibile, ogni Tep di energia utilizzata era gravata da una imposta di 369 euro, un valore superiore del

58% alla media europea.

Infine, si ricorda che nella **Relazione annuale sullo stato dell'Unione dell'energia**, la Commissione europea ha pubblicato, il **1° febbraio 2017**, la sua **seconda relazione (COM(2017)53)**. Per quanto riguarda l'**Italia**, la Commissione europea ha certificato il **raggiungimento nel 2014 dell'obiettivo** – previsto da raggiungere entro il 2020 - **del 17%** di energia da fonti rinnovabili. La Commissione europea ha richiamato anche i **risultati positivi** conseguiti dall'Italia per quanto concerne l'efficienza energetica e la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. In particolare, sotto il profilo dell'**efficienza energetica**, la Commissione ha rilevato che, considerato il livello di consumo di energia primaria, si rendono necessari sforzi per mantenere il *trend* al ribasso. Sulla base dei **dati Eurostat**, infatti, l'Italia ha registrato una domanda di energia primaria nel 2014 pari a 143,8 Mtep, mentre i consumi finali di energia sono stati pari a 113,4 Mtep (esclusi gli usi non energetici). Circa la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, l'Italia, sempre in base ai dati Eurostat, mostra un *trend* positivo dal 2005 al 2014.

Tuttavia, nonostante i suddetti progressi, l'**Italia**, a giudizio della Commissione, **dovrà impegnarsi ancora al fine di migliorare la capacità di interconnessione** (l'Italia, infatti, è ancora insufficientemente collegata con il mercato dell'energia elettrica dell'UE e non ha ancora raggiunto l'obiettivo di interconnessione di energia elettrica 2020 del 10%) **e di ridurre i prezzi dell'energia elettrica** che, in generale, sono sopra la media UE.

## Gli oneri generali del sistema elettrico

"Gli **oneri generali di sistema elettrico** sono **componenti tariffarie il cui gettito**, di natura parafiscale, è **destinato alla copertura di costi relativi ad attività di interesse generale per il sistema elettrico**, previsti in attuazione di disposizioni normative primarie" (cfr. il [Documento per la consultazione 255/2016/R/eel dell'AEEGSI](#) (ora **ARERA**) del 24 maggio 2016 "Riforma della struttura tariffaria degli oneri generali di sistema per clienti non domestici nel mercato elettrico - Orientamenti iniziali per l'attuazione delle disposizioni dell'art. 3, comma 2, lettera b) del [D.L. n. 210/2015](#) convertito in [Legge 21/2016](#)").

Il gettito raccolto dall'applicazione degli oneri generali è trasferito su appositi **Conti di gestione** istituiti presso la **CSEA** (Cassa per i servizi energetici e ambientali) per ciascuna componente; fa eccezione la componente destinata al sostegno delle fonti rinnovabili che affluisce per circa il 98% direttamente al **Gestore dei Servizi Energetici** (GSE) e la componente a copertura degli oneri per il *bonus* elettrico, per la quale i distributori versano alla Cassa solo la differenza tra il gettito raccolto e i costi sostenuti per il riconoscimento del *bonus* elettrico (se la differenza è negativa, viene riconosciuta al distributore).

L'utilizzo e la gestione di questi fondi è disciplinata dall'**Autorità** che **aggiorna trimestralmente le aliquote sulla base del fabbisogno**.

Per il settore elettrico, **fino al 1 gennaio 2018** le **componenti della bolletta elettrica destinate a copertura degli oneri di sistema erano così ripartite:**

- **A2** a copertura degli oneri per il *decommissioning* nucleare. Tale componente tariffaria della bolletta elettrica è destinata alla copertura dei costi per lo smantellamento delle centrali nucleari dismesse (Latina, Caorso, Trino Vercellese, Garigliano alla chiusura del ciclo del combustibile nucleare e alle attività connesse e conseguenti, svolte dalla società a totale partecipazione diretta statale Sogin S.p.A. (cfr. articolo 1, comma 1, lett. a) del D.L. n. 25/2003, nonché, per 3,81 milioni di euro annui a decorrere dal 2018, per alimentare le attività in materia di sicurezza nucleare attribuite all'ISIN dal [D.Lgs. n. 137/2017](#). In base a quanto disposto dalle Leggi Finanziarie 2005 e 2006, una quota degli introiti della componente tariffaria A2 sul prezzo dell'energia elettrica è anche destinata all'entrata del bilancio dello Stato. Per un approfondimento sul punto si rinvia al Focus "[Componente tariffaria A2: disciplina del gettito](#)".
- **A3** a copertura degli incentivi alle **fonti rinnovabili** e assimilate. Tale componente tariffaria copre la differenza tra i costi sostenuti dal GSE per l'acquisto e l'incentivazione di energia elettrica e la somma dei ricavi derivanti dalla vendita di energia sul mercato elettrico. La componente A3 è la più consistente fra gli oneri di sistema e finanzia sia l'incentivazione del fotovoltaico sia il sistema del Cip6 (cui ormai non è più possibile accedere ma che è vigente per coloro i quali ne avevano titolo), che incentiva le fonti rinnovabili e assimilate (impianti alimentati da combustibili fossili e da combustibili di processo quali scarti di raffineria *etc*). La componente A3 finanzia inoltre: lo scambio sul posto, il ritiro dedicato dell'energia elettrica prodotta da impianti a fonti rinnovabili o non rinnovabili sotto i 10 MVA; il ritiro da parte del GSE dei certificati verdi CV invenduti nell'anno precedente (anche tale meccanismo è

stato ora sostituito: a partire dal 2016, agli impianti che hanno maturato il diritto ai Certificati Verdi e per i quali non è ancora terminato il periodo incentivante è riconosciuto, per il periodo residuo di incentivazione, un incentivo sulla produzione netta incentivata aggiuntivo ai ricavi conseguenti alla valorizzazione dell'energia); la copertura degli oneri CV per gli impianti assimilati in convenzione CIP 6/92 non cogenerativi; la copertura degli oneri CO2 per gli impianti assimilati in convenzione CIP 6/92; la tariffa omnicomprensiva per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili (*feed-in*). L'incidenza di questi incentivi sulla spesa delle famiglie aumenta con il crescere dei consumi. Nel corso dell'attuale legislatura, vari interventi sono stati finalizzati a ridurre il peso di tali oneri in bolletta, attraverso la previsione di una rimodulazione degli incentivi (sostenuti attraverso di essi), (cd. D.L. "spalma incentivi" volontario, [D.L. n. 145/2013](#), e D.L. "spalma incentivi" obbligatorio. Su tale specifico punto, si rinvia al paragrafo su "*Gli interventi nell'attuale legislatura per diminuire l'onere in bolletta di incentivazione alle fonti energetiche rinnovabili*". Per una più approfondita descrizione, si rinvia più diffusamente al relativo [tema dell'attività parlamentare](#) e al relativo [dossier di studi e di ricerca](#)".

- **A4** a copertura delle agevolazioni tariffarie riconosciute per il settore ferroviario (si veda il paragrafo dedicato al "*Sistema tariffario speciale per l'approvvigionamento di energia elettrica da parte di RFI: previsioni di riforma*"). L'agevolazione riguarda nello specifico Rete Ferroviaria Italiana che paga un corrispettivo ridotto per l'energia elettrica ("senza limiti temporali") e non deve pagare gli oneri ad eccezione della MCT.
- **A5** a sostegno alla ricerca di sistema
- **As** a copertura degli oneri per il *bonus* elettrico
- **Ae** destinata a finanziare le agevolazioni alle imprese manifatturiere con elevati consumi di energia elettrica, ai sensi dell'[art. 39 del D.L. n. 83/2012](#) e ss.mod. e integrazioni. Sulla riforma di tali incentivazioni, si rinvia al paragrafo su "*La riforma degli incentivi a favore delle imprese "energivore" e dei relativi oneri generali del sistema elettrico*";
- **UC4** a copertura delle compensazioni per le imprese elettriche minori;
- **UC7** per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali;
- **MCT** a copertura delle compensazioni territoriali agli enti locali che ospitano impianti nucleari.

La Tabella seguente, tratta dal [sito istituzionale dell'ARERA](#), fornisce i dati del gettito 2016 derivante dagli oneri generali di sistema. Da tali dati, si evince che poco meno del 90 per cento (l'89,9 per cento) di tale gettito è assorbito dalla componente A3 destinata al sostegno alle fonti rinnovabili.

Energia elettrica			
Oneri generali di sistema di competenza nell'anno 2016			
M€			
COMPONENTE	DESCRIZIONE	GETTITO ANNUALE	
	Oneri per il finanziamento delle attività nucleari		

A <sub>2</sub>	residue	563	
A <sub>3</sub>	<b>Fonti rinnovabili e assimilate</b>	<b>14.259</b>	
A <sub>4</sub>	Regimi tariffari speciali ferrovie	243	
A <sub>5</sub>	Finanziamento della ricerca	55	
A <sub>S</sub>	Bonus sociale	34	
A <sub>E</sub>	Agevolazioni imprese energivore	0	
UC <sub>4</sub>	Imprese elettriche minori	65	
MCT	Misure di compensazione territoriale	47	
UC <sub>7</sub>	Efficienza energetica negli usi finali	594	
<b>TOTALE</b>		<b>15.860</b>	
Fonte: Elaborazione AEEGSI su dati della CSEA. Dati in milioni di euro			

Dal **1 gennaio 2018**, le **componenti della bolletta che individuano gli oneri generali di sistema sono state così ripartite:**

- **Asos:** oneri generali relativi al sostegno delle energie da fonti rinnovabili e alla cogenerazione CIP 6/92, in sostanza corrispondenti alla sopra descritta componente A3
- **ARIM:** rimanenti oneri generali. Si tratta della componente della spesa per oneri di sistema destinata a: incentivazione della produzione ascrivibile a rifiuti non biodegradabili (quota parte della precedente componente A3 non più ammessa agli incentivi delle fonti rinnovabili ai sensi della nuova disciplina europea in materia di aiuti di Stato e ambiente); messa in sicurezza del nucleare (già componenete A2) e misure di compensazione territoriale(già componente MCT); agevolazioni tariffarie riconosciute per il settore ferroviario (già componenete A4); sostegno alla ricerca di sistema (già componente A5); bonus elettrico (quota che ai clienti cui è stato riconosciuto il bonus viene compensata tramite il bonus medesimo) (già componente As); integrazioni delle imprese elettriche minori (già componenete UC4) e promozione dell'efficienza energetica (già componente UC7);

La diversa ripartizione degli oneri generali di sistema discende dalla **delibera 481/2017/R/eel**. In considerazione della decisione europea (decisione C(2017) 3406) di compatibilità delle misure a favore delle imprese a forte consumo di energia elettrica (cd. energivori) con le norme europee in materia di aiuti di Stato, e in vista dell'attuazione della riforma degli oneri generali per i clienti non domestici dal 1 gennaio 2018 (come definito dal D.L. n. 244/2016), la delibera definisce, la struttura tariffaria degli oneri generali, al fine di agevolarne l'adozione da parte di tutti i soggetti interessati, in particolare in relazione alle necessarie modifiche dei sistemi informativi degli esercenti la vendita e delle imprese di distribuzione. In particolare la delibera definisce che la struttura degli oneri generali da applicare ai **clienti non domestici** relativa alle componenti A2, A3,A4, A5, As, MCT, UC4 e UC7 preveda

- due raggruppamenti relativi a:
  - "oneri generali relativi al sostegno delle energie rinnovabili ed alla cogenerazione" (A<sub>SOS</sub>);
  - "rimanenti oneri" (A<sub>RIM</sub>);

- che tali raggruppamenti abbiano una forma trinomia, caratterizzata da tre aliquote (come consultato con il documento 255/2016/R/eel):
  - una quota fissa espressa in centesimi di euro per punto di prelievo per anno;
  - una quota potenza espressa in centesimi di euro/kW per anno; ai fini dell'applicazione della quota potenza il riferimento è alla definizione di potenza utilizzata ai fini della determinazione delle tariffe di rete come definita dal Testo Integrato delle disposizioni per l'erogazione dei servizi di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica (TIT), ossia come potenza contrattualmente impegnata ove consentito o, per tutti gli altri casi, come il valore massimo della potenza prelevata nel mese ;
  - una quota variabile espressa in centesimi di euro/kWh;
- che la struttura del raggruppamento "oneri generali relativi al sostegno delle energie rinnovabili ed alla cogenerazione" possa essere differenziata tra clienti energivori e clienti agevolati suddivisi per classi di agevolazioni, come saranno successivamente definite.

La delibera prevede, inoltre, che la logica dei due raggruppamenti ("oneri generali relativi al sostegno delle energie rinnovabili ed alla cogenerazione" e "restanti oneri") venga applicata anche alle tariffe **per i clienti domestici**, in esito al graduale percorso di riforma delle tariffe.

La delibera stabilisce, comunque, che l'Autorità pubblici, a far data dal 2018, la percentuale di gettito dei raggruppamenti individuati da destinare a ciascun conto di gestione istituito presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali. La struttura definita dalla delibera 481/2017/R/eel è previsto che sia applicata a decorrere dal 1 gennaio 2018.

All'interno dei servizi di rete vengono applicate anche due ulteriori componenti perequative:

- **UC3**: a copertura degli squilibri dei sistemi di perequazione dei costi di trasporto dell'energia elettrica sulle reti di trasmissione e di distribuzione, nonché dei meccanismi di integrazione, espressa in centesimi di euro/kWh.
- **UC6**: a copertura dei costi riconosciuti derivanti da recuperi di qualità del servizio. La UC6 è espressa in centesimi di euro/KW e centesimi di euro/kWh per i domestici, mentre per gli altri utenti è espressa in centesimi di euro/pp e centesimi di euro/kWh.

Le sopra descritte componenti vengono sostenute nella [parte della bolletta elettrica](#) destinata alla spesa per il trasporto e la gestione del contatore.

Dunque, richiamando quanto evidenziato dalla Corte dei Conti nella [Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2016](#), gli interventi **per il settore energetico** risultano in gran parte supportati da **risorse che non costituiscono propriamente oneri a carico del bilancio dello Stato, perché effettuati tramite finanziamenti derivanti da somme, a carico degli utenti, raccolte attraverso alcune componenti della bolletta elettrica** per la copertura degli "oneri generali di sistema".

*Gli oneri generali del sistema elettrico* 216

*La riforma degli incentivi a favore delle imprese "energivore" e dei relativi oneri generali del sistema elettrico* 220

*Il sistema tariffario speciale per l'approvvigionamento di energia elettrica da parte di RFI: interventi di riforma* 224

*Gli interventi per diminuire l'onere in bolletta di incentivazione  
alle fonti energetiche rinnovabili*

226

## Gli oneri generali del sistema elettrico

"Gli oneri generali di sistema elettrico sono componenti tariffarie il cui gettito, di natura parafiscale, è destinato alla copertura di costi relativi ad attività di interesse generale per il sistema elettrico, previsti in attuazione di disposizioni normative primarie" (cfr. il [Documento per la consultazione 255/2016/R/eel dell'AEEGSI](#) (ora **ARERA**) del 24 maggio 2016 "Riforma della struttura tariffaria degli oneri generali di sistema per clienti non domestici nel mercato elettrico - Orientamenti iniziali per l'attuazione delle disposizioni dell'art. 3, comma 2, lettera b) del [D.L. n. 210/2015](#) convertito in [Legge 21/2016](#)").

Il gettito raccolto dall'applicazione degli oneri generali è trasferito su appositi **Conti di gestione** istituiti presso la **CSEA** (Cassa per i servizi energetici e ambientali) per ciascuna componente; fa eccezione la componente destinata al sostegno delle fonti rinnovabili che affluisce per circa il 98% direttamente al **Gestore dei Servizi Energetici** (GSE) e la componente a copertura degli oneri per il *bonus* elettrico, per la quale i distributori versano alla Cassa solo la differenza tra il gettito raccolto e i costi sostenuti per il riconoscimento del *bonus* elettrico (se la differenza è negativa, viene riconosciuta al distributore).

L'utilizzo e la gestione di questi fondi è disciplinata dall'**Autorità** che **aggiorna trimestralmente le aliquote sulla base del fabbisogno**.

Per il settore elettrico, **fino al 1 gennaio 2018** le componenti della bolletta elettrica destinate a copertura degli oneri di sistema erano così ripartite:

- **A2** a copertura degli oneri per il *decommissioning* nucleare. Tale componente tariffaria della bolletta elettrica è destinata alla copertura dei costi per lo smantellamento delle centrali nucleari dismesse (Latina, Caorso, Trino Vercellese, Garigliano alla chiusura del ciclo del combustibile nucleare e alle attività connesse e conseguenti, svolte dalla società a totale partecipazione diretta statale Sogin S.p.A. (cfr. articolo 1, comma 1, lett. a) del D.L. n. 25/2003, nonché, per 3,81 milioni di euro annui a decorrere dal 2018, per alimentare le attività in materia di sicurezza nucleare attribuite all'ISIN dal [D.Lgs. n. 137/2017](#). In base a quanto disposto dalle Leggi Finanziarie 2005 e 2006, una quota degli introiti della componente tariffaria A2 sul prezzo dell'energia elettrica è anche destinata all'entrata del bilancio dello Stato. Per un approfondimento sul punto si rinvia al Focus "[Componente tariffaria A2: disciplina del gettito](#)".
- **A3** a copertura degli incentivi alle **fonti rinnovabili** e assimilate. Tale componente tariffaria copre la differenza tra i costi sostenuti dal GSE per l'acquisto e l'incentivazione di energia elettrica e la somma dei ricavi derivanti dalla vendita di energia sul mercato elettrico. La componente A3 è la più consistente fra gli oneri di sistema e finanzia sia l'incentivazione del fotovoltaico sia il sistema del Cip6 (cui ormai non è più possibile accedere ma che è vigente per coloro i quali ne avevano titolo), che incentiva le fonti rinnovabili e assimilate (impianti alimentati da combustibili fossili e da combustibili di processo quali scarti di raffineria *etc*). La componente A3 finanzia inoltre: lo scambio sul posto, il ritiro dedicato dell'energia elettrica prodotta da impianti a fonti rinnovabili o non rinnovabili sotto i 10 MVA; il ritiro da parte del GSE dei certificati verdi CV invenduti nell'anno precedente (anche tale meccanismo è

stato ora sostituito: a partire dal 2016, agli impianti che hanno maturato il diritto ai Certificati Verdi e per i quali non è ancora terminato il periodo incentivante è riconosciuto, per il periodo residuo di incentivazione, un incentivo sulla produzione netta incentivata aggiuntivo ai ricavi conseguenti alla valorizzazione dell'energia); la copertura degli oneri CV per gli impianti assimilati in convenzione CIP 6/92 non cogenerativi; la copertura degli oneri CO2 per gli impianti assimilati in convenzione CIP 6/92; la tariffa omnicomprensiva per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili (*feed-in*). L'incidenza di questi incentivi sulla spesa delle famiglie aumenta con il crescere dei consumi. Nel corso dell'attuale legislatura, vari interventi sono stati finalizzati a ridurre il peso di tali oneri in bolletta, attraverso la previsione di una rimodulazione degli incentivi (sostenuti attraverso di essi), (cd. D.L. "spalma incentivi" volontario, [D.L. n. 145/2013](#), e D.L. "spalma incentivi" obbligatorio. Su tale specifico punto, si rinvia al paragrafo su "*Gli interventi nell'attuale legislatura per diminuire l'onere in bolletta di incentivazione alle fonti energetiche rinnovabili*". Per una più approfondita descrizione, si rinvia più diffusamente al relativo [tema dell'attività parlamentare](#) e al relativo [dossier di studi e di ricerca](#)".

- **A4** a copertura delle agevolazioni tariffarie riconosciute per il settore ferroviario (si veda il paragrafo dedicato al "*Sistema tariffario speciale per l'approvvigionamento di energia elettrica da parte di RFI: previsioni di riforma*"). L'agevolazione riguarda nello specifico Rete Ferroviaria Italiana che paga un corrispettivo ridotto per l'energia elettrica ("senza limiti temporali") e non deve pagare gli oneri ad eccezione della MCT.
- **A5** a sostegno alla ricerca di sistema
- **As** a copertura degli oneri per il *bonus* elettrico
- **Ae** destinata a finanziare le agevolazioni alle imprese manifatturiere con elevati consumi di energia elettrica, ai sensi dell'[art. 39 del D.L. n. 83/2012](#) e ss.mod. e integrazioni. Sulla riforma di tali incentivazioni, si rinvia al paragrafo su "*La riforma degli incentivi a favore delle imprese "energivore" e dei relativi oneri generali del sistema elettrico*";
- **UC4** a copertura delle compensazioni per le imprese elettriche minori;
- **UC7** per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali;
- **MCT** a copertura delle compensazioni territoriali agli enti locali che ospitano impianti nucleari.

La Tabella seguente, tratta dal [sito istituzionale dell'ARERA](#), fornisce i dati del gettito 2016 derivante dagli oneri generali di sistema. Da tali dati, si evince che poco meno del 90 per cento (l'89,9 per cento) di tale gettito è assorbito dalla componente A3 destinata al sostegno alle fonti rinnovabili.

Energia elettrica			
Oneri generali di sistema di competenza nell'anno 2016			
M€			
COMPONENTE	DESCRIZIONE	GETTITO ANNUALE	
	Oneri per il finanziamento delle attività nucleari		

A <sub>2</sub>	residue	563	
A <sub>3</sub>	<b>Fonti rinnovabili e assimilate</b>	<b>14.259</b>	
A <sub>4</sub>	Regimi tariffari speciali ferrovie	243	
A <sub>5</sub>	Finanziamento della ricerca	55	
A <sub>S</sub>	Bonus sociale	34	
A <sub>E</sub>	Agevolazioni imprese energivore	0	
UC <sub>4</sub>	Imprese elettriche minori	65	
MCT	Misure di compensazione territoriale	47	
UC <sub>7</sub>	Efficienza energetica negli usi finali	594	
<b>TOTALE</b>		<b>15.860</b>	
Fonte: Elaborazione AEEGSI su dati della CSEA. Dati in milioni di euro			

Dal **1 gennaio 2018**, le **componenti della bolletta che individuano gli oneri generali di sistema sono state così ripartite:**

- **Asos:** oneri generali relativi al sostegno delle energie da fonti rinnovabili e alla cogenerazione CIP 6/92, in sostanza corrispondenti alla sopra descritta componente A3
- **ARIM:** rimanenti oneri generali. Si tratta della componente della spesa per oneri di sistema destinata a: incentivazione della produzione ascrivibile a rifiuti non biodegradabili (quota parte della precedente componente A3 non più ammessa agli incentivi delle fonti rinnovabili ai sensi della nuova disciplina europea in materia di aiuti di Stato e ambiente); messa in sicurezza del nucleare (già componenete A2) e misure di compensazione territoriale (già componente MCT); agevolazioni tariffarie riconosciute per il settore ferroviario (già componenete A4); sostegno alla ricerca di sistema (già componente A5); bonus elettrico (quota che ai clienti cui è stato riconosciuto il bonus viene compensata tramite il bonus medesimo) (già componente As); integrazioni delle imprese elettriche minori (già componenete UC4) e promozione dell'efficienza energetica (già componente UC7);

La diversa ripartizione degli oneri generali di sistema discende dalla **delibera 481/2017/R/eel**. In considerazione della decisione europea (decisione C(2017) 3406) di compatibilità delle misure a favore delle imprese a forte consumo di energia elettrica (cd. energivori) con le norme europee in materia di aiuti di Stato, e in vista dell'attuazione della riforma degli oneri generali per i clienti non domestici dal 1 gennaio 2018 (come definito dal D.L. n. 244/2016), la delibera definisce, la struttura tariffaria degli oneri generali, al fine di agevolare l'adozione da parte di tutti i soggetti interessati, in particolare in relazione alle necessarie modifiche dei sistemi informativi degli esercenti la vendita e delle imprese di distribuzione. In particolare la delibera definisce che la struttura degli oneri generali da applicare ai **clienti non domestici** relativa alle componenti A2, A3,A4, A5, As, MCT, UC4 e UC7 preveda

- due raggruppamenti relativi a:
  - "oneri generali relativi al sostegno delle energie rinnovabili ed alla cogenerazione" (A<sub>SOS</sub>);
  - "rimanenti oneri" (A<sub>RM</sub>);

- che tali raggruppamenti abbiano una forma trinomia, caratterizzata da tre aliquote (come consultato con il documento 255/2016/R/eel):
  - una quota fissa espressa in centesimi di euro per punto di prelievo per anno;
  - una quota potenza espressa in centesimi di euro/kW per anno; ai fini dell'applicazione della quota potenza il riferimento è alla definizione di potenza utilizzata ai fini della determinazione delle tariffe di rete come definita dal Testo Integrato delle disposizioni per l'erogazione dei servizi di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica (TIT), ossia come potenza contrattualmente impegnata ove consentito o, per tutti gli altri casi, come il valore massimo della potenza prelevata nel mese ;
  - una quota variabile espressa in centesimi di euro/kWh;
- che la struttura del raggruppamento "oneri generali relativi al sostegno delle energie rinnovabili ed alla cogenerazione" possa essere differenziata tra clienti energivori e clienti agevolati suddivisi per classi di agevolazioni, come saranno successivamente definite.

La delibera prevede, inoltre, che la logica dei due raggruppamenti ("oneri generali relativi al sostegno delle energie rinnovabili ed alla cogenerazione" e "restanti oneri") venga applicata anche alle tariffe **per i clienti domestici**, in esito al graduale percorso di riforma delle tariffe.

La delibera stabilisce, comunque, che l'Autorità pubblici, a far data dal 2018, la percentuale di gettito dei raggruppamenti individuati da destinare a ciascun conto di gestione istituito presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali. La struttura definita dalla delibera 481/2017/R/eel è previsto che sia applicata a decorrere dal 1 gennaio 2018.

All'interno dei servizi di rete vengono applicate anche due ulteriori componenti perequative:

- **UC3**: a copertura degli squilibri dei sistemi di perequazione dei costi di trasporto dell'energia elettrica sulle reti di trasmissione e di distribuzione, nonché dei meccanismi di integrazione, espressa in centesimi di euro/kWh.
- **UC6**: a copertura dei costi riconosciuti derivanti da recuperi di qualità del servizio. La UC6 è espressa in centesimi di euro/KW e centesimi di euro/kWh per i domestici, mentre per gli altri utenti è espressa in centesimi di euro/pp e centesimi di euro/kWh.

Le sopra descritte componenti vengono sostenute nella [parte della bolletta elettrica](#) destinata alla spesa per il trasporto e la gestione del contatore.

Dunque, richiamando quanto evidenziato dalla Corte dei Conti nella [Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2016](#), gli interventi **per il settore energetico** risultano in gran parte supportati da **risorse che non costituiscono** propriamente **oneri a carico del bilancio dello Stato, perché effettuati tramite finanziamenti** derivanti da somme, **a carico degli utenti, raccolte attraverso alcune componenti della bolletta elettrica** per la copertura degli "oneri generali di sistema".

## **La riforma degli incentivi a favore delle imprese “energivore” e dei relativi oneri generali del sistema elettrico**

Il previgente sistema di agevolazioni per le imprese a forte consumo di energia elettrica ("imprese energivore") era stato introdotto in attuazione dell'[articolo 39 del D.L. n. 83/2012](#), in applicazione dell'[articolo 17 della Direttiva 2003/96/UE](#). I requisiti per individuare le imprese energivore sono stati poi definiti con il **decreto 5 aprile 2013** del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico, in attuazione di quanto previsto dalla menzionata normativa. Le modalità attuative sono state definite dall'AEEGSI, ora **ARERA (Autorità di regolazione per l'energia reti e ambiente)**, a seguito degli atti di indirizzo del Ministro dello Sviluppo Economico, con proprie **deliberazioni** (Cfr. Del. 340/2013/R/eel, Del. 437/2013/R/eel e 467/2013/R/eel).

Il sistema si basava su "sconti" a consuntivo sulle componenti A degli oneri generali di sistema applicati alle imprese operanti nel settore manifatturiero (secondo la classificazione ATECO), in modo crescente al crescere del rapporto tra il costo dell'energia ed il fatturato (intensità elettrica su fatturato): più consumi, meno paghi.

Il sistema di agevolazioni veniva finanziato (nel senso che gli sconti agli energivori venivano compensati), tramite una apposita **componente tariffaria, denominata Ae**, applicata **dal 1° gennaio 2014 a tutte le utenze domestiche e alle utenze non domestiche nella titolarità di imprese non energivore**. **L'onere delle misure di agevolazione per le imprese energivore era pertanto gravante** su tutti i segmenti di clientela, **inclusa la clientela domestica**. L'onere derivanti dalle agevolazioni agli energivori costituiva e costituisce, anche nel nuovo assetto, uno i degli oneri generali del sistema elettrico.

A seguito della notifica alla Commissione europea, da parte del Governo italiano in data 17 aprile 2014, delle misure istitutive delle agevolazioni alle imprese a forte consumo di energia elettrica, si è instaurato un procedimento di verifica della compatibilità di tali misure con la **Disciplina europea in materia di aiuti di Stato nei settori dell'energia e dell'ambiente** (Comunicazione della Commissione europea 2014/C 200/01). Tale disciplina prevede, tra l'altro, che gli Stati membri presentino un "**piano di adeguamento**" per la transizione dal sistema nazionale vigente alla data del 1° luglio 2014 (data di entrata in vigore della nuova disciplina europea in materia di aiuti di Stato) a un nuovo sistema che rispetti i requisiti previsti dalla medesima Disciplina. Oggetto dell'analisi della Commissione **sono state dunque le agevolazioni e il Piano di adeguamento** contestualmente presentato dal Governo italiano.

In tale contesto, la **Commissione è giunta alle seguenti conclusioni**:

- le agevolazioni agli energivori, per come strutturate, rappresentavano un **aiuto di Stato** in quanto comportavano un vantaggio selettivo nei confronti solo di determinate imprese, limitate nel numero, con specifici livelli di consumi e operanti in determinati settori (quali quello manifatturiero);
- inoltre, la degressività del sistema non corrispondeva ad un principio di ordinaria tassazione **non rappresentando una caratteristica tipica delle tariffe di trasmissione**; posto l'utilizzo di risorse statali, in quanto una risorsa

può definirsi statale non solo quando avviene un trasferimento a livello di bilancio pubblico, ma anche quando tali risorse rimangono sotto il controllo pubblico, e ciò avveniva nel caso di specie, dal momento che le componenti tariffarie *ex lege* venivano imposte sui consumatori finali e trasferite in conti gestiti da organismi pubblici, quali la Cassa e il GSE, le misure erano in grado di avere un effetto distorsivo sulla concorrenza;

- inoltre, la **Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020**, di cui alla **Comunicazione 2014/C 200/01** (Linee guida, sezioni 3.7.2 e 3.7.3), **prevede che gli Stati membri possano adottare misure di agevolazione per le imprese energivore** sotto forma di riduzione dei costi associati **esclusivamente al finanziamento della produzione di energia da fonti rinnovabili** e nel rispetto di determinate condizioni (indicate al paragrafo 3.7.2);
- per tali ragioni, **le agevolazioni alle imprese a forte consumo di energia elettrica** - ha concluso la Commissione - **dovevano essere limitate agli oneri generali relativi al sostegno delle energie rinnovabili e della cogenerazione**, con l'esclusione degli oneri relativi alla frazione non biodegradabile nel caso di utilizzo di rifiuti per la cogenerazione.

Sulla base e all'esito della Decisione della Commissione UE, la **legge europea 2017, legge n. 167/2017**, all'**articolo 19**, comma 2-5, ha definito i **criteri e principi per la definizione delle** nuove agevolazioni alle "imprese energivore", al fine di renderli conformi alla disciplina europea sugli aiuti di Stato, demandando ad uno o più decreti ministeriali, da adottare entro l'11 gennaio 2018 (trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge europea), sentita l'ARERA, **previo parere obbligatorio delle competenti Commissioni parlamentari**:

- la delimitazione delle imprese "energivore" e delle relative agevolazioni di cui all'**articolo 39, comma 3, del D.L. n. 83/2012**;
- i criteri e modalità con cui l'AEEGSI provvede all'attuazione delle nuove misure;
- le modalità di applicazione della clausola sul valore aggiunto lordo (VAL) per l'impresa di cui ai punti 189 e 190 della **Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020** ( "Linee Guida", Disc. 28 giugno 2014, n. 2014/C200/01).

La novità principale della riforma è l'utilizzo di una possibilità prevista dall'Unione europea: **l'applicazione della clausola sul valore aggiunto lordo (Val) per le imprese che hanno un costo dell'energia pari ad almeno il 20% dello stesso Val**. Queste imprese potranno **ridurre il proprio contributo per le rinnovabili fino allo 0,5% del Val**, rendendo questo onere esclusivamente funzione del proprio risultato aziendale (fatto salvo la contribuzione minima richiesta dalle regole Ue).

Sulla base delle previsioni contenute nella legge europea, è stato adottato il **Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 21 dicembre 2017**.

La riforma delle agevolazioni tariffarie per le imprese manifatturiere energivore deve essere considerata in stretta relazione con il **nuovo sistema di tariffe per gli oneri di sistema applicata ai clienti non domestici** (cioè per i clienti in alta ed altissima

tensione) in vigore dal 1° gennaio 2018. Il nuovo sistema tariffario per i clienti non domestici non prevede più l'effetto degressivo presente nel previgente sistema, ai sensi di quanto previsto dal [D.L. n. 210/2015](#) (articolo 3, comma 2, lett. b)), come novellato dal [D.L. n. 244/2016](#) (articolo 6, comma 9), in conformità alle osservazioni formulate dalla Commissione europea nella citata Decisione C(2017) 3406.

La nuova disciplina di sostegno agli "energivori" adottata con il D.M. 21 dicembre 2017, in sostanza, consente alle grandi imprese consumatrici di energia elettrica (clienti in alta e altissima tensione) di fronteggiare l'aumento degli oneri decorrente dal 1° gennaio 2018, a seguito dell'entrata in vigore della riforma tariffaria sopra descritta. Come detto, infatti, viene meno la riduzione implicita assicurata dalla struttura a scaglioni prevista della precedente tariffa degressiva.

Pertanto, al fine di bilanciare gli effetti della riforma, il D.M. 21 dicembre 2017 prevede la **decorrenza della riforma delle agevolazioni per le imprese energivore dal 1° gennaio 2018**, opportunamente, secondo la valutazione dell'AEEGSI (ora ARERA) resa nel parere positivo sul provvedimento, **alla stessa data di entrata in vigore della nuova struttura tariffaria degli oneri sistema** per i clienti non domestici.

Vista la stretta correlazione tra le due riforme in atto, la relazione illustrativa al decreto ministeriale ne espone un'analisi degli effetti sui clienti energivori e su quelli non energivori, specificamente sugli utenti domestici, posto anche l'ulteriore processo di riforma delle tariffe elettriche che li riguarda ( *cfr.* paragrafo 6 della Relazione e, *infra*, l'Approfondimento sulla riforma delle tariffe elettriche per gli utenti domestici).

La relazione afferma che il totale delle **riduzioni tariffarie previgenti** a favore delle **imprese energivore** è di circa **1.000 ML€ all'anno**. Le **nuove riduzioni tariffarie** approvate dalla Commissione europea, dettagliate nell'articolo 4 del D.M. 21 dicembre 2017, sono stimate nell'ordine dei **1.700 ML€**.

Mentre, il settore non domestico sarà interessato dall'effetto combinato della riforma tariffaria e dall'effetto derivante dalla redistribuzione delle agevolazioni per gli energivori, con un **aggravio complessivo stimabile in circa 450 ML€**. Il **settore domestico** sarà interessato solo da tale ultimo aspetto, con un **aggravio complessivo stimabile in circa 250 ML€**.

Ciò anche alla luce del [rinvio da parte dell'ARERA](#), sollecitato in sede parlamentare e condiviso dal Governo, dell'ultimo *step* della riforma delle tariffe elettriche per i clienti domestici. Si rinvia, più diffusamente sul punto alla Segnalazione dell'AEEGSI (ora ARERA) a Governo e Parlamento **Segnalazione 733/2017/VEEL** del 2 novembre 2017.

Con riferimento agli **utenti domestici**, si ricorda peraltro che l'articolo 19, comma 1, della legge europea 2017, [legge n. 167/2017](#), introduce un principio volto al contenimento degli oneri generali di sistema a sostegno delle fonti rinnovabili (componente A3) che sono dagli stessi clienti domestici sostenuti in bolletta. In particolare il citato comma 1 dispone che le risorse derivanti dal minor fabbisogno economico relativo alla componente A3 per gli anni 2018, 2019 e 2020 rispetto all'anno 2016 siano destinate, dal 1° gennaio 2018 e nella misura minima del 50 per

cento, alla riduzione diretta delle tariffe elettriche degli utenti che sostengono gli oneri connessi all'attuazione della riforma delle misure di sostegno agli energivori, di cui all'articolo 19, commi 2 e seguenti della legge europea.

Si rinvia, per un esame più approfondito della materia al Dossier relativo all'A.G. 483 "*Disposizioni in materia di riduzioni delle tariffe a copertura degli oneri generali di sistema per le imprese energivore*".

## **Il sistema tariffario speciale per l'approvvigionamento di energia elettrica da parte di RFI: interventi di riforma**

Una quota degli oneri generali del sistema elettrico pagati in bolletta (già componente **A4** della bolletta) è a copertura delle agevolazioni tariffarie riconosciute per il settore ferroviario. L'agevolazione riguarda nello specifico **Rete Ferroviaria Italiana** che paga un **corrispettivo ridotto** per l'energia elettrica ("senza limiti temporali") e **non deve pagare gli oneri ad eccezione** della componente tariffaria a copertura delle compensazioni territoriali agli enti che ospitano impianti nucleari.

In particolare, il regime tariffario speciale riconosciuto ai consumi elettrici della rete ferroviaria italiana RFI di cui al [DPR 730/63](#) è costituito da tre componenti:

- 1) una **componente "compensativa" finanziata da tutti gli utenti finali**, che viene erogata dalla Cassa servizi energetici ambientali a RFI e poi distribuita alle imprese ferroviarie in proporzione ai loro consumi;
- 2) l'**esenzione totale dal pagamento degli "oneri generali di sistema" per i primi 3300 GWh** di energia elettrica consumata dalla rete RFI per usi di trazione ferroviaria;
- 3) l'applicazione del **meccanismo del "punto unico virtuale"** (PUV) per l'energia eccedente la soglia di cui al punto 2, il che, con l'attuale struttura tariffaria degressiva degli oneri di sistema, si traduce in un notevole sconto dal pagamento di tali oneri.

Con recente sentenza del 14 giugno 2017, n. 1408 il Consiglio di Stato, ha affermato che il regime speciale di cui gode Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. continua a trovare applicazione anche dopo l'entrata in vigore della novella di cui all'art. 1, comma 3 *ter*, del DL 3/2010 con la conseguente necessità che l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, ora Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), in attuazione del [D.L. n. 210/2015](#), riformi le componenti tariffarie relative agli oneri generali **preservando gli effetti economici del regime speciale di RFI.**

**La determinazione della componente compensativa è quantificata secondo dati forniti dal MISE in circa 200 ML** corrispondenti al gettito raccolto dalla componente A4 nel 2015.

La componente compensativa è strutturata come differenza tra il costo dell'energia sul mercato e una soglia di costo prefissata. L'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) fissa le aliquote del gettito tenendo conto anche di aspetti congiunturali; naturalmente sul medio periodo gli effetti congiunturali si annullano e quindi si assicura l'allineamento tra fabbisogno e gettito, ma questo può non valere nel breve periodo.

Nel corso dell'attuale legislatura, il [D.L. n. 91/2014](#) (articolo 29) ha ristretto, dal 1° gennaio 2015, l'ambito di applicazione del regime tariffario speciale ai soli consumi di energia elettrica impiegati per uso trazione rientranti nel servizio universale e per il settore del trasporto ferroviario delle merci, lasciando fuori dal perimetro dell'agevolazione i c.d. "servizi a mercato" (alta velocità e treni a medio/lunga percorrenza), con l'obiettivo di conseguire un risparmio per il sistema utile a diminuire il costo delle bollette a carico di famiglie e imprese.

Fino all'adozione del decreto ministeriale attuativo (D.M. 22 dicembre 2015) che ha fissato le modalità di calcolo dei consumi rilevanti ai fini della nuova disciplina, il [D.L. n.91/2014](#) ha previsto una norma transitoria individuando un obiettivo di risparmio per il sistema di 80 ML€, da conseguire attraverso una riduzione della componente compensativa sull'energia eccedente la soglia dei 3300 GWh di energia elettrica consumata.

Nel 2015, non essendo ancora entrato in vigore il citato D.M. attuativo, è stata quindi applicata la riduzione forfettaria di 80 M€ alla suddetta componente compensativa.

Secondo dati forniti dal MISE, l'applicazione della norma del comma 1 del [D.L. n. 91/2014](#) ha favorito nel corso del 2016 un risparmio per il sistema di entità superiore agli 80 ML€ conseguiti nel 2015 grazie alla norma transitoria. L'impatto di tale risparmio sulle imprese ferroviarie erogatrici di servizi a mercato è stato molto gravoso, con stime di aggravio di costi per approvvigionamento di energia elettrica di circa 130 ML€ rispetto al regime precedente. La ricaduta di tale aggravio di costi per le imprese ferroviarie che operano esclusivamente nel settore dell'alta velocità ha avuto ripercussioni sulla concorrenza e sull'aumento dei prezzi dei biglietti.

Tale situazione avrebbe potuto divenire più critica in seguito all'entrata in vigore della nuova struttura tariffaria degli oneri di sistema per i clienti non domestici prevista dal [D.L. 244/2016](#), in conseguenza della rimozione della degressività, con un ulteriore aggravio di costi per le imprese ferroviarie. Nella **legge europea 2017, legge n. 167/2017**, **l'articolo 19**, ha introdotto pertanto una disposizione (comma 6), che, in connessione alla riforma tariffaria per i clienti non domestici relativa agli oneri di sistema (in vigore dal 1 gennaio 2018), interviene con disposizioni interpretative sull'[articolo 29 del decreto legge 91/2014](#), concernente il **regime tariffario elettrico di Ferrovie dello Stato**, per chiarire che gli effetti di tale decreto sul regime tariffario speciale che riguarda l'energia elettrica per i trasporti ferroviari sono riferiti alla **componente compensativa di tale regime tariffario**, senza impatto sulla parte che riguarda il pagamento degli oneri di sistema.

L'articolo interviene poi direttamente (comma 7) sull'[articolo 29, co. 1 del decreto-legge n. 91/2014](#), **riperimetrando l'ambito di applicazione del regime tariffario speciale** al fine di mitigare gli effetti della riforma degli oneri generali sul settore ferroviario. In particolare sono esclusi dal regime tariffario speciale solo i servizi passeggeri espletati sulle linee appositamente costruite per l'alta velocità ed alimentate a 25 kV corrente alternata. **Rientrano quindi nel perimetro di applicazione del regime tutte le reti diverse da quelle asservite all'alta velocità (dunque rientra nella tariffa speciale agevolata l'alta capacità).**

## **Gli interventi per diminuire l'onere in bolletta di incentivazione alle fonti energetiche rinnovabili**

Negli ultimi anni, in coerenza con la **Strategia energetica nazionale**, sono stati approvati alcuni provvedimenti mirati a ridurre i costi dell'energia, e in particolare le cosiddette norme "spalma-incentivi", che puntano a **diminuire l'onere annuo dell'incentivazione** delle fonti rinnovabili che si scarica sulla componente A3.

Dapprima, con il **D.L. 145/2013** (articolo 1, commi 3-6), c.d. **Destinazione Italia** è stato previsto il cosiddetto "**spalma-incentivi volontario**" con il quale si è proposto ai produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili titolari di impianti che beneficiano di Certificati Verdi, Tariffe Onnicomprensive e tariffe premio, un'**alternativa** tra continuare a godere del regime incentivante spettante per il periodo di diritto residuo oppure optare per la fruizione di un incentivo ridotto a fronte di una proroga del periodo di incentivazione.

Successivamente, con il **D.L. 91/2014, articolo 26**, è stato introdotto il cosiddetto "**spalma-incentivi obbligatorio**", che introduce nuove modalità di erogazione degli incentivi a carico delle tariffe elettriche già riconosciuti all'energia prodotta dai **grossi impianti fotovoltaici** (di potenza incentivata superiore a 200KW), lasciando ai produttori la scelta tra tre opzioni.

Con riferimento al cd. spalma incentivi obbligatorio, la **Corte Costituzionale con sentenza n. 16 del 7 dicembre 2016- 24 gennaio 2017** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 2 e 3, del [decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91](#) (disciplina del cd. spalma incentivi obbligatorio).

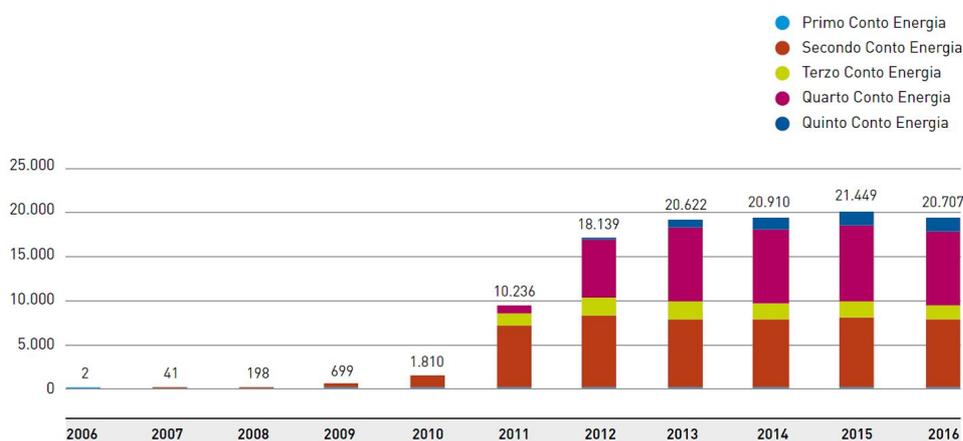
Secondo la Corte Costituzionale, l'intervento del legislatore del 2014 ha operato in un contesto congiunturale nel quale - a fronte della remuneratività delle tariffe incentivanti per l'energia solare prodotta da fonte fotovoltaica, rivelatasi progressivamente più accentuata, sia rispetto anche ai costi di produzione (in ragione del repentino sviluppo tecnologico del settore), sia rispetto al quadro complessivo europeo - era venuto specularmente in rilievo il crescente peso economico di tali incentivi sui consumatori finali di energia elettrica (in particolare sulle piccole e medie imprese costituenti il tessuto produttivo nazionale). Il legislatore è pertanto intervenuto, con logica perequativa, al dichiarato fine di «**favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili**» (art. 26 D.L. n. 91 del 2014) e di «pervenire ad una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici», **prevedendo a tal proposito che i minori oneri per l'utenza derivanti dalla rimodulazione degli incentivi per gli impianti fotovoltaici siano «destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica in media tensione e di quelli in bassa tensione [...]**» (art. 23 D.L. 91/2014).

E', dunque, quello contenuto nel **D.L. n. 91/2014** un intervento che risponde ad un interesse pubblico, in termini di equo bilanciamento degli opposti interessi in gioco, volto a coniugare la politica di supporto alla produzione di energia da fonte rinnovabile con la maggiore sostenibilità dei costi correlativi a carico degli utenti finali dell'energia elettrica.

Il cd. "spalma incentivi obbligatorio" interviene sulle tariffe incentivanti già godute, in quanto, dalla metà dell'anno 2013, si sono esauriti i fondi del Quinto Conto Energia per l'incentivazione del fotovoltaico, essendo stata raggiunta la soglia annua dei 6,7 miliardi di euro.

Per ciò che attiene agli effetti del cd. "**spalma incentivi obbligatorio**" il GSE, nell'ultimo Rapporto disponibile sull'attività svolta nel corso del 2016, pubblicato a marzo 2017, osserva che la diminuzione dei corrispettivi erogati nel 2015 rispetto al 2014 è principalmente ascrivibile alla prima applicazione dello "spalma-incentivi". La flessione del 2016 rispetto al 2015 è invece principalmente imputabile a una minore produzione degli impianti (tra le cause di tale fenomeno un minore irraggiamento medio nell'anno 2016 rispetto al 2015).

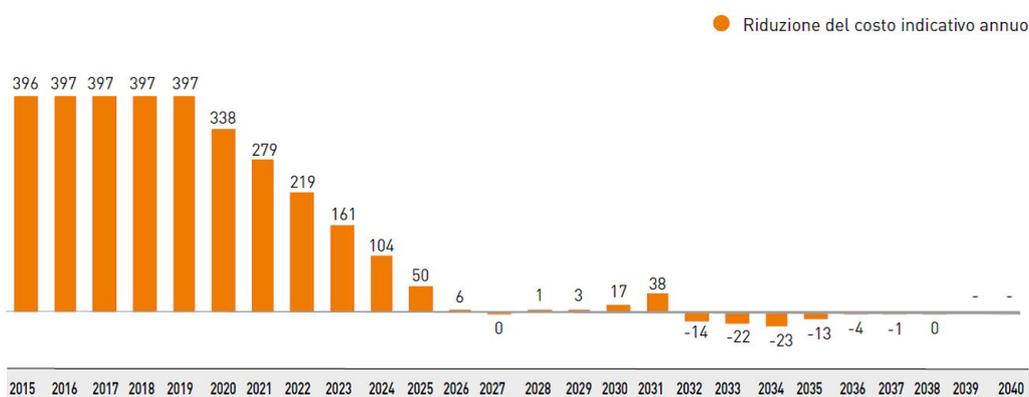
**Evoluzione dell'energia incentivata degli impianti fotovoltaici in conto energia [Gwh]**



Fonte: GSE

Con riferimento agli effetti della rimodulazione degli incentivi per gli impianti fotovoltaici operata con il **D.L. n. 91/2014**, il GSE fornisce uno scenario di riduzione del costo indicativo annuo legato a tale rimodulazione, dal quale si evince comunque che gli effetti maggiori saranno visibili dal 2020.

**Scenario di riduzione del costo indicativo annuo legato alla rimodulazione degli incentivi degli impianti fotovoltaici [mln €]**



### *Ulteriori interventi che incidono sull'onere di incentivazione*

Alcuni più recenti interventi sono invece **suscettibili di determinare un aumento degli oneri** della componente A3. La **legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015)**, come modificata da ultimo dalla legge di bilancio 2018 (Legge n. 205/2017, articolo 1, comma 588), **ricosce** alla produzione di **energia elettrica di impianti alimentati da biomasse, biogas e bioliquidi sostenibili**, che hanno cessato al 1° gennaio 2018, o cessano entro il 31 dicembre 2016, di beneficiare di incentivi sull'energia prodotta - in alternativa all'integrazione dei ricavi prevista dall'articolo 24, comma 8 del D.Lgs. n. 28/2011 a favore degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili eserciti in assenza di incentivi - **un diritto a fruire fino al 31 dicembre 2021 o per cinque anni dal rientro in esercizio degli impianti stessi di un incentivo all'energia prodotta.**

L'incentivo è pari all'80% degli incentivi di cui all'articolo 19, comma 1, primo capoverso, del **D.M 6 luglio 2012**, cioè conteggiato secondo le modalità di calcolo per l'importo degli incentivi per gli impianti già esistenti a fonti rinnovabili che - avendo maturato il diritto a fruire dei certificati verdi - sono beneficiari per il residuo periodo successivo al 2015 di un incentivo sulla produzione netta incentivata. L'erogazione dell'incentivo (da parte del GSE) è **subordinata** alla **decisione** favorevole della **Commissione europea** in esito alla notifica del regime di aiuto.

Entro il **31 dicembre 2018**, i produttori interessati devono fornire al MISE gli **elementi per la notifica** alla Commissione UE del regime di aiuto ai fini della verifica con la disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 (Comunicazione 2014/C 200/01) (commi 149-151 dell'articolo 1).

## Energie rinnovabili

Trainate da meccanismi di sostegno pubblico, le **fonti rinnovabili (FER)** hanno consolidato negli ultimi anni un ruolo di primo piano nell'ambito del sistema energetico italiano. Il contenimento dell'incidenza dei costi dell'incentivazione delle fonti rinnovabili di energia sulle bollette elettriche è uno degli obiettivi che si è cercato di perseguire: dopo il [D.L. n. 145/2013](#) (cd. decreto "destinazione Italia"), il successivo [D.L. 91/2014](#) (cd. decreto "competitività") ha puntato alla riduzione delle bollette elettriche, attuando una serie di risparmi sugli oneri generali di sistema. E' poi stato adottato il [D.M. 23 giugno 2016](#), sull'incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico. I nuovi incentivi verranno comunque erogati nel rispetto del tetto complessivo di 5,8 miliardi di euro annui previsto.

La **nuova Strategia energetica nazionale**, adottata dal Governo a [novembre 2017](#), considera lo sviluppo delle fonti rinnovabili come funzionale non solo alla riduzione delle emissioni ma anche al contenimento della dipendenza energetica, prefissando l'obiettivo al 2030 del **28% di consumi da rinnovabili rispetto ai consumi complessivi**.

<a href="#">Lo sviluppo delle energie rinnovabili e gli obiettivi della nuova SEN</a>	231
<a href="#">Sviluppo dei combustibili alternativi e dei biocarburanti avanzati</a>	234
<a href="#">Rinnovabili elettriche</a>	237
<a href="#">Le imposte sull'energia</a>	238
<a href="#">Il sostegno alle rinnovabili elettriche e la necessità di riduzione dei costi in bolletta</a>	240
<a href="#">Rinnovabili termiche</a>	245

## Lo sviluppo delle energie rinnovabili e gli obiettivi della nuova SEN

Le **Fonti energetiche rinnovabili (FER)** trovano impiego diffuso sia per la produzione di calore (settore Termico) sia per la produzione di energia elettrica (settore Elettrico) sia infine come biocarburanti per autotrazione (settore Trasporti). Esse hanno consolidato negli ultimi anni un **ruolo di primo piano nell'ambito del sistema energetico italiano**, trainate, soprattutto in una prima fase, da **meccanismi di sostegno pubblico** e in particolare da diversi meccanismi di incentivazione diretta ([Cip6](#), [Certificati Verdi](#), [Tariffe Onnicomprehensive](#), [incentivi introdotti dal D.M. 6 luglio 2012](#), rivisti con il recente [D.M. 23 giugno 2016](#), [Conto Termico](#), [detrazioni fiscali](#), ecc.).

BILANCIO DI SINTESI DELL'ENERGIA IN ITALIA  
(milioni di tonnellate equivalenti di petrolio)

Disponibilità* e Impieghi	ANNO 2016						ANNO 2015						Variazione percentuale (2016/2015)						
	Solidi	Gas naturale (b)	Petrolio	Rinnovabili (a)	Energia elettrica	Totale	Solidi	Gas naturale (b)	Petrolio	Rinnovabili	Energia elettrica	Totale	Solidi	Gas naturale	Petrolio	Rinnovabili	Energia elettrica	Totale	
	1. Produzione	0,312	4,738	3,746	30,352	39,148	0,386	5,545	5,470	30,694	42,095	-19,2%	-14,6%	-31,5%	-1,1%	-15,1%	-7,0%		
2. Importazione	11,403	53,468	81,591	1,954	157,926	13,004	50,124	80,525	1,986	11,187	156,829	-12,3%	6,7%	1,3%	-1,1%	37,6%	6,8%		
3. Esportazione	0,267	0,174	28,064	0,231	1,354	30,996	0,274	0,181	27,467	0,115	0,984	29,021	-2,6%	-3,0%	5,3%	100,0%	0,0%		
4. Variaz. scorte	-0,283	-0,048	-1,215	-0,003	-1,549	0,062	0,187	-0,158	-0,014	0,077									
5. Consumo interno lordo (1+2-3-4)	11,731	58,080	57,588	32,088	167,633	13,054	55,301	58,686	32,579	10,203	169,823	-10,1%	5,0%	-1,9%	-1,5%	-20,2%	-1,3%		
6. Consumi e perdite del settore energ.	-0,018	-1,666	-3,487	-0,003	-38,160	-43,334	-0,150	-1,607	-4,005	-0,012	-39,880	-45,714	-88,0%	3,7%	-14,2%	-75,0%	-4,3%	-5,2%	
7. Trasformazioni in energia usata	-8,890	-19,192	-1,900	-24,630	54,612	-10,551	-16,885	-2,186	-24,779	54,401	-15,7%	13,7%	-13,1%	-0,6%	0,4%				
8. Totale impieghi finali (5+6-7)	2,823	37,222	52,201	7,455	24,598	124,209	2,353	36,809	52,435	7,788	24,724	124,109	20,0%	1,1%	-0,4%	-4,3%	-0,5%	0,2%	
- Industria	2,764	11,905	3,127	0,129	9,213	27,138	2,277	11,471	3,999	0,101	9,168	27,014	21,4%	3,8%	-21,8%	27,7%	0,3%	0,3%	
- Trasporti	-	0,894	36,041	1,048	0,960	38,943	-	0,901	35,784	1,150	0,933	38,766	-	-	-	-8,9%	2,9%	0,3%	
- Civile	0,000	23,640	3,005	6,243	13,946	46,894	0,000	23,726	3,083	6,514	14,136	47,458				-0,4%	-0,6%	-4,2%	-1,3%
- Agricoltura	-	0,130	2,172	0,035	0,479	2,810	-	0,138	2,149	0,023	0,489	2,799				-5,8%	1,1%	52,2%	-2,0%
- Usi non energetici	0,059	0,653	4,847	0,000	5,559	0,076	0,573	4,823	0,000	5,472	0,000	5,472	-22,4%	14,0%	0,5%	1,0%	1,0%		
- Biomasse	-	-	2,949	-	2,949	-	-	2,927	-	-	-	2,927				13,6%	-	13,6%	

(a) Al netto degli apporti da pompaggio.  
(b) A partire dal 2006 valutato con un p.c.t. di 8,190 kcal/mc invece di 8,250 kcal/mc con le statistiche internazionali e di Eurostat.

Come è possibile desumere dalla tabella sopra esposta, relativa al **Bilancio energetico nazionale (BEN)**, il **consumo interno lordo di fonti rinnovabili** è stato pari, nell'anno 2016, a **32,1 Mtep in lieve diminuzione rispetto all'anno 2015** (ove è stato pari a 32,6 Mtep). Le fonti rinnovabili coprono dunque il 19,1 per cento circa del fabbisogno complessivo nazionale (rispetto al 19,2 per cento del 2015).

Si osservi, peraltro, che il fabbisogno energetico nazionale, come è desumibile dalla stessa tabella riepilogativa, registra, nel 2016, **una riduzione delle produzioni nazionali**, un **lieve aumento delle importazioni** ed un **aumento delle esportazioni**.

Come già accaduto negli anni 2014 e 2015, anche nell'anno 2016 si conferma il **raggiungimento** ed il **superamento degli obiettivi al 2020** fissati in sede europea. Tali obiettivi sono espressi in termini di incidenza percentuale delle rinnovabili sui consumi finali lordi di energia. Il raggiungimento di tali obiettivi viene calcolato in sede europea secondo il sistema di contabilizzazione Eurostat previsto dalla [Direttiva n. 2009/28/UE](#) e si tratta di criteri di contabilizzazione perzialmente differenti rispetto alle contabilizzazioni del Bilancio Energetico Nazionale, in quanto finalizzati alla valutazione del rispetto degli specifici *target* europei.

Nel 2016, i **Consumi Finali Lordi** complessivi di energia in Italia, contabilizzati secondo i criteri Eurostat, si sono attestati intorno a **121,5 Mtep**, un dato appena inferiore a quello del 2015 (121,7 Mtep). La quota coperta da FER nel 2016 è pertanto pari a **17,35%**: un **valore** che, pur in lieve flessione rispetto all'anno

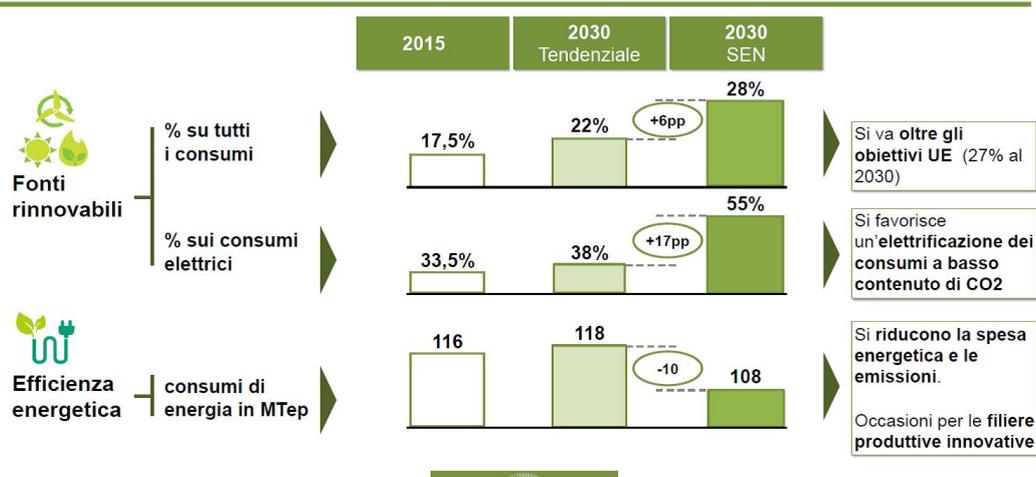
precedente (17,49%), resta **superiore al target assegnato all'Italia dalla Direttiva 2009/28/CE per il 2020 (17%)**. Tale lieve flessione è imputabile principalmente alla sensibile riduzione dei consumi di biomassa solida per riscaldamento (per motivi di clima mediamente più mite), alla minor produzione elettrica da fonte solare (per peggiori condizioni di irraggiamento) e alla minor quantità di biocarburanti immessi in consumo.

Si osservi comunque che **l'obiettivo del 17% al 2020 è un criterio dinamico** in quanto è calcolato in rapporto ai consumi finali lordi di energia. Pertanto, come rileva il GSE, la possibilità di mantenere la quota dei consumi finali coperta da rinnovabili su questi livelli dipenderà, oltre che dal *trend* di diffusione delle FER stesse nei prossimi anni (e dagli interventi di efficienza energetica), anche dall'andamento dei consumi energetici complessivi del Paese nella fase *post-crisi*.

La nuova **Strategia energetica nazionale**, adottata dal Governo a novembre 2017, si prefigge comunque, **al 2030**, obiettivi più ambiziosi di quelli prospettati in sede europea. In particolare, l'obiettivo che la SEN intende raggiungere entro il 2030, è del **28% di rinnovabili sui consumi complessivi** da declinarsi nel seguente modo:

- rinnovabili **elettriche** al **55% al 2030** rispetto al 33,5% del 2015;
- rinnovabili **termiche** al **30% al 2030** rispetto al 19,2% del 2015;
- rinnovabili nei **trasporti** al **21% al 2030** rispetto al 6,4% del 2015.

### Fonti rinnovabili ed efficienza energetica: più investimenti per una crescita sostenibile



Fonte: SEN 2017

In particolare, per le **rinnovabili elettriche**, il percorso di sostegno delineato dalla nuova SEN, fino al 2020, consisterà nella promozione di nuovi investimenti tramite incentivi sulla produzione estendendo lo strumento delle aste competitive, adottando un approccio di neutralità tra tecnologie con strutture e livelli di costi affini per stimolare la concorrenza, facendo ricorso a regimi di aiuto differenziati per i piccoli impianti e per le tecnologie innovative. Dal 2020, i meccanismi di supporto alle

rinnovabili elettriche evolveranno verso la *market parity*, ossia da incentivi diretti sulla produzione a politiche abilitanti e semplificazione regolatoria. Questi gli interventi programmati:

- contratti a lungo termine per i grandi impianti, promozione dell'autoconsumo per i piccoli impianti;
- semplificazione dell'iter autorizzativo di *repowering* per gli impianti eolici e idrici;
- mantenimento delle produzioni esistenti da bio-energie, senza distorsioni sulla filiera agricola;
- aumento della produzione idroelettrica con progetti innovativi nei grandi impianti esistenti.

Per le **rinnovabili termiche**, le pompe di calore, dato il loro alto rendimento, avranno un ruolo centrale nel raggiungimento del *target*, mentre le biomasse, storicamente molto sviluppate in Italia, dovranno limitare l'impatto sui livelli emissivi e puntare ad una alta qualità ambientale. Sarà inoltre sviluppato - secondo il programma delineato nella SEN - il potenziale del teleriscaldamento secondo criteri di efficienza, in ambiti urbani e extra-urbani.

Per quanto riguarda le **rinnovabili nei trasporti**, la nuova SEN considera necessario promuovere, in linea con la normativa europea, il passaggio verso tipologie di carburanti a bassa emissione di gas serra durante il ciclo di vita e a basso consumo di suolo (biocombustibili avanzati). Sia per gli obiettivi rinnovabili, che per l'efficienza energetica, è atteso un forte ampliamento nel lungo termine del mercato mondiale dell'auto-elettrica.

Specifici interventi per lo sviluppo di combustibili alternativi e dei biocarburanti avanzati sono stati intrapresi nel corso della XVII legislatura. Tali interventi costituiscono il recepimento di Direttive europee in materia. Per essi, si rinvia al Focus "Sviluppo dei combustibili alternativi e dei biocarburanti avanzati".

La [Relazione sulla situazione energetica nazionale](#) pubblicata dal MISE ad aprile 2017 e relativa all'anno 2016 afferma comunque in proposito che si è entrati in una fase matura, nella quale, laddove ancora necessario, è possibile promuovere uno sviluppo equilibrato delle energie rinnovabili nei vari settori con minori risorse.

## Focus

- [Sviluppo dei combustibili alternativi e dei biocarburanti avanzati](#)  
aggiornato a 13 febbraio 2018

## ***Sviluppo dei combustibili alternativi e dei biocarburanti avanzati***

### **Il recepimento della Direttiva 2014/94/UE "DAFI" sui combustibili alternativi**

La **Direttiva 2014/94/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi (**DAFI**) è stata **recepita nel nostro ordinamento** con il **D.Lgs. 16 dicembre 2016, n. 257**. Essa, con il fine di ridurre al minimo la dipendenza dal petrolio e attenuare l'impatto ambientale nel settore dei trasporti, fissa:

- i requisiti minimi per la costruzione dell'infrastruttura per i combustibili alternativi, inclusi i punti di ricarica per veicoli elettrici e i punti di rifornimento di gas naturale (GNL e GNC) e idrogeno, da attuarsi mediante i **Quadri strategici nazionali degli Stati membri**;
- le specifiche tecniche comuni per tali punti di ricarica e di rifornimento, e requisiti concernenti le informazioni agli utenti.

Obiettivo della direttiva è lo sviluppo di un mercato ampio di combustibili alternativi per il trasporto, che sono individuati in: elettricità, gas naturale e idrogeno. Ciascun tipo di propellente è oggetto di una previsione normativa relativa alla sua distribuzione.

Per l'**elettricità**, attraverso i rispettivi quadri strategici nazionali gli Stati membri garantiscono la creazione, entro il 31 dicembre 2020, di un numero adeguato di punti di ricarica accessibili al pubblico: ciò in modo da assicurare che i veicoli elettrici circolino almeno negli agglomerati urbani/suburbani e in zone densamente popolate o nelle reti stabilite tra Stati membri. Il numero di tali punti di ricarica è stabilito tenendo conto - tra l'altro - del numero stimato di veicoli elettrici che saranno immatricolati entro la fine del 2020 (indicato nei rispettivi quadri strategici nazionali) nonché delle migliori prassi e raccomandazioni formulate dalla Commissione.

La creazione di punti di rifornimento di **idrogeno** è invece prevista non prima del 2025, mentre per il **gas naturale** la rete di rifornimento per il trasporto marittimo dovrà essere sviluppata per il 2030. Il trasporto pesante su strada potrà invece fare conto sulla realizzazione di un adeguato numero di impianti di rifornimento entro il 31 dicembre 2015. Gli Stati membri dovranno rendere disponibili informazioni circa l'ubicazione dei punti di distribuzione, in modo non discriminatorio. Per il **Gpl** non vengono indicate date o obiettivi ma misure per l'uniformità della diffusione della rete.

Nel **D.Lgs. 16 dicembre 2016, n. 257**, l'articolo 18 stabilisce che le regioni, nel caso di autorizzazione alla realizzazione di **nuovi impianti di distribuzione carburanti e di ristrutturazione totale degli impianti di distribuzione carburanti esistenti**, prevedono l'**obbligo di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica** di potenza elevata **nonché di rifornimento di GNC o GNL** anche in esclusiva modalità *self service*.

Per tutti gli **impianti** di distribuzione di carburanti stradali **già esistenti al 31 dicembre 2015**, che hanno erogato nel corso del 2015 un quantitativo di benzina e

gasolio superiore a 10 milioni di litri e che si trovano nel territorio di una delle province i cui capoluoghi hanno superato il limite delle concentrazioni di PM10 per almeno 2 anni su 6 negli anni dal 2009 al 2014, le regioni prevedono l'obbligo di presentare entro il 31 dicembre 2018 un **progetto, al fine di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica nonché di distribuzione di GNC o GNL**, da realizzare nei successivi ventiquattro mesi dalla data di presentazione del progetto. Inoltre, per tutti gli impianti di **distribuzione carburanti stradali esistenti** al 31 dicembre 2017, **che erogano** nel corso del 2017 un **quantitativo** di benzina e gasolio **superiore a 5 milioni di litri** e che si trovano nel territorio di una delle province i cui capoluoghi hanno superato il limite delle emissioni di PM10 per almeno 2 anni su 6 negli anni dal 2009 al 2014 di cui all'allegato IV, le regioni prevedono l'obbligo di presentare entro il 31 dicembre 2020 un **progetto, al fine di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica nonché di distribuzione di GNC o GNL**, da realizzare nei successivi ventiquattro mesi dalla data di presentazione del progetto.

In ambito autostradale, gli obblighi sopra detti sono assolti dai concessionari autostradali, i quali entro il 31 dicembre 2018 presentano al concedente un piano di diffusione dei servizi di ricarica elettrica, di GNC e GNL garantendo un numero adeguato di punti di ricarica e di rifornimento lungo la rete autostradale e la tutela del principio di neutralità tecnologica degli impianti.

Il D.Lgs. introduce, inoltre, la possibilità di aprire **nuovi impianti di distribuzione monoprodotto**, ad uso pubblico, che erogano gas naturale, compreso il biometano, sia in forma compressa - GNC, sia in forma liquida - GNL, nonché di nuovi punti di ricarica elettrica di potenza elevata. In tale ambito, è stato emanato il D.M. 3 agosto 2017 (G.U. 290/17), finalizzato all'individuazione delle dichiarazioni, attestazioni, asseverazioni, nonché degli elaborati tecnici da presentare a corredo della segnalazione certificata di inizio attività, per la realizzazione delle **infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici**.

Per il **vettore elettrico**, entro il 31 dicembre 2020 dovrà essere garantito un numero adeguato di punti di ricarica per la circolazione urbana e suburbana (articolo 4 del D.Lgs. di recepimento). Entro il 31 dicembre 2025, deve essere realizzato un numero adeguato di punti di rifornimento per l'**idrogeno** accessibili al pubblico, da sviluppare gradualmente, tenendo conto della domanda attuale e del suo sviluppo a breve termine (articolo 5). Entro il 31 dicembre 2025, nei porti marittimi deve essere poi realizzato un numero adeguato di **punti di rifornimento per il GNL** per consentire la navigazione di navi adibite alla navigazione interna o navi adibite alla navigazione marittima alimentate a GNL nella rete centrale della TENT (entro il 2030 per la navigazione in acque interne) (articolo 6).

Il **Quadro strategico nazionale** per l'attuazione degli obiettivi sopra descritti è **allegato al D.Lgs. n. 257/2016** (Allegato III). A sostegno della realizzazione degli obiettivi del Quadro Strategico Nazionale, il medesimo D.Lgs. prevede altresì che - con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere della Conferenza unificata - siano adottate le linee guida per la redazione dei Piani urbani per la mobilità sostenibile-PUMS (art. 3, comma 7, lettera c). L'adozione di tali linee guida è avvenuta con D.M. 4 agosto 2017 (pubblicato nella G.U. del 5 ottobre 2017).

## Il recepimento della Direttiva (UE) 2015/1513 sui biocarburanti avanzati

Con riferimento ai meccanismi di sostegno all'utilizzo dei biocarburanti, appare utile ricordare che la [direttiva \(UE\) 2015/1513](#) ha modificato le precedenti Direttive 98/70/UE sulla qualità della benzina e del combustibile diesel e 2009/28/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Il [decreto legislativo 21 marzo 2017, n. 51](#), attuativo della citata Direttiva del 2015, introduce la definizione di **biocarburanti avanzati**. I biocarburanti avanzati rivestono una **funzione determinante** nell'ambito delle azioni dirette alla promozione dell'uso delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica nei trasporti. A ciò, in particolare, fanno riferimento i *considerando* nn. 5-7 della [Direttiva 2015/1513/UE](#) e le misure contenute nella Direttiva stessa nel loro complesso, che sono nella sostanza finalizzate a promuovere la ricerca e sviluppo di nuovi biocarburanti, alternativi rispetto a quelli che, comportando lo sfruttamento di terreni agricoli a discapito delle colture destinate alla produzione alimentare e di mangimi, hanno effetti anche in termini emissioni di gas a effetto serra.

I biocarburanti prodotti a partire dalle materie prime elencate nell'allegato IX, sia Parte A sia Parte B, della Direttiva sono considerati – in modo premiale - pari a **due volte il loro contenuto energetico** (*double counting*) ai fini del rispetto dell'obiettivo nazionale di utilizzo di fonti rinnovabili nei trasporti (10% da fonti rinnovabili nei trasporti al 2020).

Alle predette novità viene conformato il meccanismo nazionale di sostegno indiretto alla produzione di biocarburanti di cui al combinato disposto dell'[articolo 33, comma 5 del D.Lgs. n. 28/2011](#) e D.M. attuativo 10 ottobre 2014, come modificato dal **D.M. 13 dicembre 2017**, che consiste nell'obbligo, per i fornitori di benzina e gasolio di immettere nel territorio nazionale una quota minima di biocarburanti ogni anno.

Dunque, il D.Lgs. di recepimento della direttiva interviene riconoscendo valore **doppio all'immissione dei soli biocarburanti avanzati** indicati nella Parte A e nella Parte B dell'Allegato.

Inoltre, per il calcolo della quota di energia da fonti rinnovabili da utilizzare nei trasporti, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo 2020 (10%), la percentuale di energia da biocarburanti prodotti dai cereali e da altre colture amidacee, zuccherine e oleaginose e da colture coltivate su superfici agricole come colture principali soprattutto a fini energetici non deve essere superiore al 7% del consumo finale di energia nei trasporti stessi al 2020.

E' poi fissato un obiettivo specifico al 2020 per i biocarburanti avanzati (quelli di cui all'Allegato IX parte A), in conformità a quanto previsto dall'[articolo 2, paragrafo 2, della Direttiva 2015/1513/UE](#): questi, al 2020, dovranno costituire lo 0,5 per cento in contenuto energetico della quota di energia da fonti rinnovabili immessa in consumo in tutte le forme di trasporto nel 2020.

## Rinnovabili elettriche

Per quanto riguarda il **settore elettrico**, i dati indicano che il **37,3%** della **produzione lorda nazionale** proviene **da fonti rinnovabili**. I dati sono prodotti da Terna e GSE per il fotovoltaico e da Terna per le altre fonti e riportati nel **Rapporto del GSE sulle fonti rinnovabili per l'anno 2016**, pubblicato a dicembre 2017.

Poco meno del **73%** della **potenza rinnovabile installata** nel Paese si concentra negli **impianti idroelettrici e fotovoltaici**, ai quali corrispondono produzioni effettive rispettivamente di 42,4 TWh e 22,1 TWh, pari - considerate insieme - al **60% circa della produzione nazionale** complessiva di energia elettrica da FER del 2016.

Più in dettaglio, secondo i dati forniti dal GSE nel **Rapporto citato**, gli oltre 742.000 impianti alimentati da FER (per una potenza complessiva di 52,3 GW) hanno generato nel 2016 una produzione effettiva di energia elettrica di 108 TWh che aumentano a **110,5 TWh** (9,5 Mtep, **il 34% del Consumo Interno Lordo** di energia elettrica) **applicando le regole di calcolo previste dalla Direttiva 2009/28/CE** (+0,7% rispetto al 2015).

L'**obiettivo europeo 2020** (100 Twh) è stato dunque **superato**: 105,8 TWh prodotti nel 2016 rispetto ad un obiettivo 2020 di 100 TWh. Il superamento dell'obiettivo 2020 è dunque dovuto ad una forte crescita delle installazioni negli ultimi anni in particolare degli **impianti fotovoltaici**: a fine 2015 in Italia risultano in esercizio 18.892 MW di impianti fotovoltaici che nel corso dell'anno hanno generato 22.942 GWh.

A fine 2015, il GSE incentiva attraverso il meccanismo del Conto Energia il 94% della potenza installata in Italia pari a 17.701 MW.

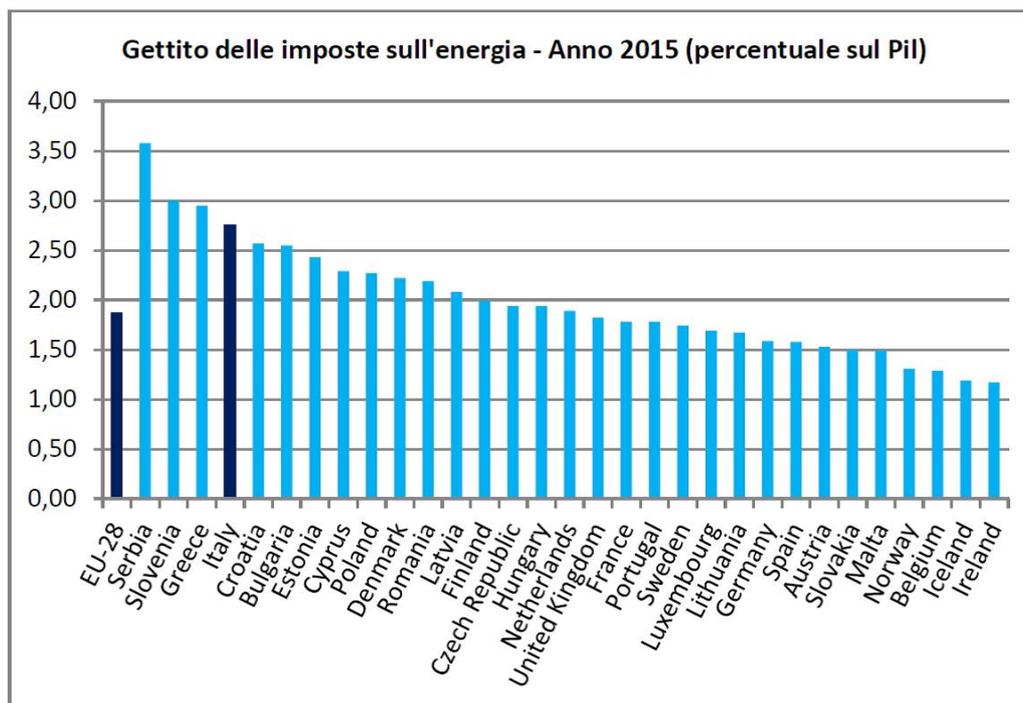
La fonte rinnovabile che nel 2016 ha fornito il contributo più importante alla produzione elettrica effettiva è quella **idraulica (39%)** della produzione elettrica da FER), seguita dalla fonte solare (20%), dalle bioenergie (18%), dalla fonte eolica (16%, peraltro quella con crescita maggiore rispetto al 2015) e da quella geotermica (6%).

## Focus

- **Le imposte sull'energia**  
*aggiornato a 29 maggio 2017*

## Le imposte sull'energia

In generale, nel **confronto europeo**, la **tassazione energetica italiana** risulta tra le più elevate.



Un ruolo rilevante in tale tassazione è svolto dagli **incentivi alla produzione rinnovabile** elettrica in Italia, storicamente i più elevati d'Europa, i quali hanno un forte impatto sul costo dell'energia: circa il **20% circa della bolletta elettrica italiana** è destinato a incentivi alla produzione tramite fonti rinnovabili (ex **componente A3 della bolletta** ra **componente Asos**).

Come evidenzia la [Relazione del MISE sulla situazione energetica del Paese](#), nel **2016 il gettito delle imposte sull'energia** ammonta a 47,6 miliardi di euro, in **aumento del 5%** rispetto al 2015 e pressoché in linea con il livello del 2014, pari a 47,8 miliardi. Oltre la metà del gettito delle imposte energetiche è generata dall'imposta sugli oli minerali e derivati (56% del gettito complessivo nel 2015 e 54% nel 2014) e **più del 40% deriva dall'imposta sull'energia elettrica (comprensiva per l'87,4% degli oneri di sistema sulle fonti rinnovabili)** e dall'imposta sul gas metano.

Imposta	2014	2015	2016
<b>Gettito delle imposte sull'energia (milioni di euro)</b>			
Imposta sugli oli minerali e derivati	25.697	25.570	..
Sovrimposta di confine sugli oli minerali	9	10	..
Imposta sull'energia elettrica e oneri di sistema sulle fonti rinnovabili	16.262	15.271	..
Imposta sui gas incondensabili	570	623	..
Sovrimposta di confine sui gas incondensabili	41	66	..
Imposta sul gas metano	4.782	3.228	..
Imposta sui consumi di carbone	40	45	..
Contributo sui ricavi degli operatori del settore energetico a favore dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico	59	59	..
Entrate dell'Organismo Centrale di Stoccaggio Italiano	7	12	..
Proventi da utilizzo dei permessi di emissione	403	539	..
<b>Totale imposte sull'energia</b>	<b>47.870</b>	<b>45.423</b>	<b>47.609</b>
<b>Percentuale sul totale imposte e contributi sociali</b>			
Imposte sull'energia	6,81	6,38	6,64
<b>Percentuale sul Pil</b>			
Imposte sull'energia	2,95	2,77	2,85

Negli ultimi anni, comunque, in coerenza con la [Strategia energetica nazionale](#), sono stati approvati alcuni **provvedimenti mirati a ridurre i costi dell'energia**, e in particolare le cosiddette norme "spalma-incentivi", che puntano a diminuire l'onere annuo dell'incentivazione delle fonti rinnovabili che si scarica sulla componente ex A3 ora componente Asos.

## **Il sostegno alle rinnovabili elettriche e la necessità di riduzione dei costi in bolletta**

Il sostegno allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili elettriche non esclude la necessità di contenere i costi in bolletta per i consumatori, costi che includono appunto il sostegno a tali fonti. La produzione di energia rinnovabile elettrica ha infatti avuto nell'ultimo quindicennio un forte sviluppo, guidato da incentivi generosi che hanno generato costi significativi per il sistema.

La Strategia energetica Nazionale, adottata con D.M. 10 novembre 2017, rileva, comunque, la attuale necessità di un più ridotto ricorso a sussidi economici per le fonti rinnovabili. Il livello degli incentivi per esse (finanziati attraverso la ex componente A3 della bolletta elettrica ora componente Asos), dopo il momento di picco del 2016, sta infatti iniziando un percorso di progressiva riduzione ascrivibile alla fuoriuscita degli impianti dai vecchi meccanismi inefficienti di incentivo.

Nel medio-lungo periodo è infatti prevista, agli attuali prezzi di mercato dell'elettricità e considerando anche gli impianti a fonti rinnovabili, che hanno conseguito il diritto di accesso agli incentivi ma ancora non sono in esercizio, una riduzione lieve della componente A3 fino al 2025, che si accentua in modo più significativo solo negli anni successivi. La riduzione degli oneri, unitamente al calo dei costi delle tecnologie e alle possibilità di rendere più efficienti alcune filiere, prefigurano - secondo la SEN - la possibilità di sostenere nuovi investimenti con meccanismi che non incidano in modo sostanziale sull'andamento della spesa.

Quanto agli attuali costi derivanti dal sostegno alle fonti rinnovabili, la relazione sulla situazione energetica nazionale, pubblicata dal MISE ad aprile 2017, evidenzia in proposito che nel **2016** il gettito delle imposte sull'energia ammonta a **47,6 miliardi di euro**, in aumento del 5% rispetto al 2015 e pressoché in linea con il livello del 2014, pari a 47,8 miliardi. **Più del 40%** di tale gettito deriva dall'**imposta sull'energia elettrica, comprensiva degli oneri di sistema sulle fonti rinnovabili** - cd. **componente A3 della bolletta (ora component Asos)** - e dall'imposta sul gas metano (cfr, Tabella successiva, tratta dal Data Base Istat).

(in milioni di euro)

Gettito delle imposte sull'energia	2014	2015	2016
sovrimposta di confine sui gas incondensabili	41	66	1
sovrimposta di confine sugli oli minerali	9	10	10
imposta sugli oli minerali e derivati	25.697	25.714	25.635
imposta sui gas incondensabili	570	623	608
imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province	0	0	0
<b>imposta sull'energia elettrica e oneri di sistema fonti rinnovabili</b>	<b>16.251</b>	<b>15.246</b>	<b>17.006</b>
imposta sul gas metano	4.782	3.260	3.772
imposta consumi di carbone	40	45	44
contributo sui ricavi degli operatori del settore energetico a favore dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico	59	56	62
entrate dell'Organismo Centrale di Stoccaggio Italiano	7	12	16
proventi da utilizzo dei permessi di emissione	403	542	411
<b>Totale</b>	<b>47.859</b>	<b>45.574</b>	<b>47.565</b>
<i>Totale gettito imposte energia in % del PIL</i>	<b>2,95</b>	<b>2,76</b>	<b>2,83</b>

Da alcuni anni, per **contenere i costi in bolletta**, il sostegno alle fonti rinnovabili – ed al **fotovoltaico in particolare** – ha comunque subito una rimodulazione. Dalla metà del 2013 sono infatti esauriti i fondi del Quinto Conto Energia per l'incentivazione del fotovoltaico, in quanto è stata raggiunta la soglia dei 6,7 miliardi di euro. In seguito, sono stati emanati alcuni **provvedimenti**, cosiddetti "**spalma-incentivi**", mirati a ridurre il costo annuo dell'incentivazione:

- il **D.L. n.145/2013**, articolo 1, commi 3-6, ha previsto il cosiddetto "**spalma-incentivi volontario**" con il quale si è proposto ai produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili titolari di impianti che beneficiano di Certificati Verdi, Tariffe Onnicomprensive e tariffe premio, un'alternativa tra continuare a godere del regime incentivante spettante per il periodo di diritto residuo oppure optare per la fruizione di un incentivo ridotto a fronte di una proroga del periodo di incentivazione
- il **D.L. n. 91/2014**, articolo 26, ha poi introdotto il cosiddetto "**spalma-incentivi obbligatorio**", che prevede nuove modalità di erogazione degli incentivi a carico delle tariffe elettriche già riconosciuti all'energia prodotta dai grossi impianti fotovoltaici (di potenza incentivata superiore a 200KW), lasciando ai produttori la scelta tra tre opzioni.

Alcuni più recenti interventi, relativi alla produzione di energia elettrica da **fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico**, contenuti nella legge di stabilità 2016 ([legge n. 208/2015](#)), come modificata da ultimo dalla legge di bilancio 2018 ([legge n. 205/2017](#), articolo 1, comma 588) sono invece **suscettibili di determinare un aumento degli oneri** della componente A3 della bolletta elettrica. La legge infatti riconosce un incentivo alla produzione di energia elettrica di impianti alimentati da biomasse, biogas e bioliquidi sostenibili, che hanno cessato al 1° gennaio 2016 o

cessano entro il 31 dicembre 2018 di beneficiare di incentivi sull'energia prodotta. Il sostegno è alternativo a quello della integrazione dei ricavi previsto dal D.Lgs. n. 28/2011 a favore degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili eserciti in assenza di incentivi. L'incentivo è pari all'80% degli incentivi di cui all'articolo 19, comma 1, primo capoverso, del [D.M 6 luglio 2012](#), cioè secondo le modalità di calcolo per l'importo degli incentivi per gli impianti già esistenti a fonti rinnovabili che - avendo maturato il diritto a fruire dei certificati verdi - sono beneficiari per il residuo periodo successivo al 2015 di un incentivo sulla produzione netta incentivata. L'erogazione dell'incentivo, da fruire fino al 31 dicembre 2021 o per cinqueanni dal rientro in esercizio degli impianti, è subordinata alla decisione favorevole della Commissione UE in esito alla notifica del regime di aiuto.

Si ricorda che per l'incentivazione delle **FER diverse dal fotovoltaico** vige un tetto di spesa massimo dei **5,8 miliardi**. Il tetto di spesa dei 5,8 miliardi annui, è stato previsto dal [D.M. 6 luglio 2012](#) che ha disciplinato le modalità di incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti alimentati da fonti rinnovabili, diverse da quella solare fotovoltaica.

Il tetto è confermato dal nuovo [D.M. 23 giugno 2016](#) che contiene, ai sensi dell'articolo 24 del D.Lgs. n. 28/2011, la **nuova disciplina per l'incentivazione delle fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico**, operante a decorrere dalla seconda metà del 2016.

Gli incentivi previsti dal nuovo decreto ministeriale possono essere richiesti per **impianti oggetto di interventi di potenziamento o di rifacimento, nuovi, integralmente ricostruiti, riattivati ed entrati in esercizio dal 1° gennaio 2013**. **Per richiedere gli incentivi sono previste tre differenti modalità, a seconda della tipologia di fonte e della potenza dell'impianto**: accesso diretto, iscrizione al Registro o al Registro per interventi di rifacimento, partecipazione a Procedure d'Asta al ribasso sulla tariffa incentivante. In particolare, gli incentivi verranno **assegnati attraverso procedure di aste al ribasso** differenziate per tecnologia **per gli impianti di grandi dimensioni (>5 MW)**, mentre gli impianti inferiori a tale soglia dovranno chiedere l'iscrizione agli appositi registri.

E' previsto un regime transitorio tra il vecchio ed il nuovo regime incentivante. In particolare, esclusi i solari termodinamici, **beneficiano** del precedente sistema gli impianti **entrati in esercizio entro il 29 giugno 2017**. Possono dunque ancora richiedere gli incentivi con le modalità del [D.M. 6 luglio 2012](#):

- **gli impianti in accesso diretto, entrati in esercizio entro il 29 giugno 2016**, a condizione che abbiano presentato o presentino domanda di accesso agli incentivi entro 30 giorni dalla data di entrata in esercizio;
- **gli impianti in posizione utile a seguito delle Procedure di Asta e Registro**, svolte ai sensi del [D.M 6 luglio 2012](#), per i quali non siano decorsi i termini per l'entrata in esercizio

Il nuovo decreto - ha evidenziato il MISE - mette a disposizione, a regime, più di **400 milioni di euro all'anno** circa a favore dei beneficiari. Il periodo di incentivazione avrà durata di vent'anni (venticinque per il solare termodinamico). I nuovi incentivi verranno comunque erogati nel rispetto del tetto complessivo di 5,8

miliardi di euro annui previsto per le energie rinnovabili, diverse dal fotovoltaico, ed è tratto dal gettito proveniente dalla bolletta.

Alle tecnologie "mature" più efficienti (come l'eolico) viene assegnata circa la metà delle risorse disponibili. La restante parte è equamente distribuita tra le tecnologie ad alto potenziale, con forti prospettive di sviluppo e penetrazione sui mercati esteri (come il solare termodinamico), e alle fonti biologiche il cui utilizzo è connesso alle potenzialità dell'economia circolare.

La Tabella, allegata al [comunicato del MISE del 23 giugno 2016](#), riporta, per ciascuna fonte, il contingente di potenza incentivabile e la spesa prevista.

Tecnologia	Spesa prevista (mln euro)	Potenza incentivabile (MW)
Eolico <i>on shore</i>	85	860
Eolico <i>off-shore</i>	10	30
Idroelettrico	61	80
Geotermico	37	50
Biomasse	105	90
Rifiuti	10	50
Solare termodinamico	98	120
Rifacimenti	29	90
<b>Totale</b>	<b>435</b>	<b>1.370</b>

Sulla sopra delineata nuova disciplina per l'incentivazione delle fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico sono destinate ad incidere comunque le norme - contenute nell'articolo 20 della **legge europea 2017 (legge n.167/2017) - di adeguamento alla disciplina degli aiuti di stato in materia di energia ed ambiente (2014/C 200/01) dei meccanismi incentivanti alla produzione di elettricità da fonti rinnovabili di cui all'articolo 24 del D.Lgs. n. 28/2011.**

L'articolo 20 ha in particolare novellato il citato articolo 24, nella parte in cui prevedeva l'assegnazione degli incentivi senza il ricorso a procedure d'asta competitive per gli impianti di potenza nominale fino a 5 MW (comma 3 dell'articolo 24 del D.Lgs. n. 28/2011). Tale norma non risultava conforme a quanto attualmente previsto dagli orientamenti sugli aiuti di Stato in materia di energia e ambiente (2014/C 200/01) i quali invece prevedono che gli aiuti possono essere concessi senza una procedura di gara competitiva:

- agli impianti con una capacità installata di energia inferiore a 1 MW, o a progetti dimostrativi,
- per l'energia elettrica di origine eolica, agli impianti con una capacità installata di energia fino a 6 MW o 6 unità di produzione.

La novella esclude dunque ora dalla procedura d'asta competitiva gli impianti di potenza nominale fino a un valore, da stabilire **con** successivi **decreti interministeriali**, differenziato sulla base delle caratteristiche delle diverse fonti

rinnovabili, comunque non superiore a **5 MW elettrici per gli impianti eolici e a 1 MW elettrico per gli impianti alimentati dalle altre fonti rinnovabili.**

Inoltre, viene introdotto il principio per cui l'incentivo è diversificato per fonte e per scaglioni di potenza, al fine di **favorire la riduzione dei costi** (comma 3, lettera *b*) dell'articolo 4 del D.Lgs. n. 28/2011, come novellato dall'articolo 20).

L'articolo 20 (con una novella al comma 4 dell'articolo 24 del D.Lgs. n. 28) introduce inoltre il principio per cui le procedure d'asta sono relative **a contingenti di potenza, anche riferiti a più tecnologie e specifiche categorie di interventi.**

## Rinnovabili termiche

Per quanto riguarda invece il **settore Termico**, il **19% circa dei consumi energetici proviene da fonti rinnovabili**. In particolare, secondo i dati pubblicati nel Rapporto del GSE sull'[Energia da fonti rinnovabili in Italia](#)" del dicembre 2017, sono stati consumati nell'anno 2016 circa **10,5 Mtep di energia da FER**, di cui poco più di 9,6 Mtep in modo diretto (attraverso caldaie individuali, stufe, camini, pannelli solari, pompe di calore, impianti di sfruttamento del calore geotermico) e circa 0,93 Mtep sotto forma di consumi di calore derivato (ad esempio attraverso sistemi di teleriscaldamento alimentati da biomasse).

La fonte rinnovabile più utilizzata per i consumi termici è la biomassa solida (poco meno di 7,3 Mtep, considerando anche la frazione biodegradabile dei rifiuti), utilizzata soprattutto nel settore domestico in forma di legna da ardere e pellet. Assumono grande rilievo anche le pompe di calore (2,6 Mtep), mentre sono ancora limitati i contributi della fonte geotermica e di quella solare.

Nel corso dell'attuale legislatura, con il [D.L. n. 133/2014](#) (cd. Sblocca-Italia) si è cercato di dare nuovo impulso a tale tipologia di incentivazione, cercando di facilitare l'accesso ad imprese, famiglie e soggetti pubblici ai contributi per gli interventi:

- di produzione di energia termica da fonti rinnovabili;
- di incremento dell'efficienza energetica di piccole dimensioni, realizzati in data successiva al 31 dicembre 2011.

Il [D.L. n. 133/2014](#) (articolo 22) ha previsto, a tal fine, l'**aggiornamento**, entro il 31 dicembre 2014, **del sistema di incentivi** definiti dal c.d. Conto termico ([D.M 28 dicembre 2012](#)), al fine di semplificare le procedure e gli strumenti per favorire l'accesso alle risorse stanziata a tal fine.

Il "**Nuovo Conto termico**" è stato **adottato con Decreto interministeriale del 16 febbraio 2016**. Il D.M. conferma – rispetto al pregresso decreto del 2012 – la messa a disposizione di un "tetto di spesa" annua pari a 200 milioni di euro per incentivi riconosciuti ad interventi di pubbliche amministrazioni e a 700 milioni di euro ad interventi realizzati da privati.

Il decreto è **entrato in vigore il 31 maggio 2016** (novantesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana). Le domande di accesso agli incentivi presentate prima del 31 maggio 2016 sono disciplinate a norma del D.M. 28 dicembre 2012. Le domande presentate dal 31 maggio 2016 sono invece soggette alla disciplina prevista dal "Nuovo conto termico".

Si rinvia più diffusamente alla [pagina web dedicata al "Nuovo conto termico 2.0"](#) del sito istituzionale del GSE e allo specifico [documento esplicativo delle novità](#) della disciplina contenuta nel nuovo sistema di incentivazione.

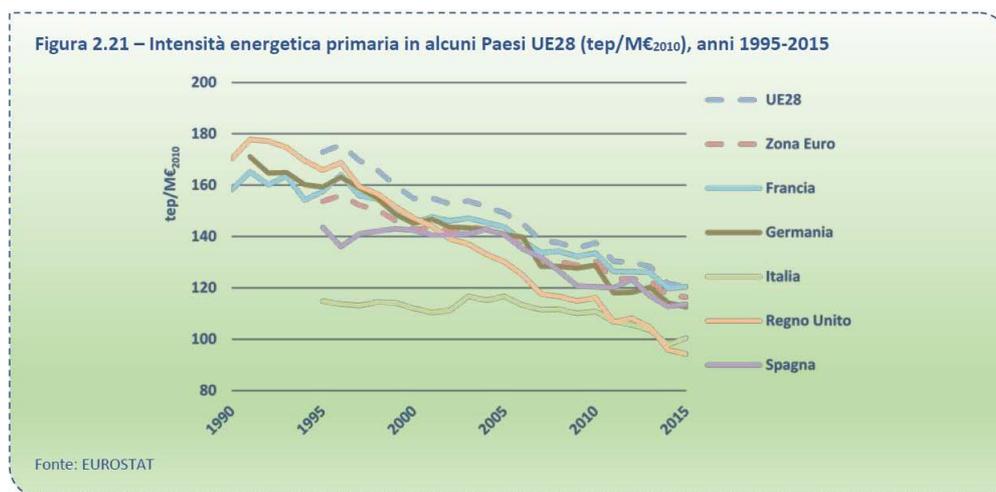
## Risparmio ed efficienza energetica

Nel corso della XVII legislatura, è stato adottato il [decreto legislativo n. 102/2014](#) di recepimento della [direttiva 2012/27/UE](#) sull'efficienza energetica, successivamente integrato e modificato dal [decreto legislativo n. 141/2016](#). Sono state inoltre adottate una serie di misure sull'efficienza energetica nel patrimonio edilizio: l'ecobonus è stato da ultimo prorogato per l'anno 2018, con la legge di bilancio, [legge n. 205/2017](#). E' stato inoltre adottato il "Nuovo Conto termico" (D.M. 16 febbraio 2016). Si è poi intervenuti sulla disciplina della certificazione energetica degli edifici con l'entrata in vigore dell'attestato di prestazione energetica degli edifici (APE). Infine, la nuova **nuova Strategia energetica nazionale (SEN)** recentemente adottata dal Governo, che considera tra le sue priorità d'azione l'efficienza energetica, si prefigge come obiettivo al 2030 la riduzione dei consumi del 30 per cento rispetto al tendenziale.

<i>L'efficienza energetica in Italia</i>	247
<i>Il recepimento della Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica</i>	249
<i>Riqualificazione energetica degli edifici: l'APE e le detrazioni fiscali</i>	251
<i>Il nuovo conto termico</i>	255
<i>L'efficienza energetica nella nuova Strategia energetica Nazionale</i>	257

## L'efficienza energetica in Italia

In termini di efficienza energetica, l'Italia parte già da un buon livello medio. L'intensità energetica primaria italiana - secondo l'ultimo **Rapporto Annuale Efficienza Energetica 2017 dell'ENEA** - per il 2015, presenta un valore inferiore di **16,6% rispetto alla media UE** e di 13,7% rispetto alla media dei Paesi della Zona Euro, dato particolarmente positivo perché tanto più basso è il valore dell'intensità energetica tanto più è alta l'efficienza energetica del Paese.



Il Rapporto ENEA e le tabelle in esso contenute e di sotto esposte, evidenziano che l'Italia ha raggiunto, all'anno 2016, **oltre il 40% dell'obiettivo di risparmio al 2020** fissato dal **Piano Nazionale di Efficienza Energetica 2014-PAEE**: tra gli strumenti per promuovere l'efficienza si sono rivelati particolarmente efficaci i **certificati bianchi** (il cui meccanismo di funzionamento è stato oggetto di revisione ai sensi di quanto previsto dal **D.Lgs. n. 102/2014**) e le **detrazioni fiscali per le riqualificazioni energetiche**, i cosiddetti **ecobonus**, utilizzati soprattutto per interventi di isolamento termico degli edifici, la sostituzione di infissi e l'installazione di impianti di riscaldamento più efficienti, prorogati con la legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017).

Tabella 3.16 – Risparmi energetici annuali conseguiti per settore, periodo 2005-2016 e attesi al 2016 (energia finale, Mtep/anno) ai sensi del PAEE 2011

Settore	Certificati Bianchi	Detrazioni fiscali*	Conto Termico	Decreto Legislativo 192/05*	Ecoincentivi e Regolamenti Comunitari*	Altre misure**	Risparmio energetico		Obiettivo raggiunto
							Conseguito 2016**	Atteso al 2016	
Residenziale	1,86	2,77	-	1,99	-	0,10	6,72	5,16	130,2%
Terziario	0,23	0,03	0,003	0,09	-	-	0,35	2,11	16,4%
Industria	2,71	0,05	-	0,20	-	-	2,95	1,73	170,8%
Trasporti	-	-	-	-	1,47	0,09	1,56	1,87	83,4%
<b>Totale</b>	<b>4,79</b>	<b>2,85</b>	<b>0,003</b>	<b>2,28</b>	<b>1,47</b>	<b>0,19</b>	<b>11,58</b>	<b>10,87</b>	<b>106,5%</b>

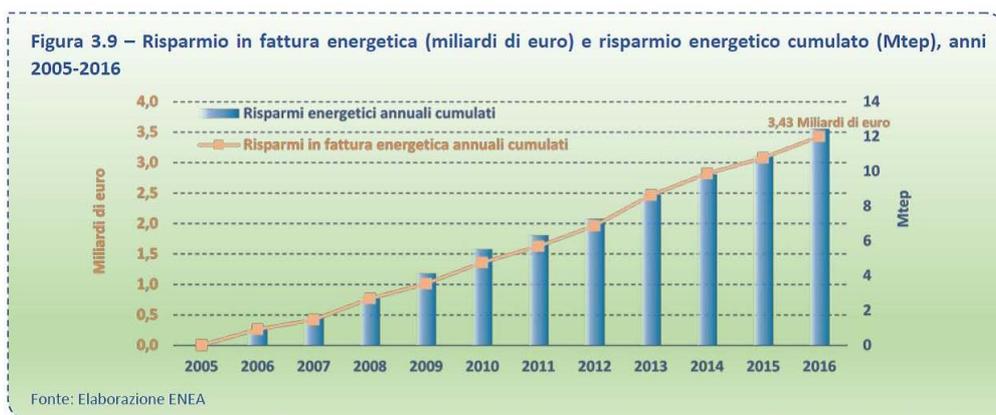
\* Stima per l'anno 2016. Il settore residenziale conteggia i risparmi derivanti dalla sostituzione di grandi elettrodomestici; il settore trasporti conteggia i risparmi derivanti dall'Alta Velocità

\*\* Al netto di duplicazioni

Fonte: Elaborazione ENEA

Secondo le contabilizzazioni ENEA, nel **periodo 2005-2016**, sono stati conseguiti

**risparmi cumulati pari a circa 12,5 Mtep**, con le misure per l'efficienza energetica, e **risparmi annuali in fattura pari a 3,43 miliardi di euro**.



Si ricorda in proposito che il **PAEE 2014** - che considera un **orizzonte temporale 2011-2020** - si propone di arrivare a risparmiare al 2020 un ammontare di 20 Mtep/anno di energia primaria e **15,5 Mtep/anno di energia finale**. Al 2020 il consumo atteso in termini energia primaria è di 158 Mtep e di 124 Mtep in energia finale.

Anche per quanto riguarda l'**obiettivo minimo di risparmio energetico** ai sensi dell'articolo 7 della Direttiva Efficienza Energetica (**Direttiva n. 2012/27/EU**), recepita nel nostro ordinamento interno nell'attuale legislatura con il **D.Lgs. n. 102/2014**, come modificato ed integrato dal successivo **D.Lgs. n. 141/2016**, i risultati ottenuti sono in linea con il *trend* di risparmi previsti per il raggiungimento dell'obiettivo al 2020.

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 7 della **Direttiva n. 2012/27/EU** sull'efficienza energetica vige l'obiettivo minimo di **risparmio energetico di 25,8 Mtep** di energia finale cumulato **da conseguire negli anni 2014-2020** attraverso il meccanismo d'obbligo dei **Certificati Bianchi** e le misure alternative delle **detrazioni fiscali** e del **Conto Termico**, notificate alla Commissione UE.

Tabella 3.18 – Risparmi obbligatori ai sensi dell'articolo 7 della Direttiva Efficienza Energetica (energia finale, Mtep), anni 2014, 2015 e 2016

Misure di policy notificate	Nuovi risparmi conseguiti 2014	Nuovi risparmi conseguiti 2015	Nuovi risparmi conseguiti 2016	Risparmi cumulati 2014-2016	Risparmi cumulati attesi al 2020
Schema d'obbligo - Certificati bianchi	1,050	0,896	1,135	3,081	16,00
Misura alternativa 1 - Conto Termico	0,000004	0,001	0,002	0,003	5,88
Misura alternativa 2 - Detrazioni fiscali	0,248	0,502	0,731	1,481	3,92
<b>Risparmi totali</b>	<b>1,298</b>	<b>1,399</b>	<b>1,868</b>	<b>4,564</b>	<b>25,80</b>

\* Stima

Fonte: Elaborazione ENEA

## Il recepimento della Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica

Coerentemente con la strada tracciata nel 2013 dalla **Strategia Energetica Nazionale**, nell'attuale legislatura, nel 2014, è stato adottato:

- il [D.Lgs. n. 102 del 4 luglio 2014](#), provvedimento di recepimento della [Direttiva sull'Efficienza Energetica](#), modificato ed integrato dal [D.Lgs. n. 141/2016](#), quest'ultimo finalizzato a dare risposta a taluni rilievi della Commissione europea circa l'incompleto recepimento nell'ordinamento giuridico italiano della [direttiva 2012/27/UE](#)
- il [Piano d'Azione per l'Efficienza Energetica](#) (PAEE, con D.M. 17 luglio 2014). Il Piano, coerentemente con gli indirizzi europei e in accordo con quanto espresso nella **Strategia Energetica Nazionale (SEN)**, riporta gli obiettivi nazionali di riduzione dei consumi di energia primaria e finale, e specifica i risparmi negli usi finali di energia attesi al 2020 per singolo settore economico e per principale strumento di promozione dell'efficienza energetica.

Il [Decreto Legislativo 102/2014](#) ha recepito nell'ordinamento nazionale la [Direttiva 2012/27/UE](#) stabilendo un quadro di misure per la promozione e il miglioramento dell'efficienza tese al raggiungimento degli obiettivi nazionali di risparmio energetico al 2020 in coerenza con la **Strategia energetica nazionale** (articolo 3 del D.Lgs.) e con il suddetto [PAEE](#).

Il [D.Lgs. n. 102/2014](#) come modificato e integrato dal [D.Lgs. n. 141/2016](#) contiene una serie di misure eterogenee e molteplici adempimenti per realizzarle, in capo a più soggetti istituzionali. In via sintetica, si richiamano:

- la previsione di interventi per una **migliore e più trasparente misurazione e fatturazione** dei consumi energetici (anche attraverso l'ausilio di contatori intelligenti evoluti), con l'attribuzione all'ARERA di adottare provvedimenti in tal senso (articolo 9, modificato in più punti dal [D.Lgs. n. 141/2016](#) e, successivamente dal [D.L. n. 244/2016](#), cd. Milleproroghe). In proposito, è stato fissato da ultimo al **30 giugno 2017** il termine per l'adozione dei sistemi di contabilizzazione e termoregolazione negli edifici con impianto centralizzato. All'ARERA è inoltre demandato di adottare provvedimenti per il **superamento della struttura della tariffa elettrica progressiva** rispetto ai consumi, con l'adeguamento delle componenti della stessa ai costi dell'effettivo servizio (articoli 9 e 11);
- l'introduzione (a decorrere dal 2015) di **obblighi di diagnosi energetiche** periodiche per **grandi aziende ed energivori** (articolo 8);
- il potenziamento dell'efficacia del **meccanismo dei certificati bianchi**, attraverso la **revisione delle relative linee guida**, realizzata con il [D.M. 11 gennaio 2017](#) e del **conto termico**, quali misure per l'attuazione del regime obbligatorio di efficienza energetica di cui alla [direttiva 2012/27/UE](#) (articolo 7). Si segnala, in proposito, l'adozione del **nuovo conto termico 2.0**, con il [D.M. 16 febbraio 2016](#), il quale aggiorna la disciplina per l'incentivazione di interventi di piccole dimensioni per l'incremento dell'efficienza energetica e per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili di cui al previgente D.M. 28 dicembre 2012. Il nuovo conto termico trova applicazione per le domande

presentate dal 31 maggio 2016.

Quanto al meccanismo dei **certificati bianchi**, il citato [D.M. 11 gennaio 2017](#) fissa, tra l'altro i seguenti **obiettivi quantitativi nazionali annui di risparmio energetico** da conseguire nel **periodo 2017-2020** attraverso tale meccanismo (cfr. Tabella sottostante).

	2017	2018	2019	2020
Risparmi energia primaria	7,14	8,32	9,71	11,19

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico

- le misure di **promozione dell'efficienza energetica** negli edifici privati e pubblici (articolo 4) e, in particolare, il **programma per rendere più efficiente il patrimonio edilizio pubblico** (articolo 5). In tali misure, si inserisce anche l'adeguamento dei criteri e delle procedure per l'acquisto di beni e servizi delle PP.AA. centrali ai requisiti minimi di efficienza energetica (articolo 6);
- la valutazione del **potenziale nazionale** di applicazione della **cogenerazione ad alto rendimento**, del **teleriscaldamento** e **teleraffreddamento** efficienti (articolo 10), e l'intervento dell'ARERA per l'introduzione - nella regolazione della remunerazione delle attività di sviluppo e gestione delle reti di trasmissione, trasporto e distribuzione - di **misure per eliminare eventuali componenti** che possono **pregiudicare l'efficienza** (articolo 11);
- l'istituzione **del Fondo per l'efficienza energetica**, finalizzato a dare supporto alla riqualificazione energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione ed agli interventi per la riduzione dei consumi di energia nei settori dell'industria e dei servizi (articolo 15 e D.M. attuativo 22 dicembre 2017).
- le norme per la **diffusione delle informazioni e per la formazione** di imprese, pubbliche amministrazioni e cittadini, ed in particolare un programma triennale di formazione ed informazione, volto a promuovere l'uso efficiente dell'energia attraverso misure di sensibilizzazione delle PMI all'esecuzione di diagnosi energetiche e all'utilizzo di strumenti incentivanti (articoli 12-14).

Il [D.Lgs. 102/2014](#) prevede una **cabina di regia per il coordinamento degli interventi per l'efficienza energetica**, composta dal Ministero dello sviluppo economico, che la presiede, e dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. La cabina di regia si può avvalere della collaborazione di ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile) e GSE (Gestore Servizi Energetici). Tra i primi obiettivi, quello di coordinare la rapida attuazione del programma per la riqualificazione energetica degli edifici della pubblica amministrazione centrale (articolo 4). Il decreto 9 gennaio 2015 stabilisce le modalità di funzionamento della cabina di regia. Circa lo stato di attuazione degli interventi contenuti nel [D.Lgs. n. 102/2014](#), si rinvia al [Dossier di documentazione e ricerche curato dal Servizio studi n. 222/1 del 12 aprile 2017](#).

## **Riqualificazione energetica degli edifici: l'APE e le detrazioni fiscali**

Nel corso dell'attuale legislatura sono state adottate misure sull'efficienza energetica nel patrimonio edilizio, utilizzando la leva delle detrazioni fiscali (i cd. *ecobonus*) prorogate via via con le diverse leggi di stabilità e da ultimo con la legge di bilancio 2017, [legge n. 232/2016](#). Si è poi intervenuti sulla disciplina della certificazione energetica degli edifici ([D.Lgs. n. 152/2005](#) e ss. modifiche, quali il [decreto-legge n.63/2013](#)).

### **Le detrazioni fiscali per gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica**

Il [Decreto legge n. 63/2013](#) ha potenziato il precedente regime di detrazioni fiscali per gli **interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici**, portandolo dal 55% al **65%**. Le detrazioni per ristrutturazioni edilizie e riqualificazione energetica sono state poi, via via, prorogate di un anno, dalla [Legge n.147/2013](#) (Legge di stabilità per il 2014, articolo 1, comma 139), dalla legge di stabilità 2015 ([articolo 1, comma 47 della legge n. 190 del 2014](#)) e dalla legge di stabilità per il 2016 ([articolo 1, comma 74 della legge n. 208 del 2015](#)), con la **Legge di bilancio 2017** ([legge n. 232/2016](#)) e, infine con la legge di bilancio per il 2018 ([legge n. 205/2017](#)).

In particolare, la **legge di bilancio per il 2018** (articolo 1, comma 3 della [legge n.205 del 2017](#)) ha **prorogato** la misura delle aliquote agevolate delle detrazioni in caso di **ristrutturazioni edilizie e di interventi per il risparmio energetico** degli edifici, introducendo alcune modifiche: in particolare sono stati potenziati i *bonus* per gli interventi antisismici e per le riqualificazioni energetiche degli edifici condominiali. L'agevolazione consiste in una detrazione dall'Irpef o dall'Ires ed è concessa quando si eseguono interventi che aumentano il livello di efficienza energetica degli edifici esistenti. In generale, le detrazioni sono riconosciute se le spese sono sostenute per:

- la riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento
- il miglioramento termico dell'edificio (coibentazioni - pavimenti - finestre, comprensive di infissi)
- l'installazione di pannelli solari
- la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale.

La detrazione, pari al **65% per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2018**, è riconosciuta per

- gli interventi di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione di efficienza almeno pari alla classe A di prodotto e contestuale installazione di sistemi di termoregolazione evoluti, appartenenti alle classi V, VI oppure VIII
- gli interventi di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di apparecchi ibridi, costituiti da pompa di calore integrata con caldaia a condensazione, assemblati in fabbrica ed espressamente concepiti dal

fabbricante per funzionare in abbinamento tra loro

- gli interventi di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con generatori d'aria calda a condensazione
- l'acquisto e posa in opera di micro-cogeneratori in sostituzione di impianti esistenti, fino a un valore massimo della detrazione di 100.000 euro, a condizione che gli interventi producano un risparmio di energia primaria pari almeno al 20%
- interventi di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione e contestuale messa a punto del sistema di distribuzione. La detrazione spetta fino a un valore massimo di 30.000 euro
- gli interventi di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con pompe di calore ad alta efficienza e con impianti geotermici a bassa entalpia, con un limite massimo della detrazione pari a 30.000 euro
- gli interventi di sostituzione di scaldacqua tradizionali con scaldacqua a pompa di calore dedicati alla produzione di acqua calda sanitaria, con un limite massimo della detrazione pari a 30.000 euro
- l'acquisto, l'installazione e la messa in opera di dispositivi multimediali per il controllo da remoto degli impianti di riscaldamento o produzione di acqua calda o di climatizzazione delle unità abitative, volti ad aumentare la consapevolezza dei consumi energetici da parte degli utenti e a garantire un funzionamento efficiente degli impianti, sostenute dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2017. Questi dispositivi devono mostrare attraverso canali multimediali i consumi energetici, mediante la fornitura periodica dei dati, devono mostrare le condizioni di funzionamento correnti e la temperatura di regolazione degli impianti e consentire l'accensione, lo spegnimento e la programmazione settimanale degli impianti da remoto
- gli interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti, che ottengono un valore limite di fabbisogno di energia primaria annuo per la climatizzazione invernale inferiore di almeno il 20% rispetto ai valori riportati in un'apposita tabella (i parametri cui far riferimento sono quelli definiti con decreto del ministro dello Sviluppo economico dell'11 marzo 2008, così come modificato dal decreto 26 gennaio 2010). Il valore massimo della detrazione è pari a 100.000 euro
- gli interventi su edifici esistenti, parti di edifici esistenti o unità immobiliari, riguardanti strutture opache verticali, strutture opache orizzontali (coperture e pavimenti), finestre comprensive di infissi (dal 1° gennaio 2018 per tale intervento l'agevolazione non spetta più nella misura del 65%, bensì del 50%) ,fino a un valore massimo della detrazione di 60.000 euro. La condizione per fruire dell'agevolazione è che siano rispettati i requisiti di trasmittanza termica U, espressa in W/m<sup>2</sup>K, in un'apposita tabella (i valori di trasmittanza, validi dal 2008, sono stati definiti con il decreto del ministro dello Sviluppo economico dell'11 marzo 2008, così come modificato dal decreto 26 gennaio 2010). In questo gruppo rientra anche la sostituzione dei portoni d'ingresso, a condizione che si tratti di serramenti che delimitano l'involucro riscaldato dell'edificio verso l'esterno o verso locali non riscaldati e risultino rispettati gli indici di trasmittanza termica richiesti per la sostituzione delle finestre
- l'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda per usi

domestici o industriali e per la copertura del fabbisogno di acqua calda in piscine, strutture sportive, case di ricovero e cura, istituti scolastici e università. Il valore massimo della detrazione è di 60.000 euro.

La detrazione è, invece, riconosciuta nella misura del **50% per le spese sostenute** per :

- l'acquisto e posa in opera di finestre comprensive di infissi e di schermature solari
- la sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione con efficienza almeno pari alla classe A di prodotto (sono esclusi dalla detrazione gli interventi di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione con efficienza inferiore alla classe A di prodotto)
- l'acquisto e posa in opera di impianti di climatizzazione invernale dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili, fino a un valore massimo della detrazione di 30.000 euro.

#### **Interventi condominiali**

La **detrazione del 65%** si applica anche alle spese documentate e rimaste a carico del contribuente per interventi relativi a parti comuni degli edifici condominiali o che interessino tutte le unità immobiliari di cui si compone il singolo condominio, sostenute dal 6 giugno 2013 al 31 dicembre 2021. Per le spese sostenute dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2021 la detrazione sale al 70% per gli interventi sull'involucro con un'incidenza superiore al 25% della superficie dell'edificio ed è del 75% nel caso di miglioramento della prestazione energetica invernale e estiva. L'importo complessivo della spesa non deve essere superiore a 40.000 euro moltiplicato per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio. La sussistenza di tali condizioni deve essere asseverata da professionisti abilitati.

#### **Interventi condominiali nelle zone sismiche**

Se le spese sono sostenute per interventi sulle parti comuni degli **edifici condominiali ricadenti nelle zone sismiche 1, 2 e 3** finalizzati congiuntamente alla riduzione del rischio sismico e alla riqualificazione energetica spetta una **detrazione maggiorata all'80%**, se i lavori determinano il passaggio a 1 classe di rischio inferiore, ovvero dell'85%, se gli interventi determinano il passaggio a 2 classi di rischio inferiori. La detrazione è ripartita in 10 quote annuali di pari importo e si applica su un ammontare delle spese non superiore a 136.000 euro, moltiplicato per il numero delle unità immobiliari di ciascun edificio.

Sulle detrazioni fiscali per riqualificazione energetica si rinvia al [sito istituzionale dell'Agenzia delle entrate](#), e al tema dell'attività parlamentare [Imu, Tasi e Tassazione degli immobili](#), in particolare, al paragrafo *Detrazioni per spese di ristrutturazione e riqualificazione energetica degli edifici*.

#### **L'Attestato di prestazione energetica (APE)**

A decorrere dal 1° ottobre 2015, è in vigore l'**attestato di prestazione energetica**

**degli edifici (APE)** che sostituisce il precedente attestato di certificazione energetica. Il nuovo attestato viene introdotto in attuazione del [decreto-legge n.63/2013](#), il quale ha recepito la [direttiva 2010/31/UE](#) in materia di [certificazione energetica degli edifici](#), e dei relativi D.M. attuativi. Il **1° ottobre 2015** sono infatti entrati in vigore i decreti del MiSE (S.O. n. 39 alla Gazzetta Ufficiale n. 162 del 15 luglio):

- [Decreto sull'applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici](#)

Il decreto è volto alla definizione delle nuove modalità di calcolo della prestazione energetica e i nuovi requisiti minimi di efficienza per i nuovi edifici e quelli sottoposti a ristrutturazione.

- [Decreto con schemi e modalità di riferimento per la compilazione della relazione tecnica di progetto ai fini dell'applicazione delle prescrizioni e dei requisiti minimi di prestazione energetica negli edifici](#). Tale provvedimento adegua gli schemi di relazione tecnica di progetto al nuovo quadro normativo, in funzione delle diverse tipologie di opere (nuove costruzioni, ristrutturazioni importanti, riqualificazioni energetiche);
- [Decreto sull'adeguamento delle linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici](#), che aggiorna le linee guida per la certificazione della prestazione energetica degli edifici. Il nuovo modello di attestato di prestazione energetica (APE) sarà valido su tutto il territorio nazionale.

Si ricorda che, a partire dal 1 gennaio 2021, i nuovi edifici e quelli sottoposti a ristrutturazioni significative dovranno essere realizzati in modo tale da ridurre al minimo i consumi energetici coprendoli in buona parte con l'uso delle fonti rinnovabili. Per gli edifici pubblici tale scadenza è anticipata al 1 gennaio 2019.

## Il nuovo conto termico

Il D.M 28 dicembre 2012 ha dato attuazione al cosiddetto "Conto Termico", un regime di sostegno specifico per interventi per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili e l'incremento dell'efficienza energetica. In particolare, per lo stimolo delle rinnovabili termiche di piccola taglia (non solo nel settore civile), è stato varato il predetto decreto che ha incentivato direttamente l'installazione di impianti dedicati.

Nel corso dell'attuale legislatura, con il [D.L. n. 133/2014](#) (cd. Sblocca-Italia) si è cercato di dare nuovo impulso a tale tipologia di incentivazione, cercando di facilitare l'accesso ad imprese, famiglie e soggetti pubblici ai contributi per gli interventi di produzione di energia termica da fonti rinnovabili; di incremento dell'efficienza energetica di piccole dimensioni, realizzati in data successiva al 31 dicembre 2011.

Il [D.L. n. 133/2014](#) (articolo 22) ha previsto, a tal fine, l'aggiornamento, entro il 31 dicembre 2014, del sistema di incentivi definiti dal c.d. conto termico, al fine di semplificare le procedure ed utilizzare gli strumenti per favorire l'accesso alle risorse stanziare (cd. nuovo conto termico).

Il "Nuovo conto termico" adottato con [Decreto interministeriale del 16 febbraio 2016](#), aggiorna dunque la disciplina per l'incentivazione di interventi di piccole dimensioni per l'incremento dell'efficienza energetica e per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili, perseguendo i principi di semplificazione, efficacia, diversificazione e innovazione tecnologica indicati dal [D.L. n. 133/2014](#), nonché di coerenza con gli obiettivi di riqualificazione energetica degli edifici della pubblica amministrazione.

Come evidenzia la [Relazione del MISE sulla situazione energetica nazionale nel 2016](#), pubblicata ad aprile 2017, il nuovo Conto Termico, oltre ad un ampliamento delle modalità di accesso e dei soggetti ammessi (sono ricomprese anche le società *in house* e le cooperative di abitanti), introduce nuovi interventi di efficienza energetica. Le variazioni più significative riguardano anche la dimensione degli impianti ammissibili, che è stata aumentata, mentre è stata snellita la procedura di accesso diretto per i prodotti con potenza termica fino a 35 kW e inseriti dal GSE in un'apposita lista. Altre novità riguardano gli incentivi stessi: sono infatti previsti sia l'innalzamento del limite per la loro erogazione in un'unica rata (dai precedenti 600 agli attuali 5.000 euro), sia la riduzione dei tempi di pagamento che, nel nuovo meccanismo, passano da 6 a 2 mesi.

Il D.M. conferma comunque – rispetto al pregresso decreto del 2012 – la messa a disposizione un "tetto di spesa" annua pari a 200 milioni di euro per incentivi riconosciuti ad interventi di pubbliche amministrazioni e a 700 milioni di euro ad interventi realizzati da privati.

Le richieste possono essere presentate (entro 60 giorni dalla fine dei lavori) attraverso la modalità dell'**accesso diretto**. Per le **PA** è anche consentito, con l'**accesso a prenotazione**, riservare gli incentivi prima dell'avvio lavori. In **accesso diretto** l'incentivo è erogato, come detto, in un'unica soluzione, per i **soggetti privati** fino a 5.000 euro, per le **PA** a prescindere dall'importo. In caso di **prenotazione**, le **PA** ricevono una rata di acconto ad avvio lavori e il saldo al

termine degli stessi. Il responsabile della gestione del meccanismo e dell'erogazione degli incentivi è il Gestore dei Servizi Energetici – GSE.

In particolare, come sopra accennato, soggetti che **possono richiedere gli incentivi** del nuovo Conto termico sono i **soggetti privati** e le **pubbliche Amministrazioni** (di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), inclusi gli ex Istituti Autonomi Case Popolari, le cooperative di abitanti iscritte all'Albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi, costituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico, nonché le società a patrimonio interamente pubblico e le società cooperative sociali iscritte nei rispettivi albi regionali.

L'accesso ai meccanismi di incentivazione può essere richiesto direttamente dai soggetti ammessi o per il tramite di ESCO: per le Pubbliche Amministrazioni attraverso la sottoscrizione di un contratto di prestazione energetica, per i soggetti privati anche mediante un contratto di servizio energia, previsti dal D.lgs. 115/2008. Dal 19 luglio 2016 (a 24 mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. 102/2014), possono presentare richiesta di incentivazione al GSE solamente le ESCO in possesso della certificazione, in corso di validità, secondo la norma UNI CEI 11352.

Quanto agli **interventi incentivabili**, essi sono stati schematizzati dal GSE (*Cfr. [GSE Vademecum del Conto termico 2.0](#)*)

Il decreto è entrato in vigore il 31 maggio 2016 (novantesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana). Le domande di accesso agli incentivi presentate prima del 31 maggio 2016 sono disciplinate a norma del D.M. 28 dicembre 2012. Le domande presentate dal 31 maggio 2016 sono invece soggette alla disciplina prevista dal "Nuovo conto termico".

Si rinvia più diffusamente alla [pagina web dedicata al "Nuovo conto termico 2.0"](#) del sito istituzionale del GSE e allo specifico [documento esplicativo delle novità](#) della disciplina contenuta nel nuovo sistema di incentivazione.

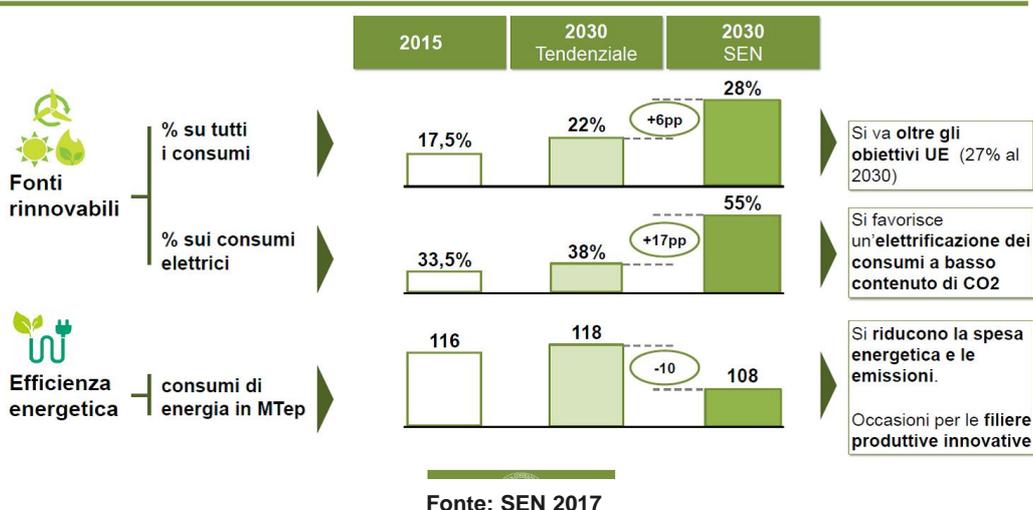
## L'efficienza energetica nella nuova Strategia energetica Nazionale

La **nuova Strategia energetica nazionale (SEN)** adottata dal Governo a **novembre 2017**, evidenzia che nel periodo 2005 – 2015 il consumo di energia finale è sceso del 15,1% e l'intensità energetica è migliorata in media dell'1,4% contribuendo positivamente alla riduzione della crescita di emissioni di CO<sub>2</sub>. L'Italia, inoltre, presenta *performance* elevate in termini di efficienza energetica rispetto agli altri Paesi europei.

Lo sviluppo delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica è funzionale non solo alla riduzione delle emissioni, ma anche al contenimento della dipendenza energetica e concorre, con oculate politiche, all'obiettivo di riduzione del *gap* di prezzo dell'elettricità rispetto alla media europea.

L'obiettivo che si prefigge la SEN è dunque quello di favorire le iniziative per la riduzione dei consumi per **raggiungere nel 2030 il 30% di risparmio rispetto al tendenziale fissato nel 2030**, nonché di dare impulso alle filiere italiane che operano nel contesto dell'efficienza energetica come edilizia e produzione ed installazione di impianti.

### Fonti rinnovabili ed efficienza energetica: più investimenti per una crescita sostenibile



**Nel ridurre ulteriormente i consumi finali (- 10 Mtep/annui nel 2030 rispetto al tendenziale)**, la SEN afferma che vanno prevenuti costi marginali crescenti puntando sul miglioramento delle tecnologie e su strumenti sempre più efficaci. L'efficienza energetica contribuisce infatti trasversalmente a raggiungere gli obiettivi ambientali di riduzione delle emissioni e garantire la sicurezza di approvvigionamento attraverso la riduzione del fabbisogno energetico.

La nuova SEN delinea i seguenti **interventi**:

- **Settore residenziale**

Conferma, con revisione e potenziamento, del meccanismo delle detrazioni fiscali (ecobonus);

Messa in operatività del Fondo per l'efficienza energetica, con introduzione di

una riserva per la concessione di garanzie sull'eco-prestito;  
Evoluzione degli *standard* minimi di prestazione.

- **Settore terziario**

Sistemi di sostegno per promuovere la riqualificazione energetica degli edifici, in particolare del parco immobiliare pubblico;  
Adozione di nuovi standard minimi di prestazione energetica per l'edilizia pubblica.

- **Settore industriale**

Potenziamento e semplificazione del meccanismo dei certificati bianchi;  
Promozione dell'efficienza energetica nelle PMI rinnovando le iniziative di cofinanziamento degli audit energetici e dei sistemi di gestione dell'energia.

- **Settore trasporti**

Rafforzamento delle misure di mobilità locale per ridurre il traffico urbano e supportare il cambio modale tramite supporto alla *smart mobility* (*car sharing, car pooling, smart parking e bike sharing*), alla mobilità ciclo-pedonale e al trasporto pubblico locale;

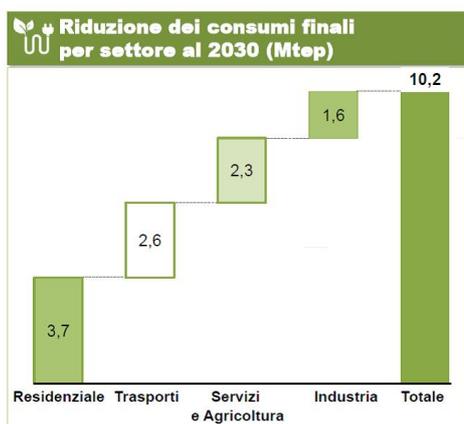
Miglioramento delle prestazioni energetiche e ambientali del parco auto circolante;

Le misure per lo sviluppo della eco-mobilità, afferma la SEN, seguono un approccio di neutralità tecnologica che consente di raggiungere l'obiettivo al minimo costo per i cittadini; prevedono requisiti energetici, ambientali e di emissioni inquinanti locali; programmano la realizzazione delle infrastrutture per favorire l'intermodalità.

## Efficienza energetica:

### riduzione della spesa e nuove opportunità industriali

✓ Misure e norme in approvazione/attuazione



#### Cosa prevede la SEN

- Ampio impegno **in tutti i settori**, con investimenti ripagati da benefici strutturali economici e ambientali
- ✓ **Residenziale**: revisione dell'**ecobonus** secondo criteri di efficacia della spesa, cui si affiancano un nuovo Fondo di garanzia e strumenti per la finanziabilità (portabilità)
- ✓ **Terziario**: **contratti di prestazione energetica** per riqualificare gli edifici e gli impianti; piano di interventi sistematici su edilizia pubblica
- **Industria**: mantenimento, con revisione, del sistema dei **certificati bianchi**; campagne di diagnosi energetica per le PMI
- **Mobilità**: riduzione del fabbisogno di mobilità (con mobilità pubblica e condivisa) e promozione dell'utilizzo di autovetture più performanti in termini di emissioni e efficienza

Fonte: SEN 2017

La nuova SEN prevede un'**accelerazione nella decarbonizzazione del sistema**

**energetico**, a partire dall'uso del carbone nell'elettrico per intervenire gradualmente su tutto il processo energetico, per conseguire rilevanti vantaggi ambientali e sanitari e contribuire al raggiungimento degli obiettivi europei.

La Strategia prevede quindi l'**impegno politico alla cessazione della produzione termoelettrica a carbone al 2025**. Per realizzare questa azione in condizioni di sicurezza, viene considerato necessario realizzare in tempo utile il piano di interventi indispensabili per gestire la quota crescente di rinnovabili elettriche e completarlo con ulteriori, specifici interventi in termini di infrastrutture e impianti, anche riconvertendo gli attuali siti con un piano concordato verso poli innovativi di produzione energetica.

L'evoluzione dello scenario energetico necessiterà di **significativi cambiamenti nell'allocazione degli investimenti**, che cresceranno particolarmente nei settori dell'efficienza energetica e delle infrastrutture di rete elettrica.

Si richiamano, nel seguente prospetto, le principali azioni già avviate per dare attuazione alla SEN.

### Le principali azioni già avviate per dare attuazione alla SEN

	<b>Efficienza energetica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nuovi obiettivi di risparmio energetico per il periodo 2017-2020 e certificati bianchi (DM 11 gennaio 2017)</li> <li>▪ Cofinanziamento campagne di diagnosi energetica delle Regioni rivolte alle PMI (già terza annualità – complessivi 33 ML€)</li> <li>▪ Piano per efficienza energetica nell'edilizia della P.A. centrale 2014-2020 (già stanziati 130 ML€ per i progetti 2014-2016)</li> </ul>
	<b>Riforma dell'ecobonus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revisione delle agevolazioni, estensione della portabilità e previsione di un fondo per ecoprestito</li> <li>▪ Previsione ecobonus per verde privato <i>(proposte in Legge Stabilità 2018)</i></li> </ul>

Fonte: SEN 2017

La nuova SEN si muove nel quadro degli obiettivi delineati dalle proposte legislative europee contenute nel pacchetto "**Energia pulita per tutti gli Europei**", presentato dalla Commissione europea il **30 novembre 2016**.

Il pacchetto comprende anche proposte legislative riguardanti le energie rinnovabili, l'assetto del mercato dell'energia elettrica, la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico e le norme sulla *governance* per l'Unione dell'energia.

Per ciò che concerne l'efficienza energetica, il pacchetto contiene le seguenti due iniziative:

1. una **proposta di direttiva sull'efficienza energetica (COM(2016)761)**, che modifica la vigente direttiva sull'efficienza energetica (2012/27/UE) per **aggiornarla all'orizzonte temporale 2030**, fissando un **obiettivo del 30% di efficienza energetica** per l'Unione europea nel suo complesso. La proposta estende inoltre al periodo 2021-2030 l'obiettivo del risparmio annuale dell'**1,5% di energia** a carico di **distributori e/o società di vendita al dettaglio**, che gli

**Stati membri devono assicurare mediante** appositi regimi obbligatori e misure alternative.

In base alle valutazioni della Commissione europea, la **revisione** della vigente disciplina si è resa **necessaria** in quanto il **quadro normativo e le politiche attuali** avrebbero consentito di raggiungere una **riduzione del consumo di energia** entro il **2030** soltanto del **23,9%**.

Nel corso della XVII legislatura, la proposta è stata esaminata alla Camera dei deputati dalla X Commissione (Attività produttive), che ha approvato un [documento finale](#).

2. una **proposta di direttiva** sulla prestazione energetica nell'edilizia ([COM\(2016\)765](#)), che intende contribuire al perseguimento dell'obiettivo di efficienza energetica attraverso l'accelerazione della **ristrutturazione economicamente efficiente degli edifici**. In particolare, la proposta introduce **sistemi di automazione e controllo in alternativa alle ispezioni fisiche**, incoraggia la diffusione delle **infrastrutture necessarie all'elettromobilità** (con particolare riguardo ai grandi immobili commerciali ed esclusi gli edifici pubblici e le PMI) e introduce un **indicatore d'intelligenza** per valutare la capacità tecnologica dell'edificio di interagire con gli occupanti e con la rete ai fini di una gestione efficiente. L'aggiornamento della direttiva intende altresì **rafforzare i legami tra i finanziamenti pubblici** per la ristrutturazione e gli attestati di prestazione energetica e **stimolare la lotta alla povertà energetica** grazie alla ristrutturazione. La proposta è stata esaminata alla Camera dei deputati dalla X Commissione (Attività produttive), che ha approvato un [documento finale](#).

Il 26 giugno 2017 sulle proposte della Commissione è stato raggiunto un **approccio comune in sede di Consiglio energia dell'UE**. In particolare, in merito alla proposta di direttiva sull'efficienza energetica, i Ministri hanno accettato un [compromesso](#) che abbandona il riferimento alla natura vincolante dell'obiettivo del 30% di efficienza energetica entro il 2030 e, con riferimento all'obbligo di risparmio energetico dell'1,5%, prevede una **riduzione all'1,0%** per il periodo **2026-2030**, a meno che la revisione intermedia del 2024 giunga alla conclusione che l'UE non è a buon punto nella realizzazione dei suoi obiettivi.

## Green economy

*Nella XVII legislatura il tema della green economy è stato affrontato in sede parlamentare nell'ambito di un'indagine conoscitiva svolta dalle Commissioni riunite VIII (Ambiente) e X (Attività produttive) della Camera. E' stata altresì approvata la legge n. 221/2015 (c.d. collegato ambientale), che contiene disposizioni per promuovere misure di green economy e in favore di una transizione verso un'economia circolare.*

<i>L'indagine conoscitiva sulla green economy</i>	262
<i>Il collegato ambientale</i>	263
<i>L'economia circolare</i>	265
<i>Appalti verdi</i>	266
<i>La green economy nella Strategia Energetica Nazionale</i>	267
<i>Blue economy e crescita blu</i>	268

### **L'indagine conoscitiva sulla green economy**

Le Commissioni riunite VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e X (Attività produttive) della Camera dei Deputati, nel corso della XVII legislatura, hanno svolto un'indagine conoscitiva sulla *green economy*.

L'indagine si è posta l'obiettivo di fornire un contributo concreto alla formazione di una nuova agenda politica nella quale l'ambiente da vincolo possa diventare opportunità economica immediata e la *green economy* sia posta come orizzonte strategico delle scelte di fondo dell'azione del Governo, nelle politiche di bilancio e in quelle fiscali, nelle politiche per la ricerca e per l'innovazione e in quelle per l'occupazione e la formazione, nelle politiche per la difesa del territorio e in quelle per la promozione di produzioni agroalimentari, nelle politiche per la competitività del sistema industriale e in quelle per gli investimenti infrastrutturali.

Le problematiche ambientali costituiscono, insieme alla necessità di un utilizzo sostenibile delle risorse naturali, un criterio guida essenziale per il rinnovamento dei modelli produttivi. Occorre quindi - secondo le Commissioni - puntare su una nuova visione del sistema economico fondata su maggiore condivisione, che passa necessariamente attraverso la sostenibilità dello sviluppo. In questa prospettiva occorre puntare su nuove tecnologie, sulle fonti rinnovabili, sull'efficienza energetica, sulla ricerca e sull'innovazione, sulla tutela e sulla promozione del patrimonio naturale e culturale, per riprendere un cammino di sviluppo durevole e sostenibile.

L'indagine si è conclusa con l'approvazione di un documento conclusivo, nella [seduta del 18 settembre 2014](#) in cui sono stati indicati alcuni temi e alcune priorità in grado di sviluppare e accelerare politiche di promozione della *green economy* anche nella prospettiva del semestre di presidenza italiana dell'UE.

## Il collegato ambientale

La legge 28 dicembre 2015, n. 221, (cd. collegato ambientale) contiene diverse disposizioni per promuovere misure di *green economy*. La legge detta varie disposizioni in materia di tutela della natura e sviluppo sostenibile, valutazioni ambientali, energia, acquisti verdi, gestione dei rifiuti e bonifiche, difesa del suolo e risorse idriche. Merita segnalare in questa sede le disposizioni che riguardano il possesso di determinate certificazioni di tipo ambientale (EMAS e Ecolabel, certificazioni ISO 14001 e 50001), quali titoli preferenziali richiesti nell'assegnazione di contributi, agevolazioni e finanziamenti in materia ambientale (art. 17), la sostituzione delle lampade ad incandescenza utilizzate nelle lanterne semaforiche con lampade a basso consumo energetico (art. 20), l'istituzione di uno schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'**impronta ambientale** (art. 21), l'acquisto di prodotti derivanti da materiali "post consumo" riciclati o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi (art. 23).

L'articolo 3 contiene disposizioni finalizzate a garantire l'aggiornamento (previsto dall'**art. 34, comma 3, del D.Lgs. 152/2006**), con cadenza almeno triennale, della **Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SnSVS)**, che deve considerare anche gli aspetti inerenti alla «crescita blu» del contesto marino.

In attuazione di tale disposizione, il Ministero dell'ambiente ha predisposto una bozza di strategia, che ha sottoposto alla consultazione del pubblico nel marzo del 2017. La versione definitiva della **SnSVS**, secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 3, del D.Lgs. 152/2006, è stata deliberata dal CIPE il 22 dicembre 2017. Nel documento approvato viene chiarito che le cinque aree in cui è strutturata (Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership) sono a loro volta composte da "un sistema di scelte strategiche declinate in **obiettivi strategici nazionali** specifici per la realtà italiana e complementari ai 169 target dell'Agenda 2030". Inoltre, per rendere concreto il significato degli obiettivi strategici nazionali, "è stata inserita una selezione di possibili strumenti chiave allo stato disponibili per la loro attuazione".

Ulteriori disposizioni riguardano:

- l'istituzione presso il Ministero dell'ambiente del Comitato per il **Capitale Naturale**, che ha il compito di predisporre entro il 28 febbraio di ogni anno, un rapporto sullo stato del capitale naturale del Paese, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi sociali, economici e ambientali coerenti con l'annuale programmazione finanziaria e di bilancio (art. 67); il Comitato, istituito con il **D.P.C.M. 18 aprile 2016**, ha presentato nel mese di maggio 2017 il **primo rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia**;

In tale ambito, si ricorda inoltre che già da alcuni anni, in attuazione dell'art. 36, comma 6, della L. 196/2009, al bilancio e al rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato, sono allegati i c.d. ecobilancio ed ecorendiconto, che espongono le risultanze delle spese ambientali, sulla base dei dati forniti dalle amministrazioni secondo schemi contabili e modalità di rappresentazione stabilite con Determina del Ragioniere generale dello Stato n. 39816 del 2011, secondo schemi e classificazioni coerenti con quelli definiti in ambito europeo per la contabilità delle spese ambientali.

-l'introduzione del **catalogo dei sussidi ambientalmente favorevoli e dei sussidi ambientalmente dannosi** (art. 68), la cui **prima edizione**, pubblicata nel mese di dicembre 2016, ha individuato numerose misure di incentivazione vigenti individuando quelle dannose per l'ambiente.

Si segnala, inoltre, che l'Ufficio di valutazione di impatto del Senato ha pubblicato, nel mese di dicembre 2017, un dossier relativo a "**Tasse ambientali e sussidi ambientalmente dannosi**".

Per l'analisi delle diverse misure contenute nella legge 221/15 si rinvia alla scheda

"Collegato ambientale".

## **L'economia circolare**

Un importante pilastro della *green economy* è la trasformazione dell'attuale sistema economico "lineare" di produzione e consumo (estrai, produci, consuma e getta) in un nuovo sistema "circolare" (estrai, produci, consuma e riproduci), basato su un modello di sviluppo industriale il cui obiettivo è quello di preservare e mantenere il più a lungo possibile il valore dei prodotti e dei materiali nell'economia, riducendo al contempo la generazione di rifiuti non riciclabili, nonché l'eccessivo consumo di risorse primarie.

Nel quadro della *Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile*, si colloca il tema dell'economia circolare che rappresenta il traguardo identificato a livello europeo, per perseguire gli obiettivi della *green economy* e dello sviluppo sostenibile. In tale ambito si colloca il documento "*Verso un modello di economia circolare per l'Italia*", sottoposto a consultazione pubblica dal 12 luglio al 18 settembre 2017, e pubblicato nel mese di novembre 2017 dai Ministeri dell'Ambiente e dello Sviluppo economico, volto specificatamente alla successiva elaborazione del "Piano di Azione Nazionale sull'Economia Circolare".

La Commissione europea, dopo aver presentato (e successivamente ritirato) un primo pacchetto di misure sull'economia circolare nel corso del 2014, ha presentato il **nuovo pacchetto di misure sull'economia circolare** in data 2 dicembre 2015. Per un approfondimento sulle iniziative europee in materia di economia circolare si rinvia al tema "*L'economia circolare*".

Si rinvia inoltre al paragrafo "La gestione e la prevenzione dei rifiuti, l'economia circolare (rifiuti zero) e i dati sulla gestione" del tema "*Rifiuti e discariche*".

## **Appalti verdi**

Il Green Public Procurement (GPP) viene definito, dalla Commissione europea nella comunicazione [COM\(2008\) 400](#) "Appalti pubblici per un ambiente migliore", "un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un ridotto impatto ambientale per l'intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con uguale funzione primaria ma oggetto di procedura di appalto diversa." Tale posizione, ribadita nell'ambito della Strategia Europa 2020 – [COM\(2010\)2020](#) "Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva", nella comunicazione [COM\(2015\) 614](#), "l'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare", diventa strategica con particolare riferimento alla durabilità e riparabilità dei prodotti acquistati dalle amministrazioni pubbliche. Nel mese di ottobre 2017, la Commissione europea ha pubblicato inoltre la guida "[Appalti pubblici per un'economia circolare](#)", per una transizione dagli appalti "verdi" a "circolari", al fine di evitare effetti negativi sull'ambiente e la creazione di rifiuti.

Con la legge 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. collegato ambientale), sono state introdotte diverse disposizioni in materia di criteri di sostenibilità energetica e ambientale nei contratti pubblici, che sono state abrogate dal D.Lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), modificato successivamente dal D.Lgs 56/17 (cd. correttivo) L'articolo 34 del Codice disciplina taluni obblighi in materia di criteri ambientali minimi (CAM), che si applicano per gli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell'ambito del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione. Si prevede, in particolare, che i criteri ambientali minimi, in particolare i criteri premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nel caso di contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi sono tenuti in considerazione, per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di adeguati criteri definiti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Si prevede, inoltre, che le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari.

Per approfondire i temi inerenti agli acquisti sostenibili nella PA e ai CAM adottati si rinvia a "[GPP-Acquisti Verdi](#)" del Ministero dell'Ambiente.

## La green economy nella Strategia Energetica Nazionale

Nel settore energetico giocano un ruolo fondamentale le politiche governative di aumento degli investimenti e di incentivi a sostegno delle fonti rinnovabili, congiuntamente ai vari accordi internazionali sui limiti alle emissioni, e dell'efficienza energetica.

La [Strategia energetica nazionale \(SEN\)](#) - documento di programmazione energetica a livello nazionale adottato con [decreto ministeriale 10 novembre 2017](#) - si pone, tra gli altri, l'obiettivo di rendere il sistema energetico nazionale più sostenibile così da raggiungere gli obiettivi ambientali e di de-carbonizzazione definiti a livello europeo, in linea con i traguardi stabiliti nella COP21.

Tra i *target* quantitativi previsti dalla SEN vi è dunque:

- efficienza energetica: riduzione dei consumi finali a 108 Mtep con un risparmio di circa 10 Mtep al 2030;
- riduzione della dipendenza energetica dall'estero dal 76% del 2015 al 64% del 2030 (rapporto tra il saldo import/export dell'energia primaria necessaria a coprire il fabbisogno e il consumo interno lordo), grazie alla forte crescita delle rinnovabili e dell'efficienza energetica;
- fonti rinnovabili: 28% di rinnovabili sui consumi complessivi al 2030 rispetto al 17,5% del 2015; in termini settoriali, l'obiettivo si articola in una quota di rinnovabili sul consumo;
- razionalizzazione del *downstream* petrolifero, con evoluzione verso le bioraffinerie e un uso crescente di biocarburanti sostenibili e del GNL nei trasporti pesanti e marittimi al posto dei derivati dal petrolio;
- decarbonizzazione al 2050 ed una diminuzione delle emissioni del 39% al 2030 e del 63% al 2050 rispetto al dato 1990;
- raddoppiare gli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico clean energy: da 222 Milioni nel 2013 a 444 Milioni nel 2021;
- promozione della mobilità sostenibile e dei servizi di mobilità condivisa.

## **Blue economy e crescita blu**

Con il termine *blue economy* vengono oggi indicate due materie diverse, seppur intrecciate. Dal punto di vista normativo, sia a livello nazionale che europeo, con il termine di "economia blu" e "crescita blu" si intende la strategia a lungo termine per sostenere una crescita sostenibile nei settori marino e marittimo.

La [Strategia europea della crescita blu](#) riconosce che i mari e gli oceani rappresentano un motore per l'economia europea, con enormi potenzialità per l'innovazione e la crescita, e rappresenta il contributo della politica marittima integrata al conseguimento degli obiettivi della [strategia Europa 2020](#) per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La cosiddetta "economia blu" impiega 5,4 milioni di persone e genera un valore aggiunto lordo di quasi 500 miliardi di euro l'anno, ma alcuni settori presentano ulteriori margini di crescita. La strategia si concentra su cinque attività specifiche, che sono [l'acquacoltura](#) (allevamento di pesci e molluschi), [il turismo](#), [la biotecnologia marina](#), [l'energia oceanica](#) e [l'estrazione mineraria dai fondali marini](#).

A livello nazionale, l'articolo 3 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. collegato ambientale) ha previsto che l'aggiornamento della [Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile](#) sia integrato con un apposito capitolo che considera gli aspetti inerenti alla «crescita blu» del contesto marino.

Si segnala inoltre l'approvazione del D.Lgs n. 201 del 17 ottobre 2016, recante l'attuazione della direttiva 2014/89/UE, che istituisce un **quadro per la pianificazione dello spazio marittimo**, al fine di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine. In linea con le norme dettate dalla direttiva, l'ambito di applicazione del decreto riguarda le acque marine della regione del Mare Mediterraneo.

## **Interventi in materia di autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi: le trivellazioni**

*Nel corso della XVII legislatura, la disciplina concernente le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e di stoccaggio in sottterraneo di gas naturale è stata oggetto di diversi interventi normativi. In particolare, il decreto-legge cd. "sblocca-Italia" (D.L. n. 133/2014) e la legge di stabilità 2015 hanno introdotto alcune norme - esplicitando il fine di rilanciare la ricerca e la coltivazione degli idrocarburi in Italia - intervenendo anche sulle competenze autorizzatorie dello Stato e delle regioni sulla materia. Le norme in questione sono state poi in parte modificate con la legge di stabilità 2016.*

<i>Gli interventi per il rilancio della produzione nazionale di idrocarburi</i>	270
<i>Titoli minerari vigenti in Italia</i>	275
<i>Attività parlamentare</i>	276

## Gli interventi per il rilancio della produzione nazionale di idrocarburi

### Il decreto legge n. 133/2014

Nel corso della XVII legislatura, il [decreto-legge 133/2014](#) è intervenuto su vari aspetti della disciplina della coltivazione, prospezione e ricerca di idrocarburi, con l'esplicita finalità di una valorizzazione delle risorse energetiche nazionali. Le modifiche apportate dal provvedimento hanno anche inciso sulle competenze autorizzatorie dello Stato e delle regioni sulla materia.

In particolare, l'[articolo 38 D.L. n. 133/2014](#):

- ha qualificato le attività di **prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi** e quelle di **stoccaggio sotterraneo di gas naturale** come attività di **interesse strategico**, di **pubblica utilità, urgenti e indifferibili**.
- ha inoltre stabilito **nuovi principi per il conferimento di titoli minerari**, per semplificare e ridurre i tempi necessari per il rilascio dei titoli abilitativi per la ricerca e la produzione di idrocarburi, prevedendo il rilascio di un **titolo concessorio unico**, accordato con decreto MiSE, a seguito di un procedimento unico svolto nel termine di centottanta giorni.
- ha inserito le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi effettuate sulla terraferma tra i **progetti di competenza statale** sottoposti a procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA); tali attività - prima del [D.L. n. 133/2014](#), erano invece di competenza delle regioni e delle province autonome

Come di seguito si dirà più diffusamente, **i primi due interventi** sopra descritti, contenuti nell'[articolo 38 del D.L. n. 133/2014](#), **sono stati poi** in parte **corretti** dalla legge di stabilità per il 2016.

### La legge di stabilità 2015

Sulle **competenze autorizzatorie dello Stato** relative a interventi strategici in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - si tratta degli interventi di cui all'[articolo 57, commi 1 e 2, del D.L. n. 5/2012](#) - è intervenuta anche la **legge di stabilità per il 2015** (legge n. 190/2014, art. 1, comma 552).

La legge di stabilità ha **esteso la competenza autorizzatoria del MISE** su tali interventi anche alle opere connesse necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione.

La stessa legge ha poi disposto che, nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la regione interessata, si provvedesse:

- con le modalità partecipative (intesa in via preliminare) tra Stato e regioni, di cui all'[art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241/1990](#) (nuovo comma *3-bis* dell'[articolo 57 del D.L. n. 5/2012](#))
- ai sensi di una procedura (art. 1, comma *8-bis*, della [legge n. 239/2004](#)), che contempla l'intervento sostitutivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri con la partecipazione della regione interessata. Il richiamo a tale procedura di

intervento sostitutivo statale è stato poi soppresso con la legge di stabilità 2016.

In particolare, l'articolo 57, comma 1, del D.L. n. 5/2012 individua, tra gli altri, quali infrastrutture ed insediamenti strategici ai sensi dell'articolo 1, comma 7 del D.L. n. 239/2004, gli stabilimenti di lavorazione e di stoccaggio di oli minerali. L'installazione e l'esercizio di nuovi stabilimenti di lavorazione e di stoccaggio di oli minerali, nonché - all'indomani dell'intervento contenuto nella legge di stabilità per il 2015 - le opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione sono assoggettate ad una autorizzazione rilasciata dal MISE, di concerto con il MIT, d'intesa con le regioni interessate. L'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico svolto entro il termine di centottanta giorni, nel rispetto dei principi di semplificazione di cui alla [legge 7 agosto 1990, n. 241](#). Il procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale viene coordinato con tali termini. In caso di mancato raggiungimento delle intese si provvede, come sopra detto, ai sensi dell'articolo *14-quater*, comma 3, L. n. 241/1990. Il richiamo alla procedura di intervento sostitutivo del Governo, di cui all'art. 1, comma *8-bis* della legge n. 239/2004, è stato invece soppresso con la legge di stabilità 2016, la quale ha anche provveduto a delimitare l'ambito di operatività di tale potere sostitutivo (nel caso di inerzia dell'ente territoriale interessato) per i soli compiti e funzioni statali di cui al comma 8 della citata legge n. 239/2004.

### La legge di stabilità 2016

Sulla disciplina della coltivazione, prospezione e ricerca di idrocarburi contenuta nell'[articolo 38 del D.L. n.133/2014](#) e nel comma 552 della legge di stabilità 2015 che ha modificato ed integrato l'articolo 57 del [D.L. n. 5/2012](#)) sono stati **sollevati ricorsi per illegittimità innanzi alla Corte Costituzionale** da parte di alcune regioni (si vedano, in particolare, il ricorso della regione Lombardia n. 6 del 15 gennaio 2015, e della regione Campania n. 13 del 21 gennaio 2015 e i ricorsi nn. 32, 35, 39 e 40 delle Regioni Campania, Abruzzo, Marche e Puglia, di febbraio-marzo 2015).

Si ricorda in proposito che la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia, secondo la Costituzione (articolo 117, terzo comma, Cost.), rientra nelle materie di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni, nelle quali l'avocazione allo Stato di specifiche funzioni amministrative - e della relativa disciplina normativa - sono realizzabili, per consolidata giurisprudenza costituzionale, ove la disciplina statale che opera tale avocazione preveda una intesa con la singola regione interessata.

Inoltre, sul finire del 2015, i Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, hanno avanzato richiesta di *referendum* popolare abrogativo. In particolare, sono stati presentati sei distinti quesiti riguardanti alcuni frammenti di disposizioni dell'articolo 38 del D.L. n. 133/2014, dell'articolo 57, comma *3-bis* del D.L. n. 5/2012 (comma introdotto, come detto, dal comma 552 della legge di stabilità 2015), e del comma *8-bis* dell'articolo 1 della [legge n. 239/2004](#).

La **legge di stabilità 2016** (legge n. 208/2015, articolo 1, comma 240-242) è dunque intervenuta **sulla normativa sulla quale è stato sollevato il contenzioso e richiesta di referendum abrogativo**, apportandovi una serie di modifiche, quali:

- **l'eliminazione del carattere strategico, di indifferibilità e urgenza delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di**

- stoccaggio sotterraneo di gas naturale**, riconoscendo ad esse il solo carattere di pubblica utilità, che costituisce uno dei requisiti per l'emanazione del decreto di esproprio (modifica del [comma 1 dell'art. 38 del D.L. 133/2014](#));
- l'**abrogazione** della norma che prevede l'emanazione, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di un **piano delle aree in cui sono consentite le sopra descritte attività** (abrogazione del comma 1-*bis* del medesimo art. 38);
  - la previsione che le **attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi** liquidi e gassosi sono **svolte con le modalità** di cui alla [legge n. 9/1991](#), o a seguito del rilascio di un **titolo concessorio unico**. Le attività continuano a svolgersi sulla base di un programma generale dei lavori articolato in una prima **fase di ricerca** della durata di sei anni, che però **non è più prorogabile** come invece previsto dalla legislazione previgente. Rimane la durata della fase di coltivazione di 30 anni, fatto salvo però l'anticipato esaurimento del giacimento. La legge di stabilità ha poi **soppresso** la previsione che consentiva la **prorogabilità della durata della fase di coltivazione** per una o più volte per un periodo di 10 anni in caso di adempimento degli obblighi concessori e di coltivabilità (modifica del comma 5 del medesimo art. 38);
  - la **soppressione**, per le infrastrutture energetiche strategiche, **in caso di mancato raggiungimento delle intese** con le Regioni, del richiamo al potere sostitutivo della Presidenza del Consiglio da esercitarsi (senza intesa con le regioni) ai sensi del comma 8-*bis* dell'[articolo 1 della legge n. 239/2004](#) (modifica al comma 3-*bis* dell'[articolo 57 del D.L. n. 5/2012](#)).
  - la **limitazione dell'ambito di operatività** del predetto potere sostitutivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (contenuto nel comma 8-*bis* dell'articolo 1 del D.L. n. 239 ed esercitabile senza intesa con le regioni) alle sole funzioni e competenze statali in materia di energia (di cui al comma 8 dell'articolo del D.L. n. 239).

La legge di stabilità 2016 è intervenuta anche sul **divieto di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in alcune zone di mare** (vale a dire all'interno del perimetro delle aree marine e costiere protette e nelle zone di mare poste entro 12 miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette). La legge ha soppresso le disposizioni contenute nel secondo e nel terzo periodo del [comma 17 dell'art. 6 del D.Lgs. 152/2006](#), che consentivano una serie di deroghe al divieto, anch'esse oggetto di richiesta di quesito referendario abrogativo e ha confermato solo la parte della disposizione che fa **salvi i titoli abilitativi già rilasciati** specificando però che **essi operano per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale**.

In un comunicato del 5 febbraio 2016, il MISE ha informato del rigetto di tutte le istanze di permesso di ricerca e concessione di coltivazione di idrocarburi - tra cui Ombrina mare - in virtù delle modifiche alla disciplina apportate dalla Legge di Stabilità.

Infine, il [Decreto ministeriale 7 dicembre 2016](#) ha dato attuazione alla nuova normativa introdotta, disciplinando le modalità di conferimento dei titoli concessori unici, dei permessi di prospezione, di ricerca e delle concessioni di coltivazione di

idrocarburi liquidi e gassosi nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, nonché le modalità di esercizio delle attività nell'ambito degli stessi titoli minerari.

### **Il referendum abrogativo e la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 170/2017**

**In ragione delle modifiche apportate dalla legge di stabilità 2016**, l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, con ordinanza emessa il 7 gennaio 2016, **ha dichiarato che non avessero più corso** le operazioni concernenti cinque delle sei richieste di *referendum* popolare presentate. L'unico quesito referendario che ha proseguito l'*iter* è quello relativo al divieto di attività di prospezione e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine, finalizzato all'abrogazione del sopra citato articolo 6, comma 17, terzo periodo, del D.Lgs. 152/2006, come modificato dalla legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 239), limitatamente alle seguenti parole "per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli *standard* di sicurezza e di salvaguardia ambientale" (denominazione: divieto di attività di prospezione e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine. Esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati. Abrogazione della previsione che tali titoli hanno la durata della vita utile del giacimento).

Il quesito è stato riformulato dall'Ufficio centrale della Corte di Cassazione, nel modo sopra esposto, ed è stato dichiarato ammissibile dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 17/2016. Con **D.P.R. del 15 febbraio 2016** il *referendum* popolare è stato indetto per il 17 aprile 2016. **I votanti sono stati pari al 32,16%**, non è stata dunque raggiunta la maggioranza degli aventi diritto richiesta dalla Costituzione.

La Corte Costituzionale in una sentenza del 2016 (**sentenza 4 maggio - 16 giugno 2016, n. 142**) ha dichiarato cessata la materia del contendere sul comma *3-bis* dell'**articolo 57 del D.L. n. 5/2012**, e ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera *a)* e *b)* della legge di stabilità 2015.

La stessa Corte, in una recente sentenza di luglio 2017, (**sentenza 23 maggio - 12 luglio 2017, n. 170**) ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- dell'**art. 38, comma 7, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133** nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività. Tale pronuncia di illegittimità ha inficiato altresì la legittimità del D.M. 7 dicembre 2017, che, in attuazione del citato comma 7, ha fissato il disciplinare tipo per il titolo concessorio unico. Il Governo ha conseguentemente adottato il **D.M. 09 agosto 2017** in modo da adeguare le norme attuative alla pronuncia della Corte.
- dell'**art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014**, in quanto consente

l'autorizzazione da parte del MISE di progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti di idrocarburi in mare, nelle zone di comuni rivieraschi. La Corte, nel dichiarare l'illegittimità della norma, afferma che essa "a fronte del precedente reiterato divieto di attività minerarie nel Golfo di Venezia fino a quando non sia definitivamente accertata "la non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste" (*art. 8, comma 1, del D.L. n. 112 del 2008*), dispone la sperimentazione "delle migliori tecnologie nello svolgimento delle attività minerarie" proprio nell'area in questione - quantomeno connotata da un alto grado di rischio ambientale, anche alla luce della precedente norma peraltro ad oggi non abrogata - e consente tale sperimentazione fino a quando l'effetto di subsidenza non si sia verificato, prevedendone pertanto l'interruzione quando l'eventuale danno si sia ormai prodotto.

In tal modo, la norma censurata, non bilancia affatto i valori che vengono in rilievo, bensì sacrifica agli interessi energetici e fiscali - desumibili dalle finalità esplicitamente perseguite - quello alla salvaguardia dell'ambiente, ossia proprio il bene che l'impianto normativo intenderebbe maggiormente proteggere. Di qui la palese irragionevolezza della disposizione e la fondatezza della questione proposta".

### Altri interventi

Tra gli interventi adottati nel corso dell'attuale legislatura si ricorda che il [D.L. n. 133/2014](#) introduce, nelle attività di ricerca o coltivazione di idrocarburi rilasciate dallo Stato **il divieto della ricerca e dell'estrazione di shale gas e shale oil** e il rilascio dei relativi titoli minerari.

Il cd. collegato ambientale (legge n. 122/2015, articolo 70, lettera l)) tra i criteri di delega al Governo per l'introduzione di **sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali** (PSEA), include infine quello di ritenere **precluse le attività di stoccaggio di gas naturale in acquiferi profondi**.

## **Titoli minerari vigenti in Italia**

Sul sito istituzionale del Ministero dello sviluppo economico è fornito l'[elenco completo dei titoli minerari vigenti alla data del 31 dicembre 2017](#). Secondo tali dati, risultano vigenti sul territorio italiano:

### *per gli **idrocarburi***

64 Permessi di Ricerca in terraferma

24 Permessi di Ricerca nel sottofondo marino

119 Concessioni di Coltivazione in terraferma

67 Concessioni di Coltivazione nel sottofondo marino

15 Concessioni di Stoccaggio in terraferma

In Sicilia, per la sola terraferma, in virtù dello statuto speciale della regione, la competenza normativa e amministrativa è completamente autonoma. I dati riportati sono forniti dal competente ufficio regionale con cadenza semestrale. Si tratta di [7 permessi di Ricerca](#) e [i 14 concessioni di Coltivazione](#).

Le Regioni con il maggior numero di titoli minerari **in terraferma**, per la maggior parte inattivi e in attesa di autorizzazioni, sono Emilia Romagna, Lombardia e Abruzzo.

Sul sito del Ministero dello sviluppo economico sono indicate le concessioni distinte per ubicazione: [entro il limite](#) delle 12 miglia dalla linea di costa e dalle aree protette (si tratta di 44 concessioni) e [oltre il limite](#) (25 concessioni).

### *per le **risorse geotermiche***

- n. **36 permessi di Ricerca in terraferma**
- n. **11 concessioni di Coltivazione in terraferma**

Qui le [FAQ](#) sulle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi e le [FAQ](#) sullo stoccaggio di gas naturale disponibili sul sito del Ministero dello sviluppo economico.

## **Attività parlamentare**

In data 6 agosto 2014, le Commissioni riunite VIII Ambiente e X Attività produttive della Camera hanno approvato una risoluzione (8-00074 risultante dal testo unificato delle risoluzioni 7-00034 Mariastella Bianchi e 7-00086 Cominelli) nella quale tra l'altro si impegnava il Governo

- a valutare le linee di base delle acque territoriali lungo l'intero perimetro costiero nazionale ai fini del divieto entro le 12 miglia delle attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare;
- a non mettere a rischio e a non pregiudicare, neanche potenzialmente, lo stato delle aree di reperimento di parchi costieri e marini e di aree marine protette così come definite dall'articolo 31 della legge n. 979/82, e dagli articoli 34 e 36 della legge 394/91, nonché i beni individuati ai sensi delle leggi n. 184/77, n. 77/2006 e n. 689/1994;
- a prevedere la sospensione delle attività in zone di elevato rischio sismico, vulcanico, tettonico, così come indicato da indagini scientifiche, preventive di supporto effettuate dagli enti di ricerca INGV, ISPRA e CNR, nonché a prevedere il blocco del rilascio di autorizzazioni in zone di particolare ripopolamento ittico, così come opportunamente indicato da indagini scientifiche preventive di supporto effettuate dagli enti di ricerca INGV, ISPRA e CNR, prevedendo altresì adeguate compensazioni economiche nel caso di danni arrecati agli stock ittici esistenti;
- ad adottare le necessarie iniziative volte a una revisione del sistema delle autorizzazioni per le trivellazioni prevedendo il coinvolgimento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare anche redigendo apposite griglie di valutazione in grado di recepire in modo oggettivo specifici punti di criticità quali ad esempio la presenza di falde acquifere o elevati rischi sismici e rilevanti fragilità geologiche dei territori interessati dall'ipotesi di ricerca, esplorazione e coltivazione di idrocarburi, supportate dal contributo delle analisi di ISPRA, INGV e CNR, così come il coinvolgimento degli enti locali e una maggiore trasparenza e pubblicizzazione dei risultati;
- a incrementare per le nuove concessioni di coltivazione le aliquote delle royalty fino al 50 per cento rispetto a quelle attualmente vigenti in funzione della produttività degli impianti, anche per individuare misure compensative a favore delle comunità rivierasche o comunque interessate, mutuando schemi quali quello dell'articolo 16 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1;
- a verificare la sussistenza dei requisiti economici e tecnici delle società titolari di permessi di ricerca in modo da garantire efficienza tecnica, sicurezza e pieno rispetto di tutte le prescrizioni e dei vincoli stabiliti dalle autorità competenti: non solo degli obblighi – stabiliti dal Ministero dello sviluppo economico – per la gestione degli impianti e la sicurezza mineraria – ma anche, in particolare, dei vincoli disposti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dagli enti locali per gli aspetti di compatibilità ambientale nella realizzazione e gestione di impianti e pozzi, tenuto conto delle tecniche e delle conoscenze più avanzate per il «buon governo» dei giacimenti;
- ad assumere ogni iniziativa, anche normativa, volta a prevedere il divieto della tecnica della fratturazione idraulica, dando così seguito alla Risoluzione 8-

00012 approvata il 18 settembre 2013 dalla Commissione VIII della Camera, che ha impegnato il Governo a escludere proprio l'utilizzo della fratturazione idraulica nel territorio italiano;

- a prevedere in maniera chiara ed univoca che il parere degli enti locali sulle installazioni da assoggettare a VIA sia acquisito e vagliato nell'ambito dello stesso procedimento di VIA al fine di assicurare la previsione e la conseguente valutazione del parere degli enti locali in relazione alle istanze di rilascio di titoli minerari.