

5/2024

Consultazioni

Audizione di Assonime alla Camera sul decreto-legge 19/2024 recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

12 marzo 2024

Signor Presidente, Onorevoli membri della Commissione,

desideriamo ringraziare questa Commissione per l'invito rivolto ad Assonime a fornire un contributo sulla proposta di legge A.C. 1752 di conversione del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Si tratta di un provvedimento molto importante che completa la fase di revisione del PNRR, avviata a luglio scorso e culminata con l'approvazione da parte del Consiglio ECOFIN, avvenuta lo scorso dicembre, delle modifiche al PNRR italiano richieste dal nostro Governo e negoziate con la Commissione europea.

Il decreto in esame tocca moltissimi ambiti afferenti al PNRR: tra tutti ricordiamo le misure volte a rafforzare la capacità amministrativa dei soggetti attuatori e delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e quelle che mirano a responsabilizzare gli enti attuatori anche attraverso un monitoraggio più stretto e l'attivazione di poteri sostitutivi in caso di ritardi o inerzia, le norme di semplificazione delle procedure finanziarie per l'utilizzo delle risorse PNRR, la messa a punto della *governance* del Piano anche attraverso il potenziamento della struttura di missione per il PNRR presso la Presidenza del Consiglio, le disposizioni per il contrasto delle frodi e la nomina di Commissari straordinari per accelerare specifiche iniziative e superare eventuali ostacoli burocratici.

In questa nota di commento ci soffermiamo solo sugli artt. 2, 4, 20 e 38.

In particolare, l'art. 2 introduce alcune modifiche sostanziali alla *governance* del PNRR, prevedendo un ruolo ancora più centrale della Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio. È previsto infatti che, in caso di inadempienza rispetto all'obbligo di aggiornare i dati o di emersione di incoerenze rispetto al cronoprogramma, la Struttura di Missione possa chiedere all'amministrazione di riferimento di fornire i necessari chiarimenti entro al massimo 21 giorni, pena lo scatto dei poteri sostitutivi. Sembra emergere, in questo caso, un orientamento volto a gestire i ritardi e le procedure di recupero più che a rafforzare "la logica del fare", essenziale per la realizzazione del Piano. Inoltre, occorre sottolineare che continuare ad attribuire ulteriori funzioni alla Struttura di Missione presso la PdC, fra cui il monitoraggio dei cronoprogrammi, anche sotto il profilo finanziario (compito che normalmente viene svolto dalla Ragioneria Generale dello Stato) e investirla di poteri ispettivi (art. 4) non risolverà in maniera strutturale il problema dei ritardi. Al contrario,

rischia di crearne ulteriori a causa del sovraccarico di funzioni attribuite alla Struttura di Missione.

Rischi di comportamenti inerziali potrebbero inoltre derivare dalla previsione in base alla quale, in caso di mancato o incompleto raggiungimento degli obiettivi, l'amministrazione centrale titolare dell'intervento PNRR dovrà restituire gli importi percepiti e recuperarli dai soggetti attuatori inadempienti. È possibile che molte amministrazioni preferiranno non agire e non impegnare risorse per non rischiare di doverle recuperare e restituire una volta mancati gli obiettivi di risultato.

Qualche considerazione specifica va poi fatta sul sistema ReGiS.

Dalla lettura dell'art. 2 risulta chiaro che i dati e le informazioni risultanti da questa piattaforma informatica non sono esaustivi né tempestivi e mostrano molte debolezze in termini di coerenza e completezza. Il sistema non risulta ancora aggiornato a fine dicembre 2023. Esso fornisce un set informativo talmente inadeguato da imporre il "ritorno" ad una gestione cartacea della rendicontazione e del monitoraggio rendendo il lavoro della Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio molto difficile, se non impossibile. La realizzazione di un piano di investimenti e riforme come il PNRR - che deve gestire risorse per 194,4 miliardi di euro entro un periodo stabilito - non può prescindere dalla disponibilità di una piattaforma informatica che possa organizzare in modo coerente ed aggiornato il più possibile "in tempo reale" i dati e lo stato di avanzamento dei diversi progetti lungo l'articolato percorso di attraversamento dei diversi passaggi amministrativi, procedurali ed attuativi. Ciò è necessario non solo ai fini della rendicontazione finanziaria ma soprattutto a fini di una imprescindibile attività di supporto al *project management* (PMO) che possa aiutare a individuare in modo tempestivo, progetto per progetto, le criticità e tutte le possibili alternative di risoluzione dei problemi che si presentano lungo il cammino attuativo. Ad oggi ReGiS non sembra poter costituire un utile supporto in tal senso e il provvedimento, sotto questo profilo, delude perché privo di specifiche disposizioni per dotare la Struttura di Missione – al di là dei potenziamenti di personale e di nuove strutture dirigenziali - di sistemi informativi più adeguati alla gestione di un PMO di tale complessità.

Il decreto interviene infatti su tale questione limitandosi a richiedere alle amministrazioni titolari di progetti PNRR di aggiornare su ReGiS *"il cronoprogramma procedurale e finanziario di ciascun programma e intervento aggiornato alla data del 31 dicembre 2023, con l'indicazione dello stato di avanzamento alla predetta data"*. Questa norma appare assai debole rispetto all'obiettivo essenziale di superare il

disallineamento tra i dati inseriti in ReGiS e l'effettivo stato di avanzamento progetto per progetto nell'attuazione del Piano. Tale disallineamento incide infatti negativamente sull'azione di indirizzo, gestione e monitoraggio dei progetti da parte del Governo. Emblematico è il caso dei Piani Urbani Integrati già messi a gara da molti enti locali ma non "tracciati" su ReGiS, che il Governo ha de-finanziato dal PNRR per poi, accorgendosi tardivamente dell'errore, trovare il modo di rifinanziarli a valere sulle risorse del Piano Nazionale Complementare.

Un'ulteriore tema su cui vorremmo svolgere alcune considerazioni riguarda l'articolo 20, commi 3 e 4, che modifica il sistema di *governance* dell'innovazione tecnologica delle pubbliche amministrazioni. L'attuale sistema si fonda sulla gestione delle più importanti piattaforme tecnologiche della PA da parte della società PagoPA SpA, società partecipata al 100% dal Mef, che opera sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri e dell'autorità politica responsabile dell'innovazione tecnologica. In particolare, ci riferiamo alla Piattaforma per i pagamenti elettronici a favore delle pubbliche amministrazioni, alla Piattaforma digitale nazionale dati (PDND) e alla Piattaforma digitale per le notifiche. È in capo a PagoPA anche la gestione dell'App IO quale punto di accesso telematico ai servizi pubblici in mobilità e strumento su cui fondare il sistema IT Wallet, in conformità con l'European Digital Identity Wallet, oggetto di specifiche disposizioni attuative nel medesimo art. 20 del DL.

Questo modello di *governance* ha assicurato nel corso del tempo importanti traguardi nella prospettiva di una concreta modernizzazione del sistema PA al servizio del cittadino, dovuti al fatto che PagoPA è stata pensata e costituita come lo strumento operativo diretto attraverso cui la Presidenza del Consiglio si è proposta di raggiungere i principali obiettivi dell'agenda digitale italiana ed europea. Essa è una società tecnologica, dotata di forte autonomia operativa, che ha come *mission* specifica la realizzazione di infrastrutture strategiche volte a garantire servizi innovativi per cittadini e imprese e a rendere più competitivo il Paese. Non bisogna poi dimenticare che PagoPA è anche soggetto attuatore di molti progetti finanziati per diverse centinaia di milioni di euro dal PNRR tesi proprio a rafforzare le sue piattaforme tecnologiche.

L'articolo 20, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 19 del 2024, modifica questo sistema di *governance* prevedendo che vengano attribuiti i diritti di opzione per l'acquisto dell'intera partecipazione azionaria detenuta dallo Stato nella società PagoPA, all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato SpA (IPZS), in misura non inferiore al 51 per cento, e a Poste Italiane SpA per la restante quota di partecipazione.

In questo modo PagoPA passa dall'essere una società partecipata interamente dallo Stato, sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ad essere solo controllata indirettamente dal MEF attraverso la quota detenuta dall'IPZS, con l'inserimento di Poste Italiane SpA. Questa previsione solleva non poche preoccupazioni in termini di prosecuzione nella realizzazione degli obiettivi di innovazione tecnologica nella PA, dovuti soprattutto al fatto che il MEF, che è il soggetto che eserciterà il controllo su PagoPA, non ha una *mission* specifica mirata all'innovazione della PA. Inoltre, desta anche qualche perplessità il ruolo, non certo marginale in quanto azionista industriale di peso, affidato a Poste Italiane. Si tratta infatti di una società quotata che opera anche sul mercato con logiche privatistiche che possono non essere pienamente allineate alla *mission* istituzionale di PagoPA quale braccio operativo del Governo, su obiettivi di *policy* che potrebbero non perfettamente accordarsi con le legittime logiche di profitto perseguite da Poste.

* * *

Date queste considerazioni più generali, in questa sede intendiamo soffermarci più diffusamente sulle disposizioni racchiuse nell'articolo 38 del decreto-legge ("Piano Transizione 5.0"), con le quali si intende dare attuazione alle misure previste dall'"Investimento 15" della Missione "7 - REPowerEU", finalizzate a favorire la transizione digitale ed energetica delle imprese tramite il riconoscimento di un credito di imposta commisurato alle spese sostenute nel biennio 2024-2025.

Vale la pena di ricordare che il conseguimento degli obiettivi che l'Europa si è data in questi ambiti richiede investimenti molto ingenti: nell'ordine di 600 miliardi l'anno, secondo la Commissione, per raggiungere gli obiettivi al 2030 del *Green Deal* e di 125 miliardi l'anno per la transizione digitale e la difesa comune.

Come abbiamo già evidenziato in diverse sedi, obiettivi così sfidanti non possono essere lasciati agli Stati Membri (via aiuti di Stato) che, peraltro, si stanno attrezzando per gestire la riattivazione dei vincoli previsti dal Patto di stabilità europeo.

Per questo, è fondamentale definire a livello europeo una strumentazione di politica industriale nuova e davvero comune, che incentivi la cooperazione tra Stato e imprese a sostegno degli investimenti volti a colmare il gap di capacità produttiva, in particolare nei settori funzionali alla transizione *green* ed a quella digitale.

A livello nazionale, non possiamo non ricordare che le prospettive economiche per l'anno in corso sono improntate alla prudenza. La nostra economia risente, come quella di molti altri Paesi, dell'incertezza legata alle conseguenze delle tensioni geopolitiche sui prezzi e sulla domanda, ma soprattutto sono palpabili gli effetti negativi delle condizioni monetarie restrittive determinate dal rapido e significativo aumento dei tassi di interesse, attuato a fronte dell'aumento dell'inflazione.

Il supporto agli investimenti in questa fase è dunque prioritario per aumentare stabilmente il potenziale di crescita nel nostro Paese e, da questo punto di vista, le nuove disposizioni vanno accolte con favore, auspicando una veloce emanazione dei relativi provvedimenti attuativi.

Ciò premesso, prediamo in esame le citate disposizioni - che sono molto significative per le imprese - nello spirito, sempre perseguito da Assonime, di contribuire all'implementazione di norme che, al contempo, risultino coerenti sul piano sistematico ed efficienti sul piano applicativo.

1. Breve sintesi del contenuto dell'articolo 38 del d.l. n. 19 del 2024

In via preliminare, ribadiamo come la transizione digitale ed ecologica è tra gli obiettivi principali del nostro PNRR; in questa prospettiva, il Piano Transizione 5.0 assume un ruolo molto importante poiché, attraverso il riconoscimento di un credito d'imposta (c.d. "credito transizione 5.0"), mira a sostenere gli investimenti realizzati nel biennio 2024-2025 che aumentano l'efficienza dei processi produttivi sul piano digitale ed ambientale.

Secondo quanto stabilito dal citato articolo 38, sono agevolabili:

- a) gli investimenti in beni materiali e immateriali da "industria 4.0", inclusi i sistemi informatici di monitoraggio e di efficientamento dei consumi energetici e quelli di gestione di impresa, se acquisiti unitamente ai primi;
- b) gli investimenti in beni necessari all'autoproduzione e all'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili (con l'esclusione delle biomasse);
- c) Le spese per la formazione del personale per l'acquisizione di competenze per la transizione digitale ed energetica.

Il riconoscimento del beneficio è commisurato all'entità degli investimenti realizzati - con percentuali diverse in base a determinati scaglioni e fino a concorrenza del limite di 50 milioni di euro dei costi ammissibili - ed è subordinato al conseguimento di un risparmio energetico, rispetto alla situazione *ex ante*, non inferiore al 3 per cento dell'intera struttura produttiva localizzata in Italia ovvero al 5 per cento dei processi interessati dall'investimento. Sono previste maggiorazioni di beneficio laddove il risparmio conseguito superi le soglie in questione (cfr. comma 8).

La procedura per poter ottenere il riconoscimento dell'incentivo è particolarmente articolata. Vi è una prima fase in cui le imprese devono presentare il progetto di investimento corredato dalla relativa documentazione nonché da una apposita certificazione *ex ante* rilasciata da soggetto abilitato che dovrà attestare l'entità della riduzione dei consumi conseguibili tramite gli investimenti. La domanda va presentata telematicamente al GSE, tramite modello standardizzato, e determina la prenotazione delle risorse nei limiti della complessiva dotazione di spesa prevista per l'agevolazione. L'impresa deve poi trasmettere al GSE comunicazioni periodiche circa lo stato di avanzamento dei lavori. L'impresa, infine, è tenuta a comunicare al GSE il completamento dei lavori ed il conseguimento dell'obiettivo di risparmio energetico *"conformemente a quanto previsto dalla certificazione ex ante"* e a corredare tale comunicazione di apposita certificazione *ex post* rilasciata da soggetto abilitato. I contenuti dettagliati della documentazione e delle comunicazioni verranno definiti da apposito decreto attuativo.

Il GSE trasmette all'Agenzia delle entrate l'elenco delle imprese beneficiarie e dei crediti spettanti a ciascuna.

Il credito d'imposta, decorsi cinque giorni dalla trasmissione dell'elenco, è utilizzabile esclusivamente in "compensazione orizzontale" ex art. 17 del d.l.vo n. 241 del 1997 (ma senza i limiti di importo ordinariamente applicabili) entro il 31 dicembre 2025. Gli importi eventualmente non utilizzati a tale data sono fruibili in cinque quote annuali di pari importo. Il credito non può essere ceduto nemmeno a società del gruppo aderenti al medesimo consolidato fiscale del beneficiario.

Le imprese sono tenute a conservare la documentazione e ad acquisire apposita certificazione di un revisore legale che attesti *"l'effettivo sostenimento delle spese ammissibili e la corrispondenza delle stesse alla documentazione contabile predisposta"* (comma 15).

Nel caso di dismissione o delocalizzazione dei beni prima del termine del quinto anno successivo al completamento dell'investimento si attiva un meccanismo di *recapture* che comporta il recupero del credito fruito.

Sono infine conferiti al GSE poteri di verifica e di controllo *ex post* circa l'effettiva sussistenza dei presupposti e dei requisiti tecnici previsti per la fruizione dell'agevolazione (comma 16).

2. Considerazioni di carattere generale

Con questa premessa, riportiamo qui di seguito le nostre osservazioni di carattere generale in merito alla disciplina in esame.

2.1. Gli investimenti “trainanti” e quelli “trainati”

In primo luogo, è da notare che l'articolo 38 delinea una gerarchia tra gli investimenti agevolabili (cfr. i commi 4 e 5).

L'investimento nei beni da “industria 4.0” è quello che, per come è formulata la norma, deve determinare il conseguimento dell'obiettivo di efficientamento energetico (cfr. il comma 4 e il comma 11). Le altre spese i) per i beni per l'autoproduzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili e ii) per la formazione del personale in ambito transizione 5.0, sono agevolabili se sostenute “*nell'ambito dei progetti di innovazione che conseguono una riduzione dei consumi energetici [...] di cui al comma 4*” (cfr. comma 5).

Vi è quindi una categoria di investimenti “trainanti” (i beni da industria 4.0) rispetto alle altre spese potenzialmente agevolabili che possono considerarsi come investimenti “trainati”. Nella relazione illustrativa si ribadisce che in caso di effettuazione degli investimenti possono “*essere considerate ammissibili anche ulteriori spese sostenute nell'ambito del medesimo progetto*” così come specificate nel comma 5.

Un aspetto delicato che meriterebbe di essere chiarito fin da subito per evitare incertezze applicative - se possibile, normativamente - è se gli investimenti “trainati” siano ammissibili per il solo fatto di essere effettuati congiuntamente a quelli “trainanti”

- così come accade agli effetti di altre discipline¹ ovvero se sia invece richiesto un qualche nesso di tipo tecnico tra gli investimenti nei beni 4.0 del comma 4 e, ad esempio, quelli del comma 5 per l'autoproduzione dell'energia da fonti rinnovabili. In altri termini, sembra opportuno rendere esplicito come si debba intendere il requisito della inclusione delle spese degli investimenti "trainati" in questione "nell'ambito del progetto di innovazione" e cioè se, come sembra, sia sufficiente una mera indicazione in tale progetto ovvero sia richiesto un *quid pluris*.

2.2. La complessità degli adempimenti procedurali

In secondo luogo, va evidenziato che la procedura delineata dal decreto non è certamente di agevole e immediata applicazione.

Naturalmente, non sfugge che la finalità di istituire controlli e riscontri di vario tipo sia *ex ante* che *ex post* sia quella di evitare abusi nella fruizione del beneficio. Le cautele adottate a tutela della corretta applicazione della disciplina agevolativa, in termini generali, sono quindi comprensibili.

Tuttavia, va anche tenuto conto del fatto che nel caso di specie i passaggi da compiere e le formalità da osservare sono forse eccessive anche rispetto a tale condivisibile finalità.

Da un lato, la previsione di affidare ad un soggetto gestore (*i.e.*, il GSE) l'istruttoria delle istanze e l'interlocuzione con le imprese, a ben vedere, non assicura di per sé una maggiore efficienza della procedura di riconoscimento dell'agevolazione. Ciò in quanto il gestore - pur avendo le competenze tecniche idonee a svolgere l'incarico affidatogli - deve comunque a sua volta interfacciarsi con le Amministrazioni interessate per poter riconoscere il beneficio, attivando flussi informativi ulteriori sui quali le imprese non hanno nessuna possibilità di verifica o controllo. Nell'ipotesi in cui nei rapporti interni tra GSE, Agenzia delle entrate e Ministero dell'industria e del made in Italy si verificano delle disfunzioni nello scambio di informazioni, la procedura di riconoscimento dell'agevolazione rischia di bloccarsi.

Dall'altro lato, gli obblighi di comunicazione e di interlocuzione con il GSE sono numerosi e il loro contenuto, così come le loro possibili implicazioni, non sono del tutto

¹ Si pensi, ad esempio, al c.d. superbonus di cui all'art. 1, comma 119, del d.l. n. 34 del 2020 ovvero al c.d. iperammortamento di cui all'art. 1, commi 8-13 della l. n. 232 del 2016, che individuava nell'investimento nei beni compresi nell'allegato A il presupposto applicativo per agevolare anche gli investimenti nell'allegato B senza ulteriori condizioni.

chiari. Non solo si richiede alle imprese di fornire al GSE una comunicazione *ex ante*, accompagnata da una certificazione di un soggetto abilitato, e una comunicazione *ex post* - dopo il completamento dell'investimento - munita di analoga certificazione (comma 14); le imprese hanno anche l'obbligo di fornire aggiornamenti periodici in merito allo stato di avanzamento dell'investimento agevolato.

In effetti, per comprendere se e in che misura si giustifichino le comunicazioni periodiche sullo stato di avanzamento occorre stabilire quale sia la relativa funzione. Il comma 10 prevede che le comunicazioni in parola sono fornite al GSE *“al fine dell'utilizzo del credito”*. *“In base a tali comunicazioni è determinato l'importo del credito utilizzabile”* nel limite massimo dell'importo prenotato, lasciando intendere che sia possibile ottenere, mediante tali comunicazioni, liquidazioni provvisorie del credito in via anticipata rispetto al completamento dell'investimento. La relazione illustrativa, per contro, non sembra allineata con questa ricostruzione in quanto, nel commento del comma 10, non menziona questa possibilità² e anzi, con riferimento al comma 13, afferma che il credito di imposta è utilizzabile esclusivamente in compensazione *“a partire dalla comunicazione di completamento dell'investimento di cui al comma 10”*, il che sembrerebbe incompatibile con un utilizzo anticipato sulla base di liquidazioni provvisorie.

Senonché, indicazioni ancora difformi si ritraggono dalla relazione tecnica che, smentendo la relazione illustrativa, sembra invece confermare ciò che pare evincersi dal tenore letterale del comma 10. In particolare, in tale relazione si chiarisce che *“l'impresa comunica periodicamente al GSE la spesa sostenuta fino al completamento dell'investimento ammesso all'agevolazione [...] al fine di consentire la compensazione del credito maturato sulla base della spesa effettuata, mantenendo il profilo atteso delle compensazioni in termini di impatto sul fabbisogno”* e che *“in base a tali comunicazioni periodiche è determinato l'importo del credito d'imposta immediatamente utilizzabile, comunque nel limite massimo di quello prenotato”* (sottolineature aggiunte).

In ogni caso, anche volendo privilegiare il tenore letterale della norma e quanto riferito nella sua relazione tecnica - e cioè quandanche le comunicazioni periodiche fossero effettivamente strumentali ad ottenere liquidazioni provvisorie del credito - si segnala che vi è comunque l'esigenza di definire in via normativa quale sia il rapporto tra

² Si legge nella relazione illustrativa *“Il comma 10 disciplina le procedure di accesso al beneficio [...] In particolare, le modalità di presentazione delle domande da parte delle imprese, in via telematica e sulla base di un modello standardizzato predisposto dal GSE, documentazione necessaria e le comunicazioni che quest'ultimo dovrà effettuare all'Agenzia delle entrate”*.

queste liquidazioni provvisorie del credito e quella definitiva. In altri termini, la norma primaria dovrebbe regolare opportunamente la fattispecie in cui, dopo aver maturato e utilizzato i crediti liquidati dal GSE sulla base degli stati di avanzamento, non si addivenga, per qualsiasi motivo, al completamento dell'investimento entro il termine ultimo del 31.12.2025 o al pieno conseguimento degli obiettivi di risparmio energetico enunciati nella comunicazione *ex ante*. Si tratta, con tutta evidenza, di un aspetto delicato di natura sostanziale che, in quanto tale, va risolto con la normativa primaria e, dunque, in sede di conversione in legge del decreto in analisi.

Sempre in merito agli adempimenti formali, si sottolinea che oltre alle certificazioni *ex ante* ed *ex post*, le imprese sono tenute ad acquisire un'ulteriore certificazione: quella del revisore legale che, come ricordato, deve attestare l'effettivo sostenimento dei costi agevolabili (comma 15). Quest'ultima certificazione, per certi versi, sembra sovrapporsi alla certificazione *ex post* (comma 11), dal momento che il certificatore *ex post* deve anch'esso attestare che l'investimento è stato effettivamente realizzato in modo conforme a quanto comunicato *ex ante*, con un giudizio che dovrebbe riguardare non solo le caratteristiche qualitative, ma anche il *quantum* dell'investimento (il comma 11 parla di "*effettiva realizzazione degli investimenti*" e il comma 15 di "*effettivo sostenimento delle spese*").

Non solo. Come sarà meglio evidenziato nel successivo par. 3.1, non si può escludere che possa rendersi necessario integrare la documentazione acquisendo l'apposita perizia asseverata che viene richiesta per comprovare l'avvenuta interconnessione dei beni 4.0 al sistema produttivo o al processo aziendale.

Alla luce di queste considerazioni è quindi auspicabile che si possa addivenire, in sede di conversione del decreto, ad una semplificazione degli oneri procedurali a carico delle imprese eliminando le ridondanze. Queste stesse esigenze, ove non si ritenga di apportare correttivi alla norma, dovrebbero essere comunque tenute presente in sede di emanazione del decreto attuativo, ossia nella fase di definizione dei contenuti delle varie comunicazioni richieste.

2.3. Gli investimenti avviati prima della entrata in vigore del d.l. 19 del 2024

La misura agevolativa inclusa nel PNRR (l'"Investimento 15" della Missione 7 – REPowerEU - Transizione 5.0), come già accennato, prevede il riconoscimento di un credito di imposta per le spese sostenute tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2025.

Il decreto-legge n. 19 del 2024, tuttavia, è entrato in vigore il 2.3.2024 ed il quadro normativo, ad oggi, non è ancora completo perché non sono state ancora emanate le disposizioni attuative e non sono disponibili gli strumenti telematici per l'inoltro delle domande di ammissione al beneficio. È piuttosto difficile immaginare che tutti gli adempimenti attuativi possano essere chiusi prima di metà giugno.

In considerazione di ciò, ci si domanda se sia possibile riconoscere il beneficio anche con riguardo agli investimenti posti in essere a partire dal 1° gennaio 2024 ma prima che l'intera disciplina sia effettivamente applicabile.

Nella relazione illustrativa al decreto si precisa che, pur in mancanza di una completa attuazione della disciplina, *“alla luce del tenore testuale delle disposizioni (che fanno decorrere le agevolazione dalla data di entrata in vigore del decreto legge), devono ritenersi ammissibili anche gli investimenti effettuati antecedentemente all’emanazione dei decreti attuativi (purché ovviamente, dopo l’entrata in vigore del decreto-legge) se gli stessi possono essere ricompresi nell’ambito del progetto di innovazione che sarà presentato una volta definitosi esaurivamente il quadro normativo”*.

Seguendo l'impostazione che traspare dalla relazione illustrativa, dunque, resterebbero esclusi dal beneficio gli investimenti effettuati dal 1.1.2024 al 1.3.2024.

A ben vedere, però, per gli investimenti in questione il problema dell'assenza di una disciplina effettivamente applicabile si pone in termini non dissimili rispetto a quelli presi in considerazione nella relazione illustrativa (ossia rispetto agli investimenti realizzati dal 2.3.2024 ma prima della effettiva attuazione della norma primaria). In entrambi i casi, il dato in comune è quello dell'oggettiva impossibilità di inviare la comunicazione *ex ante* cui è collegata la prenotazione delle risorse e si pone il problema di ammettere che una formalità del genere possa essere espletata - eccezionalmente - anche dopo l'avvio dell'investimento stesso, in modo da realizzare effetti coerenti con gli obiettivi del PNRR.

Pare altresì difficile negare che gli investimenti eventualmente operati tra il 1° gennaio e il 1° marzo del 2024 siano stati effettuati facendo affidamento sul c.d. “effetto incentivante” della misura in esame; basti pensare che il 27 luglio 2023 è stato pubblicato il documento “Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerREU” e che la decisione del Consiglio ECOFIN risale all'8 dicembre 2023.

Per tali motivi in sede di conversione del decreto appare necessario valutare l'opportunità e la fattibilità di un intervento volto a consentire l'accesso all'agevolazione anche per gli investimenti eventualmente realizzati nell'arco temporale 1.1.2024 - 1.3.2024, fermi restando gli ulteriori requisiti e condizioni previsti dalla norma.

3. Analisi degli aspetti tecnici

Veniamo ora, più in dettaglio, alle questioni tecniche di maggior rilievo che pone l'articolo 38 del decreto.

3.1. La rilevanza dell'interconnessione

Come noto, nel sistema del credito di imposta relativo agli investimenti in beni strumentali 4.0 (da ultimo disciplinato dall'art. 1, commi 1051, e ss. della l. 178 del 2020), la spettanza del credito si cristallizza al momento del completamento dell'investimento, mentre la successiva interconnessione al sistema/processo produttivo dell'impresa (da comprovare mediante perizia asseverata ex art. 1, comma 1062 della richiamata legge) rappresenta un presupposto che può verificarsi anche in un periodo successivo e che rileva solo ai fini della fruizione del credito.

Nel contesto dell'articolo 38 occorrerebbe meglio precisare se valgono le stesse regole o meno.

Il tema si pone perché nel comma 4 viene richiesto esplicitamente che gli investimenti ivi previsti (beni 4.0) siano interconnessi. Tuttavia, non viene specificato quando il requisito dell'interconnessione debba essere integrato. Non è chiaro, perciò se, sia sufficiente che l'investimento sia completato entro il 31 dicembre 2025 ovvero se anche la sua interconnessione debba essere realizzato entro tale data.

In effetti, sembra logico che le liquidazioni provvisorie basate sugli stati di avanzamento dell'investimento, di cui si è già detto nel par. 2.2., non possano che prescindere dal requisito dell'interconnessione.

Allo stesso tempo, è da ritenersi che il tema della rilevanza del requisito dell'interconnessione venga comunque in rilievo con riguardo alla liquidazione in via definitiva del credito a seguito del completamento dell'investimento.

Sul punto si osserva che il comma 13, sia pure implicitamente, sembra assumere che il credito di imposta, oltre ad essere maturato, debba essere anche idoneo ad essere utilizzato entro il 31 dicembre 2025. Tale comma, infatti, stabilisce, tra l'altro, che il credito di imposta “*non ancora utilizzato alla predetta data*” sia fruibile in quote costanti nei cinque periodi di imposta successivi. Poiché in base ai principi generali già ricordati il credito relativo ad un investimento in beni strumentali 4.0 è utilizzabile solo dopo l'avvenuta interconnessione, se è vero che si assume che il credito sia già utilizzabile alla data ultima del 31 dicembre 2025 sembra corretto ritenere anche l'interconnessione debba avvenire entro tale data. Il punto, tuttavia, andrebbe chiarito normativamente.

Ciò posto, si fa rilevare che, qualora si intendesse confermare che per poter per fruire del credito transizione 5.0 occorre comunque effettuare anche l'interconnessione dei beni entro il 2025, gli altri commi dell'articolo 38 andrebbero opportunamente coordinati per renderli coerenti con tale impostazione.

In primo luogo, il decreto dovrebbe chiarire se la certificazione *ex post* prevista dal comma 11, a seguito del completamento dell'investimento, possa considerarsi o meno sostitutiva anche della perizia asseverata di cui all'art. 1, comma 1062, della legge 178 del 2020, ossia della documentazione che è normalmente richiesta per comprovare l'avvenuta interconnessione per i beni strumentali 4.0. In termini generali, la soluzione preferibile sarebbe quella di poter dimostrare la sussistenza dei presupposti di spettanza del credito transizione 5.0. in relazione all'investimento realizzato mediante un unico documento e cioè attraverso certificazione *ex post*, senza dover acquisire e produrre ulteriori perizie o asseverazioni. Questa semplificazione però, per motivi di coerenza, dovrebbe essere consentita solo quando la certificazione *ex post* venga rilasciata da un soggetto che abbia anche i requisiti e le competenze per attestare l'avvenuta interconnessione. In mancanza di tali competenze, sembra inevitabile dover acquisire un ulteriore documento rispetto alla certificazione *ex post*, e cioè la separata perizia di asseverazione dell'interconnessione (circostanza che peraltro sembra inevitabile anche nei casi in cui si dovesse determinare un lasso temporale rilevante tra la data di completamento dell'investimento, poniamo fine 2024, e quella dell'avvenuta interconnessione, ad esempio, metà 2025).

In secondo luogo, andrebbe comunque rivisto il comma 14 che disciplina il meccanismo di *recapture*. In base all'attuale formulazione della norma, la revoca del beneficio scatta in caso di dismissione/delocalizzazione dei beni agevolati prima del

termine del quinto anno successivo “a quello di completamento degli investimenti”. Se si assume che, ai fini del riconoscimento del credito transizione 5.0 è necessario perfezionare anche l'interconnessione entro il 2025, si dovrebbe invece far riferimento, più precisamente, non al completamento dell'investimento ma alla sua interconnessione, quantomeno in relazione agli investimenti trainanti relativi ai beni strumentali 4.0 che, per l'appunto, sono caratterizzati dal requisito dell'interconnessione.

3.2. La conformità dell'investimento realizzato

Una tematica di grande rilievo - che può essere fonte di incertezza e che non appare regolata dalla norma - è quella della conformità o meno dell'investimento realizzato rispetto a quello comunicato inizialmente.

Il comma 11, dell'articolo 38 si limita a stabilire che a seguito del completamento dell'investimento va presentata una certificazione *ex post* che attesti “l'effettiva realizzazione dell'investimento conformemente a quanto previsto dalla certificazione *ex ante*”. Non è chiaro però cosa accada qualora l'investimento sia stato realizzato in termini non coincidenti con quelli risultanti dalla comunicazione *ex ante* e quali siano le relative conseguenze in merito alla fruizione dell'agevolazione.

Al riguardo si dovrebbe stabilire che la certificazione *ex post* possa comunque essere validamente rilasciata e che il credito possa essere sempre riconosciuto, nei limiti dell'importo prenotato inizialmente, quando gli standard minimi di risparmio energetico siano comunque conseguiti, ancorché attraverso investimenti qualitativamente o quantitativamente diversi.

Ad esempio, se per ottenere l'efficientamento energetico programmato, a causa di fattori esogeni non previsti inizialmente, si viene a sostenere un costo superiore a quanto indicato nella comunicazione iniziale, l'investimento dovrebbe comunque essere agevolato nei limiti dell'importo indicato nella comunicazione iniziale. Se, viceversa, per ottenere l'efficientamento energetico programmato, a consuntivo, il costo effettivamente sostenuto risulta inferiore rispetto a quello preventivato inizialmente, sarebbe logico prevedere che il credito di imposta sia comunque fruibile in misura corrispondentemente inferiore³.

³ Si tratterebbe, in pratica, di applicare le medesime regole previste per il credito d'imposta da industria 4.0 prenotato con il meccanismo delle c.d. “code” (col meccanismo, cioè, che consente a certe condizioni di

Qualora, infine, sempre a titolo di esempio, nella comunicazione *ex ante* si fosse prospettato di poter conseguire, attraverso l'investimento programmato, un risparmio energetico che dava luogo ad un credito di imposta maggiorato mentre, a consuntivo, si accerta che il risparmio energetico conseguito supera le soglie minime ma non è tale da dare diritto alla maggiorazione, l'investimento dovrebbe comunque essere idoneo ad accedere all'agevolazione, sia pure nei limiti nel minor credito risultante dagli obiettivi di efficientamento energetico effettivamente raggiunti.

Queste soluzioni, che tendono ad adeguare il credito effettivamente spettante alle modificazioni intervenute rispetto al progetto iniziale - e che spesso sono indipendenti alla volontà delle imprese - appaiono le più coerenti con l'idea di premiare l'effettiva riduzione dei consumi energetici nel rispetto del limite massimo delle risorse assegnate a tal fine dal PNRR.

3.3. Il rapporto con altre agevolazioni relative ad investimenti sugli stessi beni

Il comma 18 dispone che il credito transizione 5.0 non è cumulabile con altre misure agevolative e, in particolare, con il credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi 4.0 (art. 1, commi 1051 e ss., della legge n. 178 del 2020) e con il credito di imposta per investimenti nella ZES unica i cui all'art. 16 del d.l. n. 124 del 2023.

Dovrebbe comunque essere chiarito cosa accada, invece, qualora l'impresa abbia scelto di avviare la procedura per il riconoscimento del credito transizione 5.0 mediante la comunicazione *ex ante* e, successivamente, per qualsiasi motivo, non la concluda mediante una certificazione *ex post*. In queste ipotesi, l'impresa in questione, qualora ne sussistano i presupposti, dovrebbe comunque essere ammessa a fruire, in alternativa, delle agevolazioni in questione (beni 4.0 o credito di imposta ZES).

Il dubbio che potrebbe sorgere al riguardo è che l'ammissione del progetto trasmesso mediante comunicazione *ex ante* comporta comunque una prenotazione delle risorse

fruire di un dato regime agevolativo vigente in un anno anche per gli investimenti operati nei primi mesi dell'anno successivo). In questi casi, infatti, se il costo effettivamente sostenuto a consuntivo è inferiore a quello prenotato, il credito d'imposta è commisurato a tale minore importo; viceversa, se l'importo dell'investimento effettuato eccede quello prenotato, la parte di costo che supera l'importo prenotato non concorre alla determinazione del credito d'imposta (e risulterà eventualmente idoneo a procurare un nuovo credito d'imposta da industria 4.0 secondo la disciplina vigente nell'anno successivo a quello della prenotazione).

del Piano Transizione 5.0 in favore dell'impresa in questione che, in assenza di meccanismi di riassegnazione, non sono riallocabili su altre imprese.

È altrettanto vero, però, che il divieto di cumulo dovrebbe comportare una preclusione solo nel caso in cui il credito oggetto di prenotazione venga effettivamente fruito dall'impresa.

3.4. Le comunicazioni tra i soggetti coinvolti

Nell'ambito della procedura delineata dal comma 10, il GSE riceve una serie di comunicazioni e di documenti dalle imprese, li vaglia e trasmette all'Agenzia delle entrate l'elenco dei crediti riconosciuti in favore delle stesse, anche a titolo provvisorio.

Sarebbe opportuno inserire nell'ambito di tale procedura anche l'obbligo a carico del GSE di informare le medesime imprese che abbiano presentato le comunicazioni in questione, in modo da renderle edotte tempestivamente in merito agli esiti delle verifiche compiute da tale ente. Allo stesso tempo, si dovrebbe stabilire se le determinazioni del GSE in merito alla spettanza dei crediti siano o meno autonomamente impugnabili dai contribuenti presso la giurisdizione tributaria.

3.5. I limiti alla compensazione dei crediti riconosciuti

Ai sensi del comma 13 dell'art. 38, come detto, il credito transizione 5.0 è utilizzabile in compensazione "orizzontale" senza l'osservanza dei limiti ordinariamente applicabili. In particolare, non si applicano i limiti di € 250.000 di cui all'art. 1, comma 53, della legge n. 244 del 2007, di € 2.000.000 annuali di cui all'art. 34 della legge n. 388 del 2000, nonché il divieto di compensazione in presenza di debiti iscritti a ruolo per imposte erariali per ammontare superiore ad € 1.500 di cui all'art. 31 del d.l. n. 78 del 2010.

Si segnala, al riguardo, che l'art. 1, comma 94, lett. b), della legge 213 del 2023 (legge di bilancio 2024) è nel frattempo intervenuto in materia stabilendo che, a decorrere dal 1° luglio 2024, è preclusa la facoltà di avvalersi della compensazione di cui all'art. 17 del d.l.vo n. 241 del 1997 in presenza di iscrizioni a ruolo di debiti erariali per un importo superiore a € 100.000 (cfr. in proposito la circolare Assonime n. 1 del 2024)⁴.

⁴ La norma citata ha inserito nell'art. 37 del d.l. n. 223 del 2006 il seguente nuovo comma 49-*quinquies*: "*In deroga all'articolo 8, comma 1, della legge 27 luglio 2000, n. 212, per i contribuenti che abbiano iscrizioni a ruolo per imposte erariali e relativi accessori o accertamenti esecutivi affidati agli agenti della riscossione per importi complessivamente superiori a euro 100.000, per i quali i termini di pagamento siano scaduti e siano ancora dovuti pagamenti o non siano in essere provvedimenti di sospensione, è esclusa la facoltà di*

Poiché la *ratio* del comma 13 è quella di consentire l'utilizzo in compensazione del credito transizione 5.0 in deroga ad ogni previsione di carattere generale che limita la fruizione degli altri crediti di imposta, si suggerisce di integrare la norma che con l'indicazione che non si rende operante neanche il divieto di cui all'art. 1, comma 94, lett. b), della legge 213 del 2023.

3.6. Rapporti tra il credito transizione 5.0 e la Global Minimum Tax (Pillar 2)

Un ultimo aspetto meritevole di attenzione riguarda quanto previsto dal secondo periodo del comma 13, secondo cui *“L'ammontare non ancora utilizzato alla predetta data (ossia entro il 31 dicembre 2025 n.d.r.) è riportato in avanti ed è utilizzabile in cinque quote annuali di pari importo”* (sottolineatura aggiunta).

Ricordiamo, a tal proposito, che a favore delle imprese di maggiori dimensioni soggette alla *Global Minimum Tax*⁵ è di assoluto rilievo riconoscere tipologie di credito d'imposta da considerare *“qualified refundable tax credit”*, ossia crediti monetizzabili *“entro quattro anni dalla data in cui la stessa ha il diritto di ricevere il credito d'imposta”*. Infatti, i crediti d'imposta privi di queste caratteristiche potrebbero determinare con maggiore facilità - sussistendo le altre circostanze - la debenza della *Global Minimum Tax*⁶.

Ciò posto, considerata l'entità della misura (oltre 6 miliardi di euro), e la necessità di mantenere appieno l'effetto incentivante dell'agevolazione anche per le imprese di più grande dimensione, raccomandiamo di modificare sul punto il disposto del comma 13, prevedendo l'utilizzo del credito entro quattro anni dalla data che inizia dopo il decorso di cinque giorni dalla regolare trasmissione, da parte di GSE all'Agenzia delle entrate, dell'elenco delle imprese beneficiarie con l'ammontare del relativo credito utilizzabile in compensazione.

avvalersi della compensazione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241” (sottolineature aggiunte).

⁵ Trattasi della disciplina di cui agli articoli da 8 a 60 del d.l.vo n. 209 del 2023 con cui sono state recepite le disposizioni della direttiva (UE) 2022/2523 in tema di Imposizione Minima Globale.

⁶ In estrema sintesi, ai fini del calcolo del livello impositivo minimo (15%) per determinare la debenza o meno della *Global Minimum Tax*, mentre i *“qualified refundable tax credit”* concorrono in aumento del denominatore (reddito), gli altri crediti d'imposta concorrono in riduzione del numeratore (imposte), determinando quindi un impatto notevolmente peggiorativo ai fini del calcolo.