



DDL di conversione in legge del decreto-legge  
2 marzo 2024, n. 19 cd PNRR-bis

# Nota di Aggiornamento

15 marzo 2024

## Sommario

<b>1. Premessa e sintesi valutativa</b>	<b>2</b>
<b>2. Valutazioni di dettaglio</b>	<b>9</b>
2.1 Realizzazione del PNRR e del PNC (art. 1)	9
2.2 Responsabilità per il conseguimento degli obiettivi del PNRR (art. 2)	12
2.3 Misure per la prevenzione e il contrasto delle frodi sulle risorse PNRR (art. 3)	13
2.4 Organizzazione della Struttura di missione PNRR (art. 4)	14
2.5 Misure per il rafforzamento dell'attività di supporto in favore degli enti locali (art. 9)	14
2.6 Procedure di gestione finanziaria delle risorse del PNRR (art. 11)	15
2.7 Semplificazioni in materia di affidamenti PNRR e procedimenti amministrativi (art. 12)	15
2.8 Disposizioni urgenti in materia di istruzione e merito (artt. 13-16)	19
2.9 Modifiche al Codice dell'amministrazione digitale (art. 20)	20
2.10 Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare (art. 29)	20
2.11 Rafforzamento dell'attività di contrasto alle violazioni contributive (art. 30)	26
2.12 Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro (art. 31)	31
2.13 Piano Transizione 5.0 (art. 38)	31
2.14 Misure urgenti per assicurare la continuità operativa degli impianti ex Ilva (art. 39)	42
2.15 Riduzione dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 40)	42
2.16 Modifiche in materia di Codice di protezione dei dati personali (art. 44)	45

## 1. Premessa e sintesi valutativa

Il decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 (di seguito, Decreto o DL) reca disposizioni urgenti in materia di Piano nazionale di ripresa e resilienza (c.d. DL PNRR-*bis*). Si tratta di un provvedimento articolato in numerose disposizioni che concorrono, direttamente o indirettamente, all'attuazione del PNRR, all'indomani della rimodulazione concordata con le istituzioni europee l'8 dicembre 2023.

Nei giorni scorsi, il Governo ha presentato la quarta Relazione sullo stato di avanzamento del PNRR. Emerge che, a fine 2023, l'Italia aveva speso 45,6 miliardi di euro, a fronte dei 101,9 ricevuti. Rispetto al totale di 194,4 miliardi, che includono le nuove risorse REPowerEU, ne restano da spendere 151,4. La Relazione evidenzia anche che a trainare l'impiego delle risorse sono stati, finora, gli incentivi ai privati (quasi 27 miliardi) più che gli investimenti pubblici (circa 16 miliardi).

Si tratta di evidenze significative, che leggiamo da almeno due angolature.

In primo luogo, esse confermano l'esigenza di accelerare la fase di attuazione in modo da utilizzare, entro il 2026, tutti i 194,4 miliardi assegnati all'Italia. Abbiamo a disposizione poco più di un biennio e dobbiamo considerare che, a seguito della rimodulazione, abbiamo spostato in avanti, nel periodo 2024-2026, 18 miliardi della programmazione precedente.

Ma soprattutto, si tratta di un'opportunità che non possiamo fallire. Faremmo un danno enorme al Paese, anche perché non utilizzare queste risorse significherebbe condannarci a una crescita dello zero virgola per i prossimi anni. Oltre a ciò, vanificheremmo qualsiasi ambizione di costruire una capacità fiscale comune, necessaria per affrontare le transizioni e mettere l'Europa in condizione di competere con USA e Cina.

In secondo luogo, quei dati evidenziano la necessità di superare gli scostamenti anomali determinati dal funzionamento del sistema di monitoraggio ReGiS. Essi si riferiscono, infatti, alla spesa effettuata dai soggetti attuatori, ma, per stessa ammissione del Governo, vi sono casi in cui questi ultimi hanno tardato a registrare le operazioni in ReGiS, con l'effetto di sottostimare i tassi di spesa.

Altro dato su cui riflettere riguarda l'ambito di destinazione della spesa per tipologia di interventi. Il Piano destina risorse significative per incentivi alle imprese (43,2 miliardi) e il livello di spesa finora raggiunto, pari al 32,8% del *budget* (14,2 miliardi), è consistente sia in valore assoluto, sia - sebbene in parte per fattori fisiologici - rispetto ai livelli raggiunti in altri ambiti, come le opere pubbliche (dove finora è stato speso il 12,5% del *budget*) o l'acquisto e la realizzazione di servizi (speso finora il 7,9% del *budget*). Al riguardo, è importante tenere

alta l'attenzione sulla realizzazione delle infrastrutture, che rimangono un fattore cruciale per la crescita del Paese.

In questo contesto, le misure introdotte dal Decreto sono nel complesso positive, proprio perché orientate, da un lato, a supportare e rilanciare gli investimenti privati per la *twin transition* e, dall'altro, ad accelerare e rendere più trasparente l'attuazione del PNRR.

Più in particolare, ci soffermeremo nel seguito su quattro direttrici qualificanti del Decreto: *i)* il rilancio degli investimenti privati con la leva di Transizione 5.0; *ii)* la revisione della cornice finanziaria del Piano; *iii)* l'efficientamento della *governance* del PNRR; *iv)* il contrasto al lavoro irregolare.

Partendo dal capitolo investimenti, quello a nostro avviso di maggior impatto per l'economia, l'istituzione del **Piano transizione 5.0** è una novità molto rilevante per le imprese. Il motivo è che, come abbiamo evidenziato più volte, introduce misure necessarie a sostenere la competitività delle imprese nel quadro dei nuovi paradigmi europei.

Entrando nel merito, il Piano 5.0 risulta ben strutturato e coerente con le principali indicazioni fornite da Confindustria nella costante interlocuzione avuta con il MIMIT nei mesi scorsi, vale a dire: definire un quadro certo per l'accesso all'agevolazione; rafforzare il nesso tra digitalizzazione e sostenibilità; supportare l'adeguamento delle competenze.

Rilevanti poi almeno altri due fattori: la dotazione finanziaria della misura e il fatto che, sul piano del metodo, essa segna un'evoluzione degli strumenti di incentivazione, da una logica di valutazione puntuale del singolo investimento a una più ampia, che guarda ai progetti, agli obiettivi e ai risultati raggiunti.

Sulle risorse, a fronte di una Manovra di bilancio 2024 carente dal lato degli investimenti, 5.0 mette a disposizione delle imprese 6,3 miliardi di euro, che si aggiungono ai 6,4 residui per la prosecuzione del Piano 4.0 fino al 2025, già stanziati con la Legge di bilancio 2021.

Positivo anche il coinvolgimento del GSE (Gestore dei Servizi Energetici), che diventa il riferimento per l'accesso all'agevolazione, nonché per alcune forme di controllo.

Al contempo, occorre rilevare che l'operatività di 5.0 non è immediata, ma passa per un decreto attuativo, indispensabile per rendere concrete le nuove misure e la cui gestazione non sarà agevole. Su questo occorrerà, sin da subito, un coordinamento tra i diversi attori istituzionali coinvolti, cioè MIMIT, Agenzia delle Entrate e GSE; inoltre, auspichiamo che venga istituita una cabina di regia con le imprese, che possa garantire un confronto ampio e continuo nel tempo sull'attuazione dell'agevolazione.

Infatti, questo decreto dovrà declinare una molteplicità di aspetti, tra cui i contenuti delle certificazioni *ex ante* ed *ex post* e delle comunicazioni richieste alle imprese beneficiarie, nonché l'individuazione dei soggetti che potranno rilasciarle. Tale circostanza, che dà anche il senso della complessità del meccanismo, ci porta a evidenziare alcuni punti di attenzione, su cui occorre riflettere fin d'ora, vista la rilevanza della misura in ottica PNRR.

Ci riferiamo principalmente a tre profili: 1) i ristretti tempi di implementazione; 2) le limitazioni previste per alcune categorie di imprese, che svolgono attività considerate in contrasto con il principio di non arrecare un danno significativo all'ambiente (DNSH); 3) il divieto di cumulo con le agevolazioni previste nella cd. ZES Unica.

1. Il primo punto riguarda i tempi di implementazione di 5.0: di fatto, per realizzare gli investimenti avremo a disposizione meno di due anni. Ciò comporta che, nei prossimi mesi, potrebbero verificarsi alcune strozzature dal lato dell'offerta, cioè l'impossibilità dei fornitori di completare ordini concentrati in un lasso temporale ristretto.
2. Il secondo punto riguarda le limitazioni previste per alcune categorie di imprese, che svolgono attività considerate in contrasto con il principio del DNSH. In particolare, si tratta dell'esclusione delle: *i*) attività soggette al sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (ETS) che generano emissioni di gas a effetto serra non inferiori ai parametri di riferimento; *ii*) attività che generano un'elevata dose di sostanze inquinanti classificabili come rifiuti speciali pericolosi il cui smaltimento potrebbe causare un danno all'ambiente.

Per quanto riguarda i settori ETS, segnaliamo che la norma escluderebbe numerose imprese (più di 1.000) della produzione di carta, ceramica, acciaio, metalli non ferrosi, vetro, ghisa, cemento, diversi prodotti chimici, idrogeno, ecc., che rappresentano comparti strategici per il Paese, in quanto sono alla base delle filiere industriali e ne condizionano la competitività. Si tratta di settori esposti alla concorrenza internazionale e a rischio delocalizzazione, per i quali la decarbonizzazione competitiva rappresenta una priorità. Pertanto, le imprese che appartengono a tali settori andrebbero incluse nel perimetro di 5.0 per supportarle, attraverso l'efficienza energetica e gli investimenti in fonti rinnovabili, nel percorso di abbattimento delle emissioni, con benefici che si trasmetterebbero, a valle, a tutte le filiere produttive.

Per quanto riguarda le attività escluse sulla base della produzione di una elevata dose di rifiuti speciali pericolosi, è fondamentale chiarire che tale esclusione non si applica in tutti quei casi in cui i rifiuti sono destinati a operazioni di economia circolare, come il riciclo e il recupero, poiché in tutti questi casi non si verificano potenziali impatti ambientali negativi e non avrebbe alcun rationale escluderle da una misura di supporto alla decarbonizzazione, quale è 5.0.

Sottolineiamo che l'inclusione di questi settori è fondamentale se si considerano gli elevati target europei di decarbonizzazione previsti per il nostro Paese al 2030 e che l'energia più *green* è, anzitutto, quella che non viene consumata, attraverso forme di efficientamento dei processi. Pertanto, considerato che il decreto attuativo dovrà indicare anche le eccezioni agli investimenti non agevolabili, auspichiamo un confronto costruttivo col Governo per circoscrivere, in quella sede, il perimetro delle esclusioni.

3. Un terzo punto di attenzione riguarda il Sud, poiché 5.0 non è cumulabile con le agevolazioni - ancora da attuare - previste nella c.d. ZES Unica. Non si comprendono le ragioni di questo divieto (fermo quello di sovracompensazione), se solo si considera che 5.0 contiene misure generali e non selettive. Peraltro, il DL riduce in modo sostanziale il rifinanziamento dei contratti di sviluppo, molto utilizzati proprio nelle regioni del Mezzogiorno; il quadro complessivo che si delinea rischia di non essere, quindi, favorevole al rilancio degli investimenti e alla riduzione dei divari in quell'area del Paese.

Meritano poi di essere richiamati due ulteriori profili.

In primo luogo, la necessità di conciliare il meccanismo prenotativo con il rischio di esaurimento delle risorse. Infatti, le modalità di accesso all'incentivo potrebbero far sì che le risorse vengano interamente prenotate nelle prime settimane successive all'operatività della misura, escludendo quei soggetti che intendano avviare gli investimenti più avanti. È necessario, quindi, che il decreto attuativo definisca criteri in grado di assicurare il beneficio alla più ampia platea di imprese, considerata anche la possibilità che si liberino risorse per effetto di disallineamenti tra il risparmio energetico atteso e quello conseguito.

In secondo luogo, la possibilità di ricomprendere ulteriori tecnologie, al momento escluse, ma altrettanto necessarie per l'efficientamento energetico. In questo senso, il nuovo Piano potrebbe essere l'occasione per riordinare tutta la disciplina sui beni agevolabili, includendovi - in linea con le finalità di 5.0 - quelle soluzioni tecnologiche legate alla produzione, al recupero e al riutilizzo di energia maggiormente finalizzate all'efficientamento dei processi produttivi.

Sempre in tema di investimenti, è positiva la proroga al prossimo 31 dicembre della misura - introdotta dal cd. DL Sud - in base alla quale, per supportare l'ingente piano di opere previsto dal PNRR, SACE può concedere garanzie a condizioni di mercato sulle cauzioni che le imprese devono fornire per l'esecuzione di appalti pubblici e per l'erogazione degli anticipi contrattuali.

Passando alla **revisione della cornice finanziaria per l'attuazione del PNRR e del PNC**, il Decreto delinea una complessa riarticolazione delle risorse necessarie a realizzare sia gli interventi del Piano rimodulato, sia quelli non più finanziati dallo stesso.

In particolare, l'operazione avviata col DL tiene conto di una serie di aspetti, tra cui: *i)* l'introduzione di nuovi interventi riguardanti REPowerEU; *ii)* la rimodulazione di diverse misure già presenti nel PNRR; *iii)* il definanziamento di alcune misure uscite dal Piano.

Il nostro auspicio è che gli interventi introdotti siano effettivamente in grado di assicurare l'attuazione delle misure del PNRR e il rifinanziamento dei progetti che ne sono usciti. Al riguardo, registriamo positivamente le rassicurazioni fornite dal Ministro Fitto in occasione del *question time* del 6 marzo scorso alla Camera dei deputati.

Al contempo, sottolineiamo che alcune delle coperture individuate incidono su capitoli sensibili. Siamo consapevoli della necessità di reperire risorse per rifinanziare i progetti usciti dal Piano, ma riteniamo opportuno un supplemento di riflessione sugli effetti di alcuni interventi, specie nell'ottica del sostegno agli investimenti.

Ci riferiamo, da un lato, alla riduzione degli stanziamenti per i contratti di sviluppo - per un totale di 400 milioni tra il 2024 e il 2025 - che rappresentano uno degli strumenti di politica industriale più rilevanti per rafforzare il tessuto produttivo del Paese in termini di innovazione e sostenibilità; dall'altro, alla riduzione delle risorse del FSC (Fondo Sviluppo e Coesione), programmazione 2021-2027, per 415 milioni per ciascuno degli anni dal 2027 al 2030. Tale riduzione, già significativa di per sé, va valutata anche alla luce della necessità di preservare i meccanismi allocativi del Fondo - che riservano l'80% della dotazione al Sud - fondamentali in chiave di riequilibrio territoriale.

Quanto al capitolo dedicato alla **governance e alle procedure di attuazione del PNRR e del PNC**, in linea con quanto abbiamo sostenuto un anno fa con riferimento alle modifiche introdotte dal precedente DL PNRR, ribadiamo la nostra posizione favorevole al ridisegno della *governance* realizzata dal Governo e nel cui solco si inseriscono le misure odierne.

Queste norme esprimono l'intenzione di accelerare l'attuazione del Piano e rafforzare la fase di verifica e monitoraggio riguardante il raggiungimento degli obiettivi.

In particolare, anche per superare le disfunzioni determinate dall'utilizzo di ReGiS, il Decreto introduce misure volte a rafforzare l'obbligo, per le amministrazioni, di aggiornare tempestivamente le informazioni rilevate su tale sistema, nell'ambito di un più generale irrigidimento delle condizioni loro imposte per conseguire gli obiettivi PNRR. Sono previsti, tra le altre cose, l'attivazione di poteri sostitutivi in caso di ritardi, nonché azioni di recupero delle risorse PNRR nel caso di omesso o incompleto conseguimento degli obiettivi.

Si tratta di interventi positivi per almeno due ordini di motivi.

In primo luogo, sono misure utili ad accelerare l'attuazione, poiché responsabilizzano le amministrazioni; in secondo luogo, consentono di rendere più trasparente e conoscibile lo stato di avanzamento degli investimenti, presupposto indispensabile per un dibattito pubblico realmente informato e, quindi, costruttivo sul Piano.

Inoltre, in linea con le proposte di Confindustria e per rendere più efficace il monitoraggio su base territoriale degli interventi, il DL punta sulle sinergie tra amministrazioni titolari e soggetti attuatori, istituendo presso ciascuna Prefettura una *cabina di coordinamento* per la definizione di piani d'azione funzionali all'efficace attuazione del PNRR.

Molto positiva anche la disposizione che rafforza lo strumento dell'anticipazione in favore dei soggetti attuatori, innalzando dal 10 al 30% il contributo erogabile, in modo da facilitare la gestione dei flussi finanziari da parte degli stessi e accelerare la realizzazione delle opere.

Con riferimento alle misure di semplificazione, è doverosa una riflessione rispetto al tema della capacità amministrativa, pure lambito da alcune disposizioni del Decreto e storico elemento di debolezza del nostro Paese. Riteniamo sia questa la sfida da affrontare, piuttosto che singole e pur utili misure di snellimento procedurale, per risolvere in modo strutturale gli ostacoli alla messa a terra di risorse, nazionali ed europee, in tempi congrui.

In questo contesto, positive anche se parziali le misure del Decreto volte a rilanciare l'azione di contrasto ai ritardi di pagamento delle PA, in linea con un obiettivo PNRR, peraltro rafforzato in sede di rimodulazione con l'aggiunta di una *milestone* per ridurre i tempi di erogazione dei trasferimenti di risorse tra diverse articolazioni della PA.

In particolare, il Decreto introduce, per i Ministeri e i comuni con più di 60 mila abitanti, nuove misure volte a rendere conoscibile lo *stock* di debiti commerciali scaduti e favorirne lo smaltimento. Inoltre, per i trasferimenti di risorse tra PA, esso riduce da 60 a 30 giorni il termine per il versamento delle risorse e, per gli appalti pubblici, da 45 a 30 giorni il termine entro cui le stazioni appaltanti possono notificare (a cedente e cessionario) il rifiuto della cessione di crediti da corrispettivo di appalto.

Si tratta, come detto, di misure positive, che hanno anzitutto il pregio di rimettere il tema dei ritardi di pagamento al centro del dibattito. In effetti, va sottolineato che, a dispetto dei progressi compiuti negli ultimi 10 anni, il fenomeno dei ritardati pagamenti delle PA nel nostro Paese è purtroppo ancora lontano dall'essere definitivamente superato.

Tuttavia, tali misure appaiono ancora parziali e sarebbero necessarie azioni più incisive. In primo luogo, evidenziamo la necessità che gli interventi riguardino tutte le amministrazioni,



incluse Regioni, aziende sanitarie e comuni di dimensioni minori; ciò al fine di evitare di penalizzare talune imprese esclusivamente in ragione della tipologia del loro debitore.

Inoltre, si dovrebbe anticipare, con riferimento ai rapporti tra imprese e PA, quanto previsto dalla proposta di Regolamento europeo relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, fissando a 30 giorni i termini di pagamento della PA e, dunque, eliminando le attuali deroghe. In questo contesto, è poi essenziale introdurre misure per contrastare quei comportamenti delle PA volti a ritardare il momento della fatturazione e, dunque, le scadenze di pagamento.

Infine, si dovrebbe cogliere l'occasione del DL per abrogare le disposizioni contenute nella Legge di Bilancio 2024 che, nell'ambito delle misure finalizzate a consentire il ripiano del disavanzo di amministrazione delle Regioni, dettano una procedura *ad hoc* per la rilevazione e lo smaltimento, attraverso accordi transattivi, dei debiti commerciali delle Regioni stesse che non risultano "buoni pagatori" nel 2023. Tale procedura, lungi dal risolvere il problema dei ritardi di pagamento, appare fortemente penalizzante per le imprese fornitrici.

In materia di **salute**, il Decreto rafforza ruolo e competenze di Agenas nell'attuazione del progetto riguardante il Fascicolo Sanitario Elettronico e introduce alcune misure in materia di trattamento di dati personali sanitari.

Da ultimo, il Decreto introduce **misure di contrasto al lavoro irregolare** e svolto in violazione della normativa in materia di salute e sicurezza.

Per Confindustria, la sicurezza rappresenta un valore, poiché è una condizione cruciale per assicurare dignità al lavoro. Il rispetto delle regole in questo campo è anche un fattore di competitività e incide sulla leale concorrenza: occorre, quindi, che le norme interne siano coerenti con una legislazione europea orientata all'efficacia e alla semplificazione.

Alla luce di queste premesse, alcune scelte compiute dal Decreto, come il meccanismo della cd. patente a punti nei cantieri, nonché l'inasprimento del sistema sanzionatorio sul lavoro sommerso, non sembrano segnare una svolta verso un approccio innovativo e di effettiva responsabilizzazione di tutti gli attori della sicurezza.

Sulla patente a punti, ferma la valutazione negativa sulla reale efficacia della disposizione, riteniamo comunque indispensabili alcune modifiche finalizzate a: *i*) evitarne applicazioni paradossali e incoerenti (ad esempio, distinguere il punteggio iniziale in relazione alla dimensione aziendale e legare la misura della decurtazione alla gravità della violazione); *ii*) conferire allo strumento una reale funzione di qualificazione (introdurre, ad esempio, la progressiva esperienza professionale nel settore, la fruizione di benefici da parte dell'INAIL e la qualità della contrattazione, riferendosi a quella condivisa tra parti sociali comparativamente più rappresentative); *iii*) garantire la prevalenza dell'interesse alla

regolarizzazione su quello meramente sanzionatorio (prevedendo che l'immediata regolarizzazione escluda la decurtazione del punteggio).

In questo contesto critico, si inserisce anche l'istituzione della "Lista di conformità INL", cui accede l'impresa che, all'esito di accertamenti ispettivi, non presenti irregolarità.

Su un diverso piano, anche se collegato al precedente, il provvedimento interviene poi in tema di affidamenti pubblici e privati, con disposizioni che mirano a contrastare il fenomeno degli appalti non genuini e la cd. contrattazione pirata. L'obiettivo è condivisibile, mentre non lo è la scelta di prescindere dal requisito della rappresentatività nell'individuare il contratto collettivo applicabile negli appalti.

Tra le disposizioni in materia di lavoro, il Decreto prevede poi misure per rafforzare l'attività di accertamento e contrasto delle violazioni in ambito contributivo.

L'obiettivo, condivisibile, è di favorire l'emersione del lavoro sommerso. In questo senso, sono apprezzabili le modifiche al sistema delle sanzioni civili per omissione ed evasione, che mirano a favorire il processo di regolarizzazione contributiva, modulando la sanzione in base alla tempistica di pagamento. Tuttavia, manifestiamo preoccupazione per gli interventi in tema di evasione contributiva, in particolare rispetto all'inserimento, tra gli elementi di occultamento, anche dei "fatti o notizie rilevanti". Tale intervento, infatti, rischia di aprire la strada a interpretazioni troppo ampie e generiche di una fattispecie che, considerate le conseguenze sanzionatorie, andrebbe invece individuata in modo tassativo.

Da ultimo, il Decreto introduce misure urgenti per assicurare la continuità operativa degli impianti **ex Ilva** e rilancia l'azione di contrasto al fenomeno dei **ritardi di pagamento** delle PA, in linea con un preciso obiettivo previsto dal PNRR.

Di seguito, l'analisi più nel dettaglio delle principali misure di interesse.

## 2. Valutazioni di dettaglio

### 2.1 Realizzazione del PNRR e del PNC (art. 1)

Con una operazione finanziaria particolarmente complessa, il Decreto detta misure volte a consentire la realizzazione sia degli investimenti del PNRR, come modificato all'esito della rimodulazione, sia di quelli non più finanziati con le risorse del PNRR.

Al riguardo, come emerge dalla RT del provvedimento, il Decreto apporta significative modifiche alla composizione finanziaria del Piano, per tener conto di: *i*) l'introduzione di nuovi interventi riguardanti l'iniziativa REPowerEU che si è tradotta nella previsione della nuova Missione 7 a cui sono collegate 17 Misure aggiuntive, per le quali l'Unione europea ha assegnato all'Italia risorse aggiuntive per circa 2,9 miliardi di euro; *ii*) la rimodulazione finanziaria (in aumento o in diminuzione) di diverse misure già presenti nel PNRR; *iii*) il definanziamento totale di alcune misure che sono uscite definitivamente dal PNRR.

Per effetto di queste modifiche, la dotazione complessiva del PNRR è passata da 191,5 miliardi di euro a 194,41 miliardi di euro.

Al contempo, è stato ridefinito anche il quadro finanziario interno al Piano, con conseguente necessità di rimodulare e integrare le risorse nazionali attivate in precedenza. In particolare, le modifiche approvate hanno comportato, da un lato, un aumento dei costi per complessivi 22,74 miliardi di euro e, dall'altro, una loro riduzione per un totale complessivo di 10,42 miliardi conseguente al disimpegno di risorse liberate dal PNRR per effetto dei definanziamenti di misure presenti nel PNRR e di riduzioni dovute ad economie.

Pertanto, dalla rimodulazione del PNRR consegue un aumento di costi pari a 12,32 miliardi di euro.

A fronte di tale fabbisogno e, quindi, al fine di garantire la tempestiva realizzazione degli investimenti stabiliti PNRR, si provvede a incrementare il Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia per complessivi 9,42 miliardi di euro (così distribuiti: 2,911 miliardi di euro per il 2024, 3,973 miliardi di euro per il 2025 e 2,536 miliardi di euro per il 2026), posto che per 2,9 miliardi si fa fronte a valere sulle disponibilità del Fondo a legislazione vigente.

Quanto invece al rifinanziamento dei progetti usciti dal PNRR per effetto della rimodulazione, il DL autorizza la spesa pari complessivamente a 3,4 miliardi di euro, così distribuiti: 684 milioni di euro per il 2024, 785 milioni di euro per il 2025, di 765 milioni di euro per il 2026, di 548,8 milioni di euro per l'anno 2027, di 400 milioni di euro per l'anno 2028 e di 260 milioni di euro per l'anno 2029. Tale spesa è destinata finanziare, tra gli altri, la realizzazione degli investimenti in: servizi digitali e cittadinanza digitale, sviluppo dell'industria cinematografica, utilizzo dell'idrogeno in settori *hard-to-abate*, piani urbani integrati.

In tema di Piano Nazionale Complementare (PNC), il DL prevede che, entro 15 giorni dall'entrata in vigore del decreto e poi con cadenza semestrale, i soggetti titolari degli interventi a valere sul PNC debbano trasmettere al MEF e al Dipartimento per le politiche di coesione per il Sud l'elenco degli interventi con indicazione dello stato procedurale, degli

impegni contabili assunti e dei pagamenti effettuati. Sulla base di tale elenco, entro il 31 marzo 2024, e successivamente con cadenza almeno semestrale, il MEF e il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR presentano un'informativa al CIPESS sui costi afferenti alla realizzazione di interventi e investimenti finanziati dal PNC, nonché sulle iniziative intraprese per reperire fonti di finanziamento diverse da quelle a carico del bilancio nazionale per la realizzazione degli investimenti.

Con successivi DPCM verranno individuati gli eventuali interventi relativi al PNC oggetto di definanziamento, in ragione del mancato perfezionamento delle obbligazioni giuridicamente vincolanti alla data di entrata in vigore del DL, ovvero dell'inosservanza dei cronoprogrammi procedurali; con i medesimi DPCM sono indicate le risorse derivanti da tale definanziamento e da destinare all'incremento della dotazione del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) fino a concorrenza dell'importo della riduzione del medesimo FSC prevista dal DL a copertura degli oneri derivanti dall'art. 1 medesimo.

Inoltre, il DL prevede l'incremento dell'autorizzazione di spesa per alcuni progetti finanziati a valere sul PNC e di quella relativa al gestore infrastruttura ferroviaria.

L'auspicio è che gli interventi introdotti siano effettivamente in grado di assicurare l'attuazione delle misure del PNRR e il rifinanziamento dei progetti che ne sono usciti. Al contempo, sottolineiamo che alcune delle coperture individuate incidono su capitoli sensibili.

Al riguardo, agli oneri derivanti dalle misure descritte e, in particolare, al rifinanziamento del Fondo rotativo Next generation EU, all'autorizzazione di spesa per i progetti usciti dal PNRR e all'incremento dei finanziamenti di alcuni progetti PNC, si provvede a valere su varie fonti. Tra queste, si segnalano come critiche la riduzione degli stanziamenti per i contratti di sviluppo - per un totale di 400 milioni tra il 2024 e il 2025 - che, come noto, rappresentano uno degli strumenti di politica industriale più rilevanti per rafforzare il tessuto produttivo del Paese in termini di innovazione e sostenibilità ambientale; dall'altro, alla riduzione delle risorse del FSC (Fondo Sviluppo e Coesione), programmazione 2021-2027, per 415 milioni per ciascuno degli anni dal 2027 al 2030. Tale riduzione, già significativa di per sé, va valutata anche alla luce della necessità di preservare i meccanismi allocativi del Fondo - che riservano l'80% della dotazione al Sud - fondamentali in chiave di riequilibrio territoriale. Sul punto, ricordiamo che nel corso degli anni, le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, complici le storiche difficoltà di spesa e le criticità di politiche interne di bilancio, sono state spesso utilizzate a copertura di manovre finanziarie, come strumento per il sostegno di politiche anticongiunturali o di spesa corrente, sovente anche eludendo i vincoli territoriali di destinazione delle risorse.

Al contempo, in relazione alla riduzione dei fondi precedentemente stanziati si evidenzia la necessità di assicurare la disponibilità di risorse corrispondenti ai precedenti impegni

assunti. Ad esempio, il DL riduce le risorse destinate allo sviluppo delle infrastrutture dedicate al settore del GNL, prodotto energetico alternativo in grado di contribuire fin da subito alla riduzione dell'impronta carbonica dei settori del trasporto pesante stradale e marittimo così come del sistema industriale; sul punto, è quindi fondamentale assicurare che i fondi residui siano sufficienti a coprire tutte le iniziative imprenditoriali per le quali sono state già assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti e che gli stessi vengano garantiti allocandoli correttamente anche nelle annualità 2024, 2025 e 2026 in linea con gli impegni assunti e con i cronoprogrammi delle iniziative già oggetto di appositi provvedimenti del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

Infine, per adeguare i programmi e gli interventi del PNC alle riduzioni e ai rifinanziamenti disposti dal decreto in esame, con decreto del MEF, di concerto con il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, si provvederà ad aggiornare i cronoprogrammi procedurali contenenti gli obiettivi iniziali, intermedi e finali dei programmi e degli interventi del medesimo Piano, fermo restando il rispetto del cronoprogramma finanziario.

## **2.2 Responsabilità per il conseguimento degli obiettivi del PNRR (art. 2)**

Al fine di assicurare il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi e finali degli interventi previsti dal PNRR, i soggetti attuatori provvedono, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del DL, a rendere disponibile/aggiornare sul sistema informatico «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 a tale data. Nei successivi trenta giorni, l'unità di missione ovvero la struttura di livello dirigenziale generale dell'Amministrazione centrale titolare dell'intervento provvede, entro i successivi trenta giorni, ad attestare tramite il «ReGiS» che i cronoprogrammi relativi ai singoli interventi inseriti dai soggetti attuatori assicurino il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previsti dal PNRR.

Qualora la Struttura di missione, sulla base dei dati risultanti dal sistema informatico «ReGiS», rilevi disallineamenti o incoerenze rispetto a quanto indicato nel cronoprogramma, provvede a richiedere i necessari chiarimenti all'amministrazione centrale, assegnando alla stessa un termine non superiore quindici giorni, prorogabile una sola volta e per un massimo di sette giorni. In caso di inutile decorso del termine assegnato o di mancata coerenza del cronoprogramma inviato con le risultanze del «ReGiS», la medesima Struttura di missione richiede al Ministro per gli affari europei di proporre al Consiglio dei ministri l'esercizio dei poteri sostitutivi.

In caso di superamento dei termini intermedi previsti nei bandi, negli avvisi o negli altri strumenti previsti per la selezione dei singoli progetti e l'assegnazione delle risorse e non espressamente stabiliti dal PNRR, non si provvede all'esercizio dei poteri sostitutivi qualora il soggetto attuatore e l'Amministrazione titolare della misura attestino la possibilità di completare l'intervento o il programma assegnato entro i termini finali espressamente previsti dal PNRR.

Qualora la Commissione europea accerti l'omesso o incompleto conseguimento degli obiettivi finali di realizzazione previsti per i programmi e gli interventi del PNRR, l'Amministrazione centrale titolare dell'intervento provvede a restituire gli importi percepiti, attivando le corrispondenti azioni di recupero nei confronti dei soggetti attuatori, anche mediante compensazione con altre risorse a essi dovute a valere su altri fonti di finanziamento nazionale.

Sul punto, inoltre, è fatto divieto ai soggetti attuatori che siano società pubbliche, beneficiari di canoni, contributi o tariffe a carico dell'utenza, di trasferire su quest'ultima gli oneri derivanti dall'attività di recupero effettuata dal MEF.

Infine, è previsto che la Struttura di missione pubblichi sul sito internet dedicato alle comunicazioni relative al PNRR i cronoprogrammi trasmessi dai soggetti attuatori e l'indicazione di quelli per cui sono stati attivati i poteri sostitutivi.

Si tratta di misure volte a consentire un'accelerazione dell'attuazione del Piano, attraverso un'azione di responsabilizzazione dei soggetti attuatori e che, peraltro, dovrebbero garantire maggiore trasparenza e conoscibilità dello stato dell'arte, presupposto indispensabile per un dibattito pubblico realmente informato e consapevole sul Piano stesso.

### **2.3 Misure per la prevenzione e il contrasto delle frodi sulle risorse PNRR (art. 3)**

Si prevede l'estensione delle funzioni consultive e di indirizzo del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea - a tal fine integrato nella sua composizione - anche al PNRR. Il Comitato provvede, tra le altre cose, a: *i)* monitorare e richiedere informazioni circa le iniziative adottate da istituzioni, enti e organismi per prevenire e contrastare le frodi e gli altri illeciti; *ii)* valutare l'opportunità di elaborare eventuali proposte da sottoporre alle amministrazioni competenti ovvero alla Cabina di regia.

Alle riunioni del Comitato possono essere invitati, in ragione della tematica affrontata, rappresentanti di altre amministrazioni, istituzioni, enti o organi nazionali ed europei, nonché i soggetti incaricati dell'attuazione di progetti o di investimenti.

Il Decreto estende la punibilità, ai sensi dell'art. 512-*bis* c.p. (reclusione da due a sei anni) a chi, al fine di eludere le disposizioni in materia di documentazione antimafia, attribuisce fittiziamente ad altri la titolarità di imprese, quote societarie o azioni, ovvero di cariche sociali, qualora l'imprenditore o la società partecipi a procedure di aggiudicazione o di esecuzione di appalti o concessioni.

Inoltre, il Decreto estende il catalogo delle situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva anche ai casi di: *i*) dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti; *ii*) dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici; *iii*) emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti.

#### **2.4 Organizzazione della Struttura di missione PNRR (art. 4)**

Il Decreto trasferisce alla Struttura di missione i compiti, le funzioni e le risorse umane attribuiti all'unità di missione di livello dirigenziale generale istituita presso il Dipartimento per le politiche di coesione e il Sud della Presidenza del Consiglio dei ministri, che viene contestualmente soppressa e rafforza il personale dirigenziale e non dirigenziale della Struttura medesima.

#### **2.5 Misure per il rafforzamento dell'attività di supporto in favore degli enti locali (art. 9)**

Per rendere più efficace il monitoraggio su base territoriale degli interventi PNRR, favorire le sinergie tra le diverse amministrazioni e i soggetti attuatori, presso ciascuna Prefettura è istituita una cabina di coordinamento, presieduta dal prefetto o da un suo delegato, per la definizione del piano di azione per l'efficace attuazione dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR in ambito provinciale.

Il piano di azione e gli esiti del monitoraggio saranno comunicati alla Struttura di missione PNRR e alla Ragioneria generale dello Stato.

Alla cabina di coordinamento partecipano il presidente della provincia o il sindaco della città metropolitana o loro delegati, un rappresentante della regione o della provincia autonoma, un rappresentante della Ragioneria Generale dello Stato, una rappresentanza dei sindaci dei Comuni titolari di interventi PNRR o loro delegati e i rappresentanti delle Amministrazioni centrali titolari dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR da attuare in ambito provinciale, di volta in volta interessati. Possono essere chiamati a partecipare anche altri soggetti pubblici interessati.

## **2.6 Procedure di gestione finanziaria delle risorse del PNRR (art. 11)**

Il Decreto fissa al 30% del contributo assegnato la misura ordinaria delle anticipazioni iniziali erogabili in favore dei soggetti attuatori (innalzandola, dunque, rispetto alla percentuale prevista in precedenza, pari al 10%), ferme le eventuali maggiori percentuali previste da specifiche disposizioni di legge. Si tratta di una misura molto positiva idonea a facilitare la gestione dei flussi finanziari da parte degli stessi e accelerare la realizzazione delle opere.

La Ragioneria generale dello Stato rende disponibile la già menzionata anticipazione nel limite della disponibilità di cassa esistente e fermo restando l'obbligo per l'amministrazione centrale di attestare l'avvio dell'operatività dell'intervento ovvero l'avvio delle procedure propedeutiche alla fase di operatività.

Inoltre, si prevede che le Amministrazioni titolari di interventi non più finanziati con risorse PNRR provvedono al recupero delle somme eventualmente già erogate a favore dei medesimi interventi e a versarle, tempestivamente, negli appositi conti di tesoreria. Il MEF può autorizzare tali operazioni anche mediante compensazioni finanziarie con le corrispondenti risorse nazionali individuate a copertura degli stessi interventi, così da assicurarne la realizzazione.

## **2.7 Semplificazioni in materia di affidamenti PNRR e procedimenti amministrativi (art. 12)**

Il Decreto detta una serie di misure in materia di semplificazioni amministrative.

In particolare, prevede che, per garantire l'attuazione degli interventi non più finanziati in tutto o parte dal PNRR ma caratterizzati da un maggior livello di avanzamento, o per i quali alla data di entrata in vigore del Decreto siano già state indette le relative procedure di gara, agli stessi continuano ad applicarsi le misure di semplificazione previste dal DL n. 77/2021. Per i medesimi interventi restano anche confermate le assegnazioni per l'incremento dei prezzi dei materiali a valere sul Fondo per l'avvio di opere indifferibili, purché tali interventi siano integralmente finanziati a valere su risorse pubbliche e siano aggiornati i cronoprogrammi, prevedendo l'ultimazione dell'intervento in coerenza con l'articolazione temporale degli stanziamenti di bilancio.

Inoltre, si proroga da giugno a fine dicembre 2024 l'applicazione della disposizione di cui all'art. 13 del DL 76/2020, secondo cui, in tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria, le amministrazioni procedenti adottano lo strumento della conferenza semplificata. Inoltre, si riduce da 30 a 15 giorni il termine entro cui, nell'ambito dello svolgimento della conferenza semplificata, l'amministrazione procedente svolge una riunione telematica di tutte le amministrazioni coinvolte, nella quale prende atto delle



rispettive posizioni e procede senza ritardo alla stesura della determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi.

Il Decreto poi prevede che, limitatamente agli investimenti e agli interventi avviati a partire dal 1° febbraio 2020 e ammessi a finanziamento, in tutto o in parte, a valere sulle risorse del PNRR, le disposizioni del Codice degli appalti che riguardano i requisiti premiali nell'ambito dei bandi di gara per promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani e donne e il premio di accelerazione, si applicano, relativamente alle procedure di gara rientranti nei settori speciali, soltanto a quelle avviate dai soggetti attuatori successivamente alla data di comunicazione della concessione del finanziamento. Qualora, poi, tali investimenti o interventi abbiano già beneficiato di contributi o di finanziamenti diversi dal PNRR, tali disposizioni trovano applicazione soltanto per le procedure di gara avviate dai soggetti attuatori successivamente alla data di comunicazione della concessione del finanziamento a valere, in tutto o in parte, sulle risorse del PNRR. Resta ferma la previsione in materia di obbligo di certificazione, secondo il quale le imprese, sia pubbliche sia private, qualora partecipino a bandi per appalti pubblici o intrattengono rapporti convenzionali o di concessione con la PA, sono tenute a presentare preventivamente alle stesse la dichiarazione del legale rappresentante che attesti di essere in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili, pena l'esclusione, nonché alla redazione del rapporto biennale sulla situazione del personale maschile e femminile.

Inoltre, al fine di consentire la tempestiva realizzazione degli interventi, si prevede che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del Decreto, le amministrazioni adottano i provvedimenti necessari all'attuazione degli interventi previsti dal PNRR, come modificato, comunicandoli tempestivamente alla Struttura di missione. Inoltre, qualora si renda necessario procedere all'aggiornamento di provvedimenti già adottati relativamente agli importi stanziati, ai cronoprogrammi e alla tipologia di interventi, le amministrazioni procedono all'aggiornamento mediante propri provvedimenti, adottati in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le modalità di adozione dei provvedimenti da aggiornare, ferma restando l'acquisizione dei pareri o delle intese necessarie e la loro sottoposizione agli organi di controllo, ove previsti.

Il provvedimento proroga poi di un anno, dal 31 dicembre 2023 al 31 dicembre 2024, l'operatività della misura introdotto dal cd. DL Sud in materia di investimenti, secondo cui, al fine di supportare l'ingente piano di opere previsto dal PNRR e dal PNC, SACE possa concedere garanzie a condizioni di mercato sulle cauzioni che le imprese devono fornire per l'esecuzione di appalti pubblici e per l'erogazione degli anticipi contrattuali, ricorrendo a strumenti e tecniche di mitigazione del rischio, anche avvalendosi di riassicuratori e controgaranti del mercato privato.

In tema di VIA, si prevede che, qualora l'istanza di proroga della stessa venga presentata almeno 120 prima della scadenza del termine di efficacia definito nel primo provvedimento, quest'ultimo continua a essere efficace sino alla decisione sulla proroga.

Infine, per assicurare un ordinato trasferimento alla Struttura di missione ZES delle funzioni di titolarità dei Commissari straordinari, nonché per consentire un'efficace programmazione delle attività della predetta Struttura, il Decreto dispone la sospensione di un mese, dal 1° al 31 marzo 2024, dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi relativi a progetti per cui è necessaria l'autorizzazione unica (ZES) e non ancora definiti alla data del 1° marzo 2024.

Sul punto, occorre segnalare la preoccupazione per i tempi lunghi che stanno caratterizzando la "messa a terra" della nuova ZES Unica disciplinata dal DL Sud dello scorso autunno: a oggi, non vi è certezza sui tempi di definizione del Piano strategico previsto dalle citate norme e, di conseguenza, dell'agevolazione fiscale per gli investimenti produttivi nella nuova ZES. Ciò a dispetto delle ripetute sollecitazioni, fatte proprie anche da Confindustria, sulla necessità di evitare il più possibile soluzioni di continuità tra il precedente e il nuovo regime delle ZES.

Quanto alle semplificazioni amministrative, in sede di conversione, sarebbe opportuno introdurre ulteriori misure volte ad accelerare e snellire quei procedimenti che frenano gli investimenti, ostacolando l'attuazione del PNRR.

Il riferimento è, in particolare, al procedimento per l'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica, che rappresenta una delle principali cause di rallentamento e, in alcuni casi, di blocco, di molte procedure rilevanti ai fini dell'implementazione del PNRR (es. opere pubbliche, infrastrutture, autorizzazioni edilizie e ambientali, energie rinnovabili, reti di comunicazioni), nonché alla procedura per la verifica preventiva dell'interesse archeologico che, invece, ritarda la realizzazione delle infrastrutture di rete rientranti nei progetti finanziati dal PNRR.

Quanto all'autorizzazione paesaggistica, sarebbe opportuno intervenire sia sulla disciplina per il rilascio del titolo sia in via ordinaria (art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio), sia su quella per il rilascio del titolo in via semplificata per gli interventi di lieve entità (DPR n. 31/2017). I principali profili di intervento dovrebbero riguardare:

- il rinvio espresso all'art. 2, co. 8-*bis* (inefficacia dei pareri adottati dopo la scadenza dei termini) e all'art. 17-*bis* (silenzio assenso tra amministrazioni) della legge n. 241/1990, al fine di chiarire, in linea con la recente giurisprudenza (Con. Stato, sent. n. 8610/2023) i dubbi interpretativi sorti sull'operatività di tali norme in ambito paesaggistico;

- l'attribuzione dell'efficacia di autorizzazione paesaggistica alla proposta di provvedimento predisposta dalla Regione (o in via delegata del Comune/Provincia), nei casi di mancata espressione del parere da parte del soprintendente ovvero in caso di parere favorevole senza prescrizioni (acquisito anche per silenzio *ex art. 17-bis* della legge n. 241/1990). A tal fine, andrebbe anche prevista la trasmissione all'interessato della proposta di provvedimento e dell'eventuale parere favorevole con prescrizioni ovvero dell'eventuale preavviso di provvedimento negativo (in caso di parere negativo), affinché lo stesso possa monitorare lo svolgimento del procedimento e, in caso di mancata ricezione, richiedere (*ex art. 20, co. 2-bis* della legge n. 241/1990) all'amministrazione competente il rilascio di un'attestazione dell'intervenuto accoglimento della domanda di autorizzazione paesaggistica;
- la durata dell'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica, allineandola - compreso il relativo termine di decorrenza - a quella dell'atto legittimante l'intervento, comprese le relative proroghe, assicurandone comunque, in linea con la disciplina vigente, una durata non inferiore a 5 anni;
- la modulistica per presentare la domanda di autorizzazione paesaggistica, demandandone la definizione a un DPCM (da adottarsi entro 90 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 19/2024);
- per gli interventi di lieve entità soggetti alla disciplina semplificata (allegato B del DPR n. 31/2017), l'introduzione della SCIA, da presentarsi comunque almeno 30 giorni prima dall'avvio dei lavori. Tale previsione potrebbe essere introdotta in via sperimentale fino all'adozione del nuovo regolamento sul procedimento semplificato per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità (ai sensi dell'art. 26, co. 13 della legge n. 118/2022, c.d. legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), per poi essere confermata in tale ambito. A tale ultimo riguardo, andrebbe eliminata l'impossibilità di ricorrere agli istituti della SCIA (art. 19 della legge n. 241/1990) e del silenzio assenso (art. 20 della legge n. 241/1990) dai principi e dai criteri direttivi per l'adozione del regolamento.

Quanto alla verifica preventiva dell'interesse archeologico, per gli interventi finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture di rete, sarebbe opportuno diversificare i controlli preliminari sulla sussistenza dell'interesse archeologico in ragione dell'entità degli interventi che si intendono realizzare e del rischio archeologico nell'area interessata dai lavori. In particolare, ferme restando le tutele per le c.d. scoperte fortuite e per gli interventi conseguenti in ordine alla tutela del patrimonio archeologico, si propone di:

- esonerare dalla verifica preventiva dell'interesse archeologico gli interventi di lieve entità (es. che comportano uno scavo di lunghezza inferiore a 500 m, larghezza non superiore

a 50 cm e profondità non superiore a 1,20 m; posa di manufatti prefabbricati connessi alla rete che comportano uno scavo avente una profondità massima di 60 cm), gli interventi da realizzare in aree già occupate da strade, opere o altri impianti di rete e che non eccedono la quota di profondità già impegnata e gli interventi urgenti necessari al ripristino dell'erogazione del servizio pubblico;

- per gli interventi di media entità (es. che comportano uno scavo di lunghezza compresa tra i 500 e i 1000 m, larghezza non superiore a 50 cm e profondità non superiore a 1,20 m; infissione di sostegni che comportano uno scavo massimo di 1,5 m; infissione di sostegni che comportino uno scavo massimo di 1,5 metri e nel numero massimo di 5 unità), subordinare l'esecuzione della verifica preventiva dell'interesse archeologico a una richiesta esplicita del Soprintendente da formalizzarsi entro il termine perentorio di 30 giorni dal ricevimento del progetto dell'intervento;
- per gli interventi diversi da quelli di cui ai precedenti punti, prevedere, in alternativa alla verifica preventiva dell'interesse archeologico, la facoltà di richiedere al Soprintendente la sorveglianza archeologica in corso d'opera.

## **2.8 Disposizioni urgenti in materia di istruzione e merito (artt. 13-16)**

Il DL prevede una serie di misure volte a semplificare l'utilizzo delle risorse previste dalla Missione 4 del PNRR, in particolare per velocizzare gli investimenti negli ITS e nei laboratori scolastici.

Con riguardo agli ITS si introduce – in via straordinaria e per gli anni dal 2024 al 2026 – l'eventualità del co-finanziamento regionale sul Fondo Ordinario per il finanziamento agli ITS (previsto dalla Legge 99/2022), aprendo alla possibilità che i fondi del PNRR possano essere utilizzati le spese previste dal suddetto Fondo, compresa le spese per la gestione ordinaria necessaria al funzionamento delle Fondazioni. Dubbi interpretativi, sono rilevabili sul tema delle sedi: è prevista la possibilità che i fondi PNRR possano essere utilizzati per interventi "relativi alle sedi" (modificando la Legge 99/2022 che si riferiva alle sole "nuove sedi") e per il potenziamento dei laboratori. Tale generica previsione sembrerebbe poter ammettere - prediligendo una interpretazione estensiva - sia il finanziamento di nuove sedi che il rifacimento di quelle già ad uso delle Fondazioni ITS, ma andrebbe comunque chiarita con una apposita circolare interpretativa dei Ministeri competenti, di concerto con le Regioni.

Il Decreto affronta, inoltre, diverse questioni operative sulla scuola e si concentra in particolare sul sistema di reclutamento dei docenti permettendo anticipare le assunzioni di nuovi insegnanti anche relative alle annualità successive a quelle dei bandi di concorso. In materia di istruzione tecnica e professionale in fase di riforma, è previsto, tra le altre, il

rafforzamento della connessione al tessuto socioeconomico-produttivo del territorio di riferimento, favorendo l'apporto formativo delle imprese. Da ultimo, si semplifica il funzionamento Scuola di alta formazione dell'istruzione.

## **2.9 Modifiche al Codice dell'amministrazione digitale (art. 20)**

Con l'obiettivo di procedere a un riassetto delle partecipazioni detenute dallo Stato e al contempo alla riduzione del debito pubblico senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, il Decreto attribuisce il diritto di opzione per l'acquisto dell'intera partecipazione azionaria detenuta dallo Stato della società PagoPA S.p.A., in favore dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., a controllo totalitario da parte del MEF, e di Poste Italiane S.p.A., a controllo pubblico maggioritario da parte di CDP e MEF.

L'operazione comporterà l'integrazione sotto il punto di vista industriale delle attività attualmente svolte da PagoPA, Poste Italiane e Istituto Poligrafico e Zecca con la finalità di rafforzare l'interoperabilità tra le banche dati pubbliche e di valorizzare la Piattaforma digitale nazionale.

Il corrispettivo della cessione delle quote è determinato sulla base di una relazione giurata di stima. A tal proposito la RT presume che, a seguito dell'esercizio del diritto di opzione, gli effetti finanziari derivanti dal corrispettivo incassato dal MEF non saranno inferiori al patrimonio netto contabile dell'ultimo bilancio approvato.

Le somme oggetto del corrispettivo sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, nel medesimo anno, al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

## **2.10 Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare (art. 29)**

In materia di trattamento economico complessivo del personale impiegato nell'appalto di opere o servizi ex art. 1655 c.c., il decreto modifica l'art. 1, comma 1175, L. 296/2006, introducendo, tra i requisiti necessari per accedere ai benefici previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, l'assenza di violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale, ivi compresa la tutela delle condizioni di lavoro e violazioni specifiche in materia di salute e della sicurezza che saranno individuate con Decreto del Ministero del Lavoro.

Valutiamo positivamente l'inserimento del decreto che, su richiesta di Confindustria, provvederà a declinare le ipotesi di violazione alle quali seguirà la perdita dei benefici. Si

ritiene che debbano essere prese in considerazione esclusivamente le violazioni più gravi sul modello del DURC.

Viene contestualmente prevista la riammissione al beneficio nel caso di successiva regolarizzazione degli obblighi contributivi ed assicurativi, nonché delle violazioni accertate, entro i termini indicati dagli organi di vigilanza sulla base delle specifiche disposizioni di legge. Per le violazioni amministrative che non possono essere oggetto di regolarizzazione, il recupero dei benefici erogati non può essere superiore al doppio dell'importo sanzionatorio oggetto di verbalizzazione.

Con il 2° comma dell'art. 29 del D.L. 19/2024, viene modificato l'art. 29 del D. Lgs. 276/2003, prevedendo che al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi ex art. 1655 c.c. e nell'eventuale subappalto è corrisposto un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale di lavoro maggiormente applicato nel settore e per la zona il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto.

Si tratta di una novità che ricalca quanto già disposto, in materia di appalti pubblici, dall'art. 11 del D. Lgs. 36/2023 (c.d. Codice degli appalti pubblici), seppur con una importante differenza: mentre l'art. 11 del Codice fa correttamente riferimento al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, tale parametro manca nella norma in oggetto che, invece, introduce quale unico criterio per identificare il contratto collettivo di riferimento quello della maggiore applicazione nel settore di interesse, prescindendo dalla rappresentatività dei soggetti che lo abbiano sottoscritto.

Per garantire, tuttavia, che i contratti collettivi applicati negli appalti siano contratti "di qualità" è, in primo luogo, necessario introdurre il criterio per cui le parti stipulanti devono essere quelle comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Ciò anche al fine di contrastare il fenomeno del *dumping* contrattuale.

In secondo luogo, quanto al criterio della "*maggior applicazione*" del contratto collettivo, questo risulta condivisibile, ma soltanto in combinato disposto con il criterio della rappresentatività comparata dei soggetti stipulanti.

È necessario in ogni caso – per garantire certezza del diritto per gli operatori del settore – che il criterio della più larga applicazione del contratto collettivo ("*maggiormente applicato*") in ciascun settore venga individuato in modo univoco e sulla base di specifici criteri.

Pertanto, ad avviso di Confindustria, è necessario che, almeno con cadenza annuale, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – avvalendosi dei dati a disposizione delle amministrazioni competenti (es. INPS) – individui il contratto sottoscritto dalle organizzazioni

comparativamente più rappresentative sul piano nazionale che, per ciascun settore, risulta essere applicato al maggior numero di rapporti di lavoro.

Trattandosi di individuare l'applicazione di un contratto collettivo nazionale, poi, non risulta particolarmente congruo aggiungere un riferimento – come è nell'attuale formulazione – anche a livello “di zona” per valutare la “*maggior applicazione*” del contratto stesso.

In materia di somministrazione, appalto e distacco irregolari, il Decreto introduce l'estensione del meccanismo di solidarietà contributiva, assicurativa e retributiva, prevista per gli appalti, anche ai casi di somministrazione, appalto e distacco irregolari, tramite la modifica del 2° comma dell'art. 29 D. Lgs. 276/2003.

Viene, poi, inasprito il sistema sanzionatorio per il contrasto al lavoro sommerso.

In particolare, il Decreto innalza la c.d. “*maxi-sanzione*” per l'impiego dei lavoratori “in nero” prevista dall'art. 1, co. 445, L. 145/2018.

Modificando la disciplina di cui all'art. 18, D. Lgs. 276/2003, il Decreto introduce un inasprimento dell'apparato sanzionatorio per i casi di somministrazione di lavoro in violazione di legge. Nello specifico:

- a) in tutte le ipotesi in cui era prevista la sola pena dell'ammenda, è stata introdotta anche la pena dell'arresto ed è stato innalzato il valore della sanzione pecuniaria (*cfr.* il comma 1, periodi 1, 4, 6, 7; il comma 2 e il comma 5-*bis*). Da ciò deriva che le fattispecie in esame sono d'ora in poi escluse dall'ambito applicativo del D. Lgs. 8/2016 che dispone, all'art. 1, la depenalizzazione per i reati puniti con la sola pena dell'ammenda;
- b) è previsto, tramite l'aggiunta del comma 5-*ter*, che nel caso in cui la somministrazione sia attuata con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore, il somministratore e l'utilizzatore sono puniti con la pena dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda pari a 100 euro per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione. Si tratta di una disposizione che riprende - seppure con un diverso apparato sanzionatorio, da cui deriva anche in questo caso l'esclusione della depenalizzazione *ex art.* 1 del d.lgs. 8/2016 - quella contenuta nell'art. 38-*bis* del d.lgs. 81/2015 in materia di somministrazione fraudolenta che, invece, viene abrogato dal comma 5 dell'art. 29 del DL 19/2024;
- c) sono aggiunti i commi 5-*quater* e 5-*quinq*, in base ai quali tutte le sanzioni previste dall'articolo saranno aumentate del 20% se il datore di lavoro, nei 3 anni precedenti, sia stato destinatario di sanzioni penali per gli stessi illeciti e, in ogni caso, l'ammontare delle sanzioni non può essere inferiore a 5.000 euro e superiore a 50.000 euro;

d) è aggiunto il comma 5-*sexies*, in base al quale il 20% delle somme versate in sede di prescrizione obbligatoria (art. 15, d.lgs. 124/2004) o di verifica di adempimento della prescrizione obbligatoria (art. 21, 2 co, d.lgs. 758/94) è destinato alla finalità di contrasto al fenomeno del lavoro irregolare e sommerso (art. 1, co 445, L. 145/2018).

Seppure Confindustria, certamente, non sia contraria a introdurre modifiche relative al regime sanzionatorio per tali fattispecie illegittime, rimane del parere che, per ottenere un concreto effetto deterrente, non è tanto sul sistema sanzionatorio che occorre intervenire, quanto sul piano della prevenzione.

In questo senso, sarebbe piuttosto auspicabile un intervento di razionalizzazione ed efficientamento dell'azione di tutti gli organi ispettivi.

Il DL prevede, inoltre, il rilascio di un certificato e l'iscrizione, previo assenso dell'impresa, in un elenco informatico, consultabile pubblicamente, denominato «Lista di conformità INL» nei casi in cui all'esito di accertamenti ispettivi in materia di lavoro e di legislazione sociale, ivi compresa la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, non emergano violazioni o irregolarità. Il rilascio del certificato prevede l'esclusione dei datori di lavoro, per un periodo di dodici mesi, a ulteriori verifiche da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro nelle materie oggetto degli accertamenti, fatte salve eventuali richieste di intervento nonché le attività di indagine disposte dalla Procura.

In caso di violazioni o irregolarità accertate attraverso elementi di prova successivamente acquisiti dagli organi di vigilanza, l'Ispettorato nazionale del lavoro provvede alla cancellazione del datore di lavoro dalla Lista di conformità INL.

Nell'ambito degli appalti pubblici e privati di realizzazione dei lavori edili, il Decreto introduce l'obbligo di verificare, la congruità dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva, obbligo già previsto dal D.M. del Ministro del lavoro del 25 giugno 2021, n. 143, ma per la cui violazione non erano previste sanzioni. Per quanto riguarda gli appalti privati viene, inoltre, modificato il perimetro applicativo dell'obbligo: l'art. 2, 3° comma, del D.M. 143/2021 prevedeva, infatti, che la disposizione si applicasse nel caso di appalti privati di lavoro dal valore pari o superiore ad euro 70.000, mentre la formulazione dell'art. 32, comma 12, del D.L. in esame prevede che la norma si applichi agli appalti privati di valore complessivo pari o superiore ad euro 500.000.

Sostituendo l'art. 27 del TU 81/08, viene introdotto, a far data dal 1° ottobre 2024, un sistema di "patente a punti" per le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili.

Tale patente costituisce un titolo abilitante che, a decorrere dal 1° ottobre 2024, sarà obbligatorio per operare nell'ambito dei cantieri temporanei o mobili. Sarà rilasciata, in



formato digitale, a cura delle sedi territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro, in presenza dei seguenti requisiti: l'iscrizione alla CCIAA, l'adempimento, da parte del datore di lavoro, dei dirigenti, dei preposti, dei lavoratori dell'impresa e dei lavoratori autonomi, degli obblighi formativi previsti in materia di salute e sicurezza, il possesso del DURC, del DVR e del DURF.

Nelle more del rilascio della patente sarà comunque consentito lo svolgimento delle attività di cui sopra, salva diversa comunicazione notificata dalla competente sede dell'Ispettorato del lavoro.

La patente sarà dotata di un punteggio iniziale pari a 30 crediti e consentirà di operare nei cantieri mobili e temporanei ai soggetti aventi almeno 15 crediti, fatto salvo il completamento delle attività oggetto di appalto o subappalto in corso al momento dell'ultima decurtazione dei crediti. Costituiscono causa di decurtazione dei crediti l'adozione di provvedimenti definitivi sanzionatori in merito ad alcune ipotesi tassative di violazioni materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Oltre alla decurtazione, la patente può essere sospesa, in via cautelativa, fino a un massimo di dodici mesi, da parte della competente sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, nei casi di infortuni da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale. I criteri, le procedure e i termini del provvedimento di sospensione saranno definiti dall'Ispettorato nazionale del lavoro.

I crediti possono essere riacquisiti a seguito della frequenza di corsi di formazione da parte dei soggetti nei cui confronti è stato emanato il provvedimento che ha comportato la decurtazione.

Qualora l'impresa o il lavoratore autonomo non si siano resi responsabili di altre violazioni, la patente è incrementata di un credito per ciascun anno successivo al secondo, sino ad un massimo di dieci crediti. Il punteggio può essere inoltre incrementato di cinque crediti se le imprese adottano i modelli di organizzazione e di gestione di cui all'articolo 30 del TU 81/08.

Inoltre, ad eccezione dello svolgimento delle attività nei cantieri temporanei o mobili nelle more del rilascio, all'impresa o al lavoratore autonomo privi della patente o in possesso di una patente recante un punteggio inferiore a quindici crediti, è comminata una sanzione amministrativa da euro 6.000 ad euro 12.000, nonché l'esclusione dalla partecipazione ai lavori pubblici per un periodo di sei mesi.

Tutte le informazioni relative alla patente confluiscono in un'apposita sezione del portale nazionale del sommerso.

Infine, è previsto che tali disposizioni potranno essere estese ad altri ambiti di attività individuati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla base di quanto previsto da uno o più accordi stipulati a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

Si chiarisce, infine, all'ultimo comma che tali disposizioni non trovano applicazione alle imprese in possesso della attestazione SOA.

Il committente o il responsabile dei lavori è tenuto a verificare anche il possesso della patente non solo nei confronti dell'affidataria, ma in generale di tutte le imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi presenti sul cantiere, anche in virtù di subappalti, ovvero, per le imprese che non sono tenute al possesso della patente, il committente o il responsabile dei lavori sarà tenuto a verificare il possesso dell'attestato di qualificazione SOA.

La patente è, inoltre, aggiunta all'elenco dei documenti che il committente o il responsabile dei lavori deve trasmettere all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività.

Infine, la mancata verifica della patente nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi, anche nei casi di subappalto viene inserita nell'elenco delle violazioni che determinano l'applicazione di sanzioni per i committenti e i responsabili dei lavori ai sensi dell'art. 157, TU 81/08.

Come anticipato in premessa, le misure del Decreto in tema di salute e sicurezza sul lavoro, come il meccanismo della cd. patente a punti nei cantieri e l'inasprimento del sistema sanzionatorio sul lavoro sommerso, non segnano una svolta verso un approccio innovativo e di effettiva responsabilizzazione di tutti gli attori della sicurezza.

Sulla patente a punti, ferma la valutazione negativa sulla reale efficacia della disposizione, riteniamo comunque indispensabili alcune modifiche finalizzate a: *i*) evitarne applicazioni paradossali e incoerenti (ad esempio, distinguere il punteggio iniziale in relazione alla dimensione aziendale e legare la misura della decurtazione alla gravità della violazione); *ii*) conferire allo strumento una reale funzione di qualificazione (introdurre, ad esempio, la pregressa esperienza professionale nel settore, la fruizione di benefici da parte dell'INAIL, la qualità della contrattazione, riferendosi espressamente a quella condivisa tra parti sociali comparativamente più rappresentative); *iii*) garantire la prevalenza dell'interesse alla regolarizzazione su quello meramente sanzionatorio (prevedendo che l'immediata regolarizzazione escluda la decurtazione del punteggio).

In questo contesto critico, si inserisce anche l'istituzione della "Lista di conformità INL", cui accede l'impresa che, all'esito di accertamenti ispettivi, non presenti irregolarità.

Da ultimo, il DL interviene in materia di lavori edili, introducendo, l'obbligo di verificare, nell'ambito degli appalti pubblici e privati di realizzazione dei lavori edili, la congruità dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva, obbligo già previsto dal D.M. del Ministro del lavoro del 25 giugno 2021, n. 143, ma per la cui violazione non erano previste sanzioni che, invece, per effetto della novella, vengono introdotte.

Per quanto riguarda gli appalti privati viene modificato il perimetro applicativo dell'obbligo: l'art. 2, 3° comma, del D.M. 143/2021 prevedeva, infatti, che la disposizione si applicasse nel caso di appalti privati di lavoro dal valore pari o superiore ad euro 70.000, mentre la formulazione dell'art. 32, comma 12, del D.L. in esame prevede che la norma si applichi agli appalti privati di valore complessivo pari o superiore ad euro 500.000.

### **2.11 Rafforzamento dell'attività di contrasto alle violazioni contributive (art. 30)**

Tra le disposizioni urgenti in materia di lavoro, il DL introduce misure per il rafforzamento dell'attività di accertamento e di contrasto delle violazioni in ambito contributivo.

Le iniziative volte a rafforzare le attività di accertamento e di contrasto delle violazioni in ambito contributivo si inseriscono nell'ambito delle misure dirette ed indirette che il Governo sta ponendo in essere al fine di trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare attraverso interventi che rendano maggiormente vantaggioso operare nell'economia regolare.

L'obiettivo di fondo è, pertanto, assolutamente apprezzabile e condivisibile.

Altresì apprezzabile e degno di nota è che le modifiche introdotte al sistema delle sanzioni civili per omissione ed evasione vogliano favorire il processo di regolarizzazione contributiva modulando la sanzione in base alla tempistica di pagamento rispetto alla scadenza prevista, incentivare il pagamento tempestivo e tentare così una possibile deflazione del contenzioso.

Manifestiamo, tuttavia, preoccupazione in ordine alla ricomprensione nell'ambito della fattispecie dell'evasione contributiva delle "*dichiarazioni obbligatorie*" omesse o non conformi al vero e l'inserimento tra gli elementi di occultamento anche dei "*fatti o notizie rilevanti*" che aprono la strada ad interpretazioni troppo ampie e generiche.

In particolare, estendere l'ambito dell'evasione anche all'ipotesi di occultamento di fatti o notizie rilevanti presta il fianco ad interpretazioni troppo estensive della fattispecie che al contrario dovrebbero essere individuate specificamente e tassativamente, date le conseguenze sanzionatorie.

Altresì critica appare la scelta del legislatore di consentire ai CDA degli enti impositori - fermo restando l'integrale pagamento di contributi e premi dovuti - di fissare i criteri e le

modalità per la riduzione delle sanzioni civili fino alla misura degli interessi legali senza operare distinzione tra i casi di omissione contributiva ed evasione contributiva. Questa disposizione opera nelle ipotesi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti o sopravvenuti diversi orientamenti giurisprudenziali o determinazioni amministrative sulla ricorrenza dell'obbligo contributivo successivamente riconosciuto in sede giurisdizionale o amministrativa - in relazione alla particolare rilevanza delle incertezze interpretative che hanno dato luogo alla inadempienza e nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi, derivanti da fatto doloso del terzo denunciato all'autorità giudiziaria.

Attualmente questo trattamento di miglior favore è consentito solo in caso di omissione contributiva (vale a dire nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi).

Nello specifico, il Decreto (art. 30, comma 1) interviene sull'art. 116 della L. n. 388/2000, recante "Misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare". In particolare, con effetto a partire dal 1° settembre 2024, il Decreto:

- modificando la lett. a) del comma 8 del citato art. 116, nei casi di omissione contributiva, il cui ammontare è rilevabile dalle denunce e/o registrazioni obbligatorie, riduce la sanzione civile applicando esclusivamente il TUR (tasso ufficiale di riferimento) senza la maggiorazione del 5,5% qualora il versamento sia effettuato entro 120 giorni, in unica soluzione, spontaneamente prima di contestazioni o richieste da parte degli enti impositori;
- sostituisce la lett. b), comma 8, del citato art. 116. Pertanto, in caso di evasione connessa a registrazioni, denunce o dichiarazioni obbligatorie omesse o non conformi al vero, poste in essere con l'intenzione specifica di non versare i contributi o premi mediante l'occultamento di rapporti di lavoro in essere, retribuzioni erogate o redditi prodotti, o di fatti o notizie rilevanti per la determinazione dell'obbligo contributivo, la sanzione civile è pari al 30% e non può superare il 60% dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge.

Se la denuncia della situazione debitoria è effettuata spontaneamente prima di contestazioni o richieste da parte degli enti impositori e comunque entro dodici mesi dal termine stabilito per il pagamento dei contributi o premi, i soggetti sono tenuti al pagamento di una sanzione ridotta pari al TUR maggiorato di 5,5 punti, se il versamento in unica soluzione dei contributi o premi sia effettuato entro 30 giorni dalla denuncia. Il TUR è maggiorato di 7,5 punti se il versamento in unica soluzione è effettuato entro 90 giorni dalla denuncia. La sanzione civile non può superare il 40% dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge. È previsto il pagamento in forma rateale.

- introduce il comma b-bis) al comma 8 del citato art. 116. Pertanto, in caso di situazione debitoria rilevata d'ufficio dagli enti impositori o a seguito di verifiche ispettive, si prevede una riduzione nella misura del 50% della sanzione civile prevista al primo periodo delle lettere a) e b), se il pagamento è effettuato, in unica soluzione, entro 30 giorni dalla notifica della contestazione. Si applica anche il pagamento in forma rateale.

Il Decreto (art. 30, comma 2) modifica il comma 10 dell'art. 116 a decorrere dal 1° settembre 2024 riducendo la sanzione per la fattispecie prevista ai soli interessi legali di cui all'art. 1284 del c.c. sempreché il versamento sia effettuato entro il termine fissato dagli enti impositori.

La norma attualmente in vigore prevede che nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi (*c.d. omissione contributiva*) derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti orientamenti giurisprudenziali o amministrativi sulla ricorrenza dell'obbligo contributivo, successivamente riconosciuto in sede giudiziale o amministrativa e sempreché il versamento sia effettuato entro il termine fissato dagli enti impositori, la sanzione è pari al TUR maggiorato di 5,5 punti; la sanzione non può comunque superare il 40% dell'importo dovuto entro la scadenza di legge.

Ed inoltre, il Decreto (art. 30, comma 3) modifica il comma 15 dell'art 116 della L. 388/2000 anche al fine di adeguarlo al nuovo quadro normativo conseguente alla riforma degli ammortizzatori sociali ed all'entrata in vigore del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. In particolare:

- si modifica la lett. a), eliminando l'inciso "*nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da*" così determinando l'applicazione della lett.a) anche ai casi di evasione contributiva e non solo a quelli di omissione. Pertanto con la citata modifica, fermo restando l'integrale pagamento di contributi e premi dovuti, nelle ipotesi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti o sopravvenuti diversi orientamenti giurisprudenziali o determinazioni amministrative sulla ricorrenza dell'obbligo contributivo successivamente riconosciuto in sede giurisdizionale o amministrativa in relazione alla particolare rilevanza delle incertezze interpretative che hanno dato luogo alla inadempienza e nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi, derivanti da fatto doloso del terzo denunciato (entro il termine di cui all'art. 124, primo comma, c.p.) all'autorità giudiziaria, si consente ai CDA degli enti impositori (sulla base di direttive specifiche del Ministero del Lavoro) di fissare i criteri e le modalità per la riduzione delle sanzioni civili fino alla misura degli interessi legali senza operare distinzione tra i casi di omissione contributiva ed evasione contributiva;

- si sostituisce integralmente la lett. b), prevedendo che i CDA degli enti possano altresì fissare criteri e modalità per la riduzione delle sanzioni civili fino alla misura degli interessi legali in caso di crisi, riconversione o ristrutturazione aziendale per i quali siano stati adottati i provvedimenti di concessione del trattamento di integrazione salariale straordinario e comunque in tutti i casi di crisi che presentino particolare rilevanza sociale ed economica in relazione alla situazione occupazionale locale ed alla situazione produttiva del settore e che rendono probabile l'insolvenza.

In considerazione della portata delle modifiche alla disciplina, il Decreto (art. 30, comma 4) introduce una clausola di salvaguardia facendo salve le disposizioni che prevedono l'applicazione di regimi sanzionatori più favorevoli per il contribuente rispetto a quelli previsti dai commi 1, 2 e 3 del citato articolo 30.

Con l'obiettivo di stimolare l'assolvimento degli obblighi contributivi e la regolarizzazione spontanea, il Decreto (art. 30, comma 5) legittima l'attività di compliance già svolta dall'Istituto.

Pertanto, al fine di introdurre nuove e più avanzate forme di comunicazione tra il contribuente e l'INPS, anche in termini preventivi rispetto alle scadenze contributive, finalizzate a semplificare gli adempimenti, stimolare l'assolvimento degli obblighi contributivi e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili, a decorrere dal 1° settembre 2024, l'INPS mette a disposizione del contribuente gli elementi e le informazioni in suo possesso riferibili al contribuente, acquisiti direttamente o pervenuti da terzi, relativi ai rapporti di lavoro, agli imponibili e agli elementi rilevanti ai fini della determinazione degli obblighi contributivi. Il contribuente può segnalare all'INPS eventuali fatti, elementi e circostanze da quest'ultimo non conosciuti.

Il Decreto (art. 30, comma 6) rimette alla delibera del CDA dell'INPS l'individuazione dei criteri e delle modalità con cui gli elementi e le informazioni previsti al comma 5 sono messi a disposizione del contribuente. Nella delibera dovranno essere, altresì, indicati le fonti informative, la tipologia di informazioni da fornire al contribuente, le fattispecie di esclusione, i criteri, le modalità e i termini di comunicazione tra quest'ultimo e l'amministrazione, assicurate anche a distanza mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici, nonché i livelli di assistenza e i rimedi per la regolarizzazione di eventuali inadempimenti contributivi.

Ed inoltre, il Decreto (art. 30, comma 7) prevede poi che la regolarizzazione degli inadempimenti contributivi, secondo le modalità e i termini indicati nella delibera del CDA, comporta l'applicazione, in ragione della violazione contestata, delle sanzioni civili, previste dall'art. 116, comma 8, l. n. 388/2000 così come specificate: *i)* in caso di omissione contributiva, la sanzione sarà pari al TUR; la sanzione non può in ogni caso superare il 40% dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge; *ii)* in caso di evasione

contributiva, la sanzione sarà pari al TUR maggiorato di 5,5 punti; la sanzione non può in ogni caso superare il 40% dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge.

È, inoltre, consentito (art. 30, comma 8) il pagamento in forma rateale subordinandolo al versamento della prima rata. Si applicano le disposizioni dall'articolo 2, comma 11, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389. In caso di mancato ovvero di insufficiente o tardivo versamento di una delle successive rate accordate si applica la misura di cui all'articolo 116, comma 8, primo periodo delle lettere a) e b) della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Contestualmente, il Decreto (art. 30, comma 9) prevede che in caso di mancata regolarizzazione e di mancato pagamento nei termini indicati dalla delibera del CDA, l'INPS procede alla notifica al contribuente dell'importo della contribuzione omessa con l'applicazione delle seguenti sanzioni civili, (ex art. 116, comma 8, l. n. 388/00): *i)* nelle ipotesi relative alla omissione contributiva, la sanzione è pari al TUR maggiorato di 5,5 punti; la sanzione non può in ogni caso superare il 40% dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge; *ii)* nelle ipotesi relative alla evasione contributiva, la sanzione è pari al 30%; la sanzione non può in ogni caso superare 60% dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge.

Da ultimo, il Decreto (art. 30, commi 10-15) è diretto a prevedere strumenti di controllo e di accertamento più efficaci per intercettare fenomeni di irregolarità e di sommerso spesso difficilmente evincibili con l'esercizio ordinario dell'attività istituzionale.

Pertanto, a decorrere dal 1° settembre 2024, senza pregiudizio dell'eventuale ulteriore accertamento ispettivo, le attività di controllo e addebito dei contributi previdenziali, ivi compresi i contributi dovuti in caso di utilizzo di prestatori di lavoro formalmente imputati a terzi o a titolo di responsabilità solidale, possono fondarsi su accertamenti eseguiti d'ufficio dall'INPS.

Tali accertamenti possono utilizzare elementi tratti dalla consultazione di banche di dati dell'Inps o di altre PA e dalla comparazione dei relativi dati da cui si deducano l'esistenza e la misura di basi imponibili non dichiarate o la fruizione di benefici contributivi, esenzioni o agevolazioni, comunque denominate, in tutto o in parte non dovuti.

Per l'adempimento dei compiti sopra indicati, gli uffici dell'INPS possono: *i)* invitare i contribuenti, indicandone il motivo, a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento nei loro confronti; *ii)* invitare i contribuenti, indicandone il motivo, ad esibire o trasmettere atti e documenti rilevanti ai fini dell'accertamento nei loro confronti; *iii)* inviare ai contribuenti questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico rilevanti ai fini dell'accertamento nei loro confronti o nei confronti

di altri contribuenti con i quali abbiano intrattenuto rapporti, con invito a restituirli compilati e firmati; iv) invitare ogni altro soggetto a esibire o trasmettere, anche in copia fotostatica, atti o documenti rilevanti concernenti specifici rapporti intrattenuti con il contribuente e a fornire i chiarimenti relativi, nonché a rendere dichiarazioni su questionari trasmessi dall'INPS.

Tali inviti e le richieste sono trasmessi, in via prioritaria, tramite PEC. Dalla data di notificazione decorre il termine fissato dall'ufficio per l'adempimento che non può essere inferiore a 15 giorni.

Sulla base delle risultanze dell'attività accertativa effettuata d'ufficio, l'INPS può formare avviso di accertamento, da notificare al contribuente prioritariamente tramite PEC. Qualora il contribuente esegua il pagamento integrale dei contributi dovuti entro 30 giorni dalla notifica dell'avviso di accertamento, si applica la sanzione civile nella misura di cui all'articolo 116, comma 8, lettera c), della L. n. 388/2000.

L'INPS provvede alla notifica di un avviso di addebito ai sensi dell'art. 30, del DL n. 78/2010.

Nel giudizio di accertamento negativo dell'obbligo contributivo o di opposizione all'avviso di addebito di cui sopra, la mancata comparizione all'invito o l'omessa comunicazione, in tutto o in parte, dei dati, delle notizie e dei documenti richiesti costituiscono argomenti di prova ai quali il giudice di merito può attribuire rilevanza, anche in via esclusiva, ai fini della decisione.

## **2.12 Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro (art. 31)**

La norma introduce una serie di misure volte al potenziamento del personale ispettivo per rafforzare l'attività di vigilanza in materia di lavoro, legislazione sociale, nonché di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

## **2.13 Piano Transizione 5.0 (art. 38)**

Come anticipato, si tratta di una delle misure di principale interesse del DL.

### *Ambito di applicazione soggettivo e oggettivo*

In particolare, con il Piano 5.0. si introduce un contributo, sotto forma di **credito d'imposta**, per tutte le imprese residenti e le stabili organizzazioni di soggetti non residenti, indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico di appartenenza, dalla dimensione e dal regime fiscale di determinazione del reddito, per investimenti destinati a strutture produttive ubicate in Italia.



Quanto al **perimetro soggettivo**, si evidenzia che il Decreto esclude le imprese in stato di liquidazione volontaria, fallimento, liquidazione coatta amministrativa, concordato preventivo senza continuità aziendale ovvero altra procedura concorsuale prevista dalla legge fallimentare, dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza o da altre leggi speciali. Al riguardo, si evidenzia l'opportunità di chiarire che il rinvio ad altre procedure concorsuali come causa di esclusione dall'agevolazione debba intendersi riferito solo a procedure liquidatorie, essendo invece compatibile con la misura la fattispecie di procedure che assicurino la continuità aziendale.

Sul **piano oggettivo**, il passaggio dal 4.0 al più premiante Piano 5.0 avviene se, con i nuovi investimenti in beni 4.0, si consegue anche una riduzione dei consumi energetici.

Infatti, con la nuova misura sono agevolabili gli investimenti, effettuati nel 2024 e nel 2025, in beni materiali e immateriali nuovi, strumentali all'esercizio d'impresa di cui agli allegati A e B delle legge 11 dicembre 2016, n. 232 e che sono interconnessi al sistema aziendale di gestione della produzione o alla rete di fornitura, a condizione che, tramite gli stessi, i progetti di innovazione conseguano una riduzione dei consumi energetici della struttura produttiva localizzata nel territorio nazionale non inferiore al 3 per cento o, in alternativa, una riduzione dei consumi energetici dei processi interessati dall'investimento non inferiore al 5 per cento.

Inoltre, ai soli fini del credito d'imposta 5.0, il DL include tra i beni agevolabili dell'allegato B anche: *a)* software, sistemi, piattaforme o applicazioni per l'intelligenza degli impianti che garantiscono il monitoraggio continuo e la visualizzazione dei consumi energetici e dell'energia autoprodotta e autoconsumata e/o introducono meccanismi di efficienza energetica, attraverso la raccolta e l'elaborazione dei dati anche provenienti dalla sensoristica IoT di campo (Energy Dashboarding); *b)* i software relativi alla gestione di impresa se acquistati unitamente ai software, ai sistemi o alle piattaforme di cui alla lettera A. Sarebbe importante ampliare tale lista di beni agevolabili per il credito 5.0, considerando le tecnologie in grado di coniugare efficienza energetica e digitalizzazione. Ad esempio, sistemi di cogenerazione, trigenerazione e di recupero calore da processi industriali finalizzati all'autoconsumo energetico, nonché impianti di raffreddamento con relativo recupero di calore. Risulta importante includere, infatti, quelle soluzioni tecnologiche legate alla produzione, al recupero e al riutilizzo di energia maggiormente finalizzate all'efficientamento energetico dei processi produttivi, secondo la finalità della misura 5.0.

La misura, riguardando gli investimenti effettuati nel 2024 e nel 2025, consente di attribuire rilevanza anche a eventuali **investimenti già effettuati** a decorrere dal 1° gennaio 2024 e fino all'entrata in vigore del DL, salva la necessaria integrazione dei profili documentali e dei relativi adempimenti.

A tal riguardo, va rimarcata la necessità di chiarimenti tempestivi, per poter consentire a imprese che abbiano già effettuato investimenti 4.0 di innestarsi nel canale, più complesso, del 5.0 e, dunque, di porre in essere i necessari adeguamenti documentali e procedurali (es. integrazione delle fatture, certificazione dei costi, redazione progetti 5.0, etc.).

Su questo profilo, occorre chiarezza anche sul passaggio ora non trattato nel testo della norma, vale a dire l'eventualità che un'impresa che, per qualsiasi motivazione, non riesca a completare l'investimento comunicato *ex ante*, possa comunque avvalersi delle ordinarie agevolazioni del piano 4.0, vigenti per il 2024 o 2025. È indubbio che questa eventualità espone a complicazioni operative per l'impresa che dovrà, per esempio, aggiornare due volte le fatture, ma è ragionevole adottare soluzioni che salvaguardino gli investimenti effettuati.

La **riduzione dei consumi** è calcolata con riferimento ai consumi energetici registrati nell'esercizio precedente a quello di avvio di effettuazione degli investimenti, al netto delle variazioni dei volumi produttivi e delle condizioni esterne che influiscono sul consumo energetico.

La norma opportunamente disciplina l'ipotesi di **imprese di nuova costituzione** per le quali il risparmio energetico conseguito dovrà essere calcolato rispetto ai consumi energetici medi annui riferibili a uno scenario controfattuale. Importante, tuttavia, che il MIMIT definisca con chiarezza e tempestività quali sono gli scenari controfattuali (che secondo la prassi comunitaria dovrebbero intendersi quali i consumi attesi di energia elettrica dell'impresa in assenza dell'agevolazione), prendendo in considerazione le diverse ipotesi che si possono verificare: impresa di nuova costituzione, nuova linea produttiva, modifica a una linea produttiva già esistente, intervento di operazioni straordinarie con trasferimento della titolarità dei beni, etc.

Se si realizzano le condizioni sopra indicate (investimenti in allegato A e/o allegato B più la riduzione consumi del 3 o del 5 per cento) sono, inoltre, agevolabili:

- **gli investimenti per l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili**, ad eccezione delle biomasse, esclusivamente destinata all'autoconsumo nei propri processi produttivi. Occorre sul punto evidenziare la necessità di escludere solo le biomasse che non rispettano i criteri di sostenibilità e riduzione delle emissioni di gas serra definiti nella Direttiva 2018/2001 come recentemente aggiornata dalla Direttiva 2023/2413. Si segnala, in particolare, che l'attuale formulazione della norma potrebbe portare all'esclusione anche degli impianti di biometano e dei combustibili alternativi contenenti biomassa, che sono invece specificatamente promossi nell'ordinamento nazionale e considerati fondamentali per la decarbonizzazione anche nella bozza di Piano Nazionale Integrato Energia e Clima inviata alla Commissione Europea dall'Italia nel giugno del

2023. Sarebbe altresì auspicabile specificare che l'autoconsumo possa avvenire anche tramite un impianto rinnovabile sito al di fuori del perimetro aziendale, tramite tipologie impiantistiche che prevedano l'impiego dell'infrastruttura di rete per il collegamento dell'impianto di produzione con il cliente finale;

- le **spese per la formazione del personale** dipendente per l'acquisizione o il consolidamento delle competenze nelle tecnologie rilevanti per la transizione digitale ed energetica dei processi produttivi fino a un massimo del 10% del valore dell'investimento e non oltre 300 mila euro. A differenza della precedente disciplina del credito d'imposta formazione, il decreto limita la possibilità di beneficiare della misura solo alle attività di formazione erogate ai dipendenti da soggetti esterni alle imprese, individuati con il successivo decreto attuativo. Occorrerà, sul punto, specificare le tecnologie rilevanti per la transizione digitale ed energetica (per la transizione digitale può rilevare quanto già determinato con riferimento alla precedente misura del credito di imposta formazione 4.0; stessa cosa si dovrà fare per quelle rilevanti per la transizione energetica).

#### Attività escluse dall'agevolazione

Il Decreto contempla anche alcune esclusioni in merito alle attività considerate in contrasto con il principio di non arrecare un danno significativo all'ambiente ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) n. 852/2020 (c.d. DNSH). Secondo la disciplina comunitaria la valutazione se una determinata attività arreca un danno significativo deve essere compiuta "tenuto conto del ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti" *da* un'attività economica, ad esempio se "l'attività conduce a significative emissioni di gas a effetto serra".

Escludere alcune attività *tout court* non appare il criterio corretto di valutazione della "significatività" delle emissioni di gas serra della singola impresa, né tanto meno risponde al requisito della necessaria valutazione dell'impatto ambientale durante l'intero ciclo di vita. In particolare, sono esclusi dall'agevolazione i seguenti investimenti in attività:

- direttamente connesse ai combustibili fossili;
- nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (ETS) che generano emissioni di gas a effetto serra previste non inferiori ai pertinenti parametri di riferimento;
- connesse alle discariche di rifiuti, agli inceneritori e agli impianti di trattamento meccanico biologico;

- nel cui processo produttivo venga generata un'elevata dose di sostanze inquinanti classificabili come rifiuti speciali pericolosi, il cui smaltimento potrebbe causare un danno all'ambiente.

Sono altresì esclusi - come già visto per il Piano 4.0 - gli investimenti in beni gratuitamente devolvibili delle imprese operanti in concessione e a tariffa nei settori dell'energia, dell'acqua, dei trasporti, delle infrastrutture, delle poste, delle telecomunicazioni, della raccolta e depurazione delle acque di scarico e della raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Come anticipato, questo profilo delle esclusioni dovrà essere attentamente valutato. Infatti, tra le esclusioni compaiono le attività riconducibili al sistema di scambio di quote di emissione (ETS) e si tratta di oltre 1.000 imprese coinvolte nella produzione di carta, ceramica, acciaio, metalli non ferrosi, vetro, ghisa, cemento, diversi prodotti chimici, idrogeno, ecc. che rappresentano i comparti strategici per il Paese, perché sono alla base delle filiere industriali italiane e ne condizionano la competitività. Si tratta di settori esposti alla concorrenza internazionale e a rischio delocalizzazione, per i quali le esigenze di una decarbonizzazione competitiva rappresentano una priorità.

Pertanto, l'esclusione delle attività ETS che generano emissioni di gas a effetto serra non inferiori ai pertinenti parametri di riferimento sembra basata su una impropria valutazione del ruolo degli stessi parametri di riferimento (*benchmark*). Infatti, i benchmark sono definiti dalla Commissione europea - indipendentemente dalle tecnologie impiegate per la fabbricazione degli specifici prodotti nei diversi siti produttivi e senza valutazione della significatività delle performance emissive delle singole imprese - al solo fine di determinare l'assegnazione preliminare delle quote gratuite ai settori soggetti a rischio di delocalizzazione delle emissioni di carbonio (*carbon leakage*).

Di fatto, rientrano nei benchmark solo i *best performer*, ossia gli impianti che presentano performance emissive di produzione pari o inferiori al 10% fra tutte le imprese europee di ogni settore; ne consegue che un loro improprio impiego ai fini della definizione delle attività eleggibili esclude circa il 90% delle imprese europee soggette all'ETS. Si escluderebbero proprio le attività che presentano valori emissivi superiori ai benchmark e che sono intenzionate a investire nella decarbonizzazione. Inoltre, la Commissione non ha definito i parametri di riferimento per i settori ETS che non sono considerati a rischio di Carbon leakage, cosa che potrebbe generare una disparità di trattamento per l'accesso alla misura.

Anche per quanto riguarda l'esclusione delle attività che producono un'elevata dose di rifiuti speciali pericolosi, è necessario fare delle ulteriori valutazioni. Escludere attività sulla base della produzione di una "elevata" dose - quantità che dovrebbe, comunque, essere meglio specificata e definita - non rappresenta, infatti, un approccio corretto in ottica di economia

circolare, in cui le attività di recupero e riciclo svolgono un ruolo fondamentale. Tali attività, inoltre, non comportano alcun impatto ambientale negativo significativo.

Al riguardo, il decreto attuativo - che dovrà anche indicare le possibili eccezioni agli investimenti non agevolabili - rappresenta lo strumento su cui confrontarsi con il MIMIT per migliorare la norma e ridurre il perimetro delle esclusioni. In particolare:

- per quanto riguarda la lettera b) della disposizione in esame, si ritiene che le imprese appartenenti ai settori ETS andrebbero incluse nel perimetro applicativo di transizione 5.0 per supportarle, attraverso l'efficienza energetica e gli investimenti in fonti energetiche rinnovabili, nel percorso di abbattimento delle emissioni, con benefici che si trasmetterebbero a tutte le filiere produttive a valle. In alternativa, per una corretta interpretazione e applicazione della norma, in linea con quanto peraltro incluso all'articolo 10-*bis* della Direttiva ETS recentemente modificata (Direttiva 2023/959), si ritiene che possano essere esclusi dalla agevolazione i soli gestori di impianti i cui livelli di emissione di gas a effetto serra sono superiori all'80° percentile dei livelli di emissione per i pertinenti parametri di riferimento di prodotto se, entro i termini previsti, non hanno stabilito un piano di neutralità climatica. In questo modo, si può perseguire l'obiettivo dichiarato della misura, vale a dire sostenere il processo di transizione digitale ed energetica delle imprese. L'interpretazione auspicata consente dunque di supportare proprio le imprese alle quali è chiesto di più per la decarbonizzazione dell'economia, consentendo l'accesso a un beneficio fiscale che intende sostenere progetti di innovazione tecnologica tesi alla riduzione complessiva di consumi ed emissioni.
- per quanto riguarda la lettera d) della disposizione in esame, si ritiene necessario definire il perimetro delle esclusioni all'agevolazione del credito d'imposta per:
  - **“attività nel cui processo venga generata un'elevata dose di sostanze inquinanti”**: dovrebbe intendersi la sola attività connessa al bene materiale oggetto di contributo e non, invece, la linea produttiva in cui tale bene è inserito o con cui è interconnesso. Ad esempio, un'isola di lavoro interconnessa con altre isole di lavoro o con una serie di macchinari messi in sequenza dovrebbe essere considerata a sé, per le sostanze inquinanti che quel bene materiale genera. Qualora le sostanze inquinanti derivino dalla lavorazione complessa di più macchinari posti in sequenza, o in parallelo, di cui almeno uno non sia oggetto del contributo di cui al D.L. 19/2024, non dovrebbero essere considerate afferenti all'oggetto del contributo stesso e, quindi, incidenti nell'esclusione;
  - **“elevata dose di sostanze inquinanti classificabili come rifiuti speciali pericolosi”**: dovrebbe intendersi una quantità di rifiuti speciali pericolosi superiore al 50% del totale dei rifiuti pericolosi generali annualmente dallo stabilimento. Il bene

materiale oggetto di contributo dovrebbe, cioè, generare annualmente dal suo processo di lavorazione una quantità di rifiuti speciali pericolosi superiore al 50% del totale dei rifiuti pericolosi che lo stabilimento annualmente produce;

- **“rifiuti speciali pericolosi il cui smaltimento potrebbe causare un danno all’ambiente”**: dovrebbero intendersi quei rifiuti pericolosi che vengono destinati alle operazioni di smaltimento che vanno da D1 a D15, ricomprese nell’allegato B alla parte IV del d.lgs. 152/2006. Dovrebbero, invece, essere ammessi all’agevolazione quei beni che generano rifiuti speciali pericolosi che vengono destinati a tutte le operazioni di recupero, da R1 a R13 di cui all’allegato C alla parte IV del d.lgs. 152/2006. Inoltre, dovrebbero essere ammessi quei beni che generano rifiuti speciali pericolosi destinati all’operazione di trattamento fisico-chimico D9 di cui all’allegato B alla parte IV del d.lgs. 152/2006 anche se preliminarmente destinati ad operazione D15.

#### Misura del credito d’imposta

Il credito d’imposta è riconosciuto, in presenza di riduzione dei consumi energetici del 3 per cento o del 5%, nella misura del:

- 35 per cento del costo per la quota di investimenti fino a 2,5 milioni di euro;
- 15 per cento del costo per la quota di investimenti oltre i 2,5 milioni di euro e fino a 10 milioni di euro;
- 5 per cento del costo per la quota di investimenti oltre i 10 milioni di euro e fino al limite massimo di costi ammissibili pari a 50 milioni di euro per anno per impresa beneficiaria.

In caso di maggiori riduzioni dei consumi energetici, per ciascuna quota di investimento di cui sopra, il credito è riconosciuto con le seguenti maggiori aliquote:

- al 40 per cento, 20 per cento e 10 per cento, nel caso di riduzione dei consumi energetici della struttura produttiva localizzata nel territorio nazionale superiore al 6 per cento o, in alternativa, di riduzione dei consumi energetici dei processi interessati dall’investimento superiore al 10 per cento;
- al 45 per cento, 25 per cento e 15 per cento, nel caso di riduzione dei consumi energetici della struttura produttiva localizzata nel territorio nazionale superiore al 10 per cento o, in alternativa, di riduzione dei consumi energetici dei processi interessati dall’investimento superiore al 15 per cento.

### Modalità di accesso all'agevolazione

Un aspetto rilevante del Piano 5.0 attiene al coinvolgimento del **GSE** (Gestore dei Servizi Energetici), che diventa il riferimento per l'accesso all'agevolazione e si avvarrà di una piattaforma informatica per gestire il flusso di informazioni da e verso le imprese. In particolare, per poter utilizzare il credito d'imposta 5.0 l'impresa deve presentare al GSE apposite comunicazioni - prima, durante e dopo l'investimento - cui allegare una certificazione *ex ante* ed *ex post*, rilasciata da un valutatore indipendente

Nel dettaglio, ai fini dell'accesso al beneficio, le imprese presentano al GSE, sulla base di un modello standardizzato messo a disposizione dallo stesso Gestore: *i*) una **comunicazione relativa alla descrizione del progetto di investimento e al costo dello stesso** (sulla base del quale calcolare il credito di imposta "prenotato"); *ii*) una **certificazione *ex ante*** relativa alla riduzione dei consumi energetici conseguibili attraverso l'investimento indicato.

Il GSE verifica la completezza della documentazione e trasmette quotidianamente al MIMIT l'elenco delle imprese richiedenti e l'importo del credito prenotato.

Successivamente, l'impresa trasmette al GSE **comunicazioni periodiche** sull'avanzamento dell'investimento e, in base alle stesse, viene determinato l'importo del credito utilizzabile, nel limite massimo di quello prenotato (sono ammesse variazioni in diminuzione, dovute ad esempio a minori investimenti, ma non in aumento).

Al completamento dell'investimento, l'impresa ne trasmette **comunicazione al GSE**, unitamente a una **certificazione *ex post*** attestante l'effettiva realizzazione degli investimenti in conformità alla dichiarazione *ex ante*.

Il GSE trasmette all'Agenzia delle Entrate l'elenco delle imprese beneficiarie e l'ammontare definitivo del credito d'imposta utilizzabile in compensazione e dopo 5 giorni da questo invio, l'impresa potrà utilizzare il credito d'imposta (vd. *infra*).

Le due certificazioni, *ex ante ed ex post*, sono rilasciate da valutatori imparziali, i cui requisiti verranno definiti da un decreto del MIMIT. In ogni caso, il Decreto include tra i soggetti abilitati: *i*) gli Esperti in Gestione dell'Energia (EGE) certificati da organismo accreditato secondo la norma UNI CEI 11339; *ii*) le Energy Service Company (ESCO) certificate da organismo accreditato secondo la norma UNI CEI 11352.

Per le PMI, le spese sostenute per adempiere a tale obbligo di certificazione sono riconosciute in aumento del credito d'imposta, per un importo non superiore a 10.000 euro.

Sul tema certificazioni, è inoltre necessario chiarire se l'interconnessione dei beni possa essere certificata dagli stessi soggetti indicati, nel caso abbiano le competenze necessarie, o se occorra ottenere la perizia secondo le modalità prevista per il 4.0.

In merito alla procedura sin qui descritta, poiché le modifiche *in itinere* sono consentite solo in diminuzione (ossia indicando un ammontare di agevolazione inferiore a quello stimato all'avvio dell'investimento), occorre evidenziare il rischio di una corsa alla comunicazione/certificazione *ex ante*, con un conseguente, potenziale, rapido esaurimento delle risorse.

È necessario, quindi, che il decreto attuativo definisca criteri in grado di assicurare il beneficio alla più ampia platea di imprese, considerata anche la possibilità che si liberino risorse per effetto di disallineamenti tra il risparmio energetico atteso e quello conseguito. Per questo motivo, sollecitiamo l'adozione di soluzioni a questo rischio, onde evitare un effetto "click-day" che restringa eccessivamente l'alveo dei destinatari della misura.

Inoltre, il Piano 5.0 prevede adempimenti aggiuntivi rispetto al 4.0 anche per ciò che attiene alla **certificazione dei costi**: l'effettivo sostenimento delle spese ammissibili e la corrispondenza delle stesse alla documentazione contabile predisposta dall'impresa devono, infatti, risultare da apposita certificazione rilasciata dal soggetto incaricato della revisione legale dei conti. Per le imprese non obbligate per legge alla revisione legale dei conti, la certificazione è rilasciata da un revisore legale dei conti o da una società di revisione legale dei conti, iscritti nella sezione A del registro di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39. Per le sole imprese non obbligate per legge alla revisione legale dei conti, le spese sostenute per adempiere all'obbligo di certificazione della documentazione contabile previsto dal presente comma sono riconosciute in aumento del credito d'imposta per un importo non superiore a 5.000 euro.

### Utilizzo del credito d'imposta

Come anticipato in precedenza, l'impresa potrà utilizzare il credito d'imposta in compensazione decorsi 5 giorni dall'invio operato dal GSE all'Agenzia delle Entrate dell'elenco delle imprese che hanno completato l'investimento, con annessa certificazione *ex post*, e l'ammontare del credito definitivamente "maturato" (comma 13).

Il decreto attuativo dovrà chiarire come il GSE comunichi all'impresa beneficiaria il nulla osta all'utilizzo del credito di imposta. Ottenuta questa validazione, l'impresa potrà utilizzare il credito d'imposta presentando entro il 31 dicembre 2025 il modello F24. Se l'impresa non ha capienza per fruire dell'intero credito, può riportare in avanti e utilizzare in almeno cinque quote annuali di pari importo l'ammontare non ancora utilizzato.



Anche per gli investimenti 5.0 è previsto un meccanismo di *recapture*, che consiste nella riduzione del credito d'imposta e nel riversamento del credito già utilizzato nel caso di cessione dei beni agevolati, di destinazione a finalità diverse o ad altre strutture anche se appartenenti allo stesso soggetto, nonché in caso di mancato esercizio dell'opzione per il riscatto nelle ipotesi di beni acquisiti in locazione finanziaria. Il periodo di sorveglianza è, per questa misura, esteso da 2 a 5 anni, successivi al completamento degli investimenti. Analogamente a quanto previsto nel Piano 4.0, rilevano gli investimenti sostitutivi: viene, infatti, riconosciuta la possibilità di mantenere il diritto al credito maturato in caso di sostituzione dei beni con altri che permettano di raggiungere il medesimo risultato in termini di riduzione dei consumi energetici.

Infine, il credito d'imposta non è cumulabile, in relazione ai medesimi costi ammissibili, con il credito d'imposta 4.0 per investimenti in beni nuovi strumentali, nonché con il credito d'imposta per investimenti nella "ZES unica". Al contrario, si garantisce la cumulabilità con altre agevolazioni, purchè non si superi il costo sostenuto.

#### Decreto attuativo del MIMIT

Il provvedimento rinvia al decreto attuativo del MIMIT, da emanarsi entro 30 giorni dalla data di conversione del DL, la definizione di una serie di elementi. In particolare, tale decreto dovrà individuare, oltre ai soggetti esterni cui affidare la formazione prevista dalle norme in esame, le modalità attuative dell'agevolazione, con riguardo:

- al contenuto, alle modalità e ai termini di trasmissione delle comunicazioni, delle certificazioni e dell'eventuale ulteriore documentazione atta a dimostrare la spettanza del beneficio, nonché la pertinenza e la congruità delle spese sostenute e l'avvenuta interconnessione dei beni al sistema aziendale di gestione della produzione o alla rete di fornitura;
- ai criteri per la determinazione del risparmio energetico conseguito;
- alle procedure di fruizione del credito d'imposta;
- all'individuazione dei requisiti, anche in termini di indipendenza, imparzialità, onorabilità e professionalità, dei soggetti autorizzati al rilascio delle certificazioni ex ante ed ex post, nonché alle coperture assicurative di cui gli stessi devono dotarsi per tenere indenni le imprese in caso di errate valutazioni di carattere tecnico; dovrà trattarsi di coperture di ammontare congruo rispetto al valore complessivo degli incarichi assunti;

- alle modalità con cui assicurare il monitoraggio in ordine al concorso del beneficio in esame al raggiungimento degli obiettivi in materia di cambiamenti climatici, in conformità all'allegato VI del regolamento (UE) 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021;
- alle modalità finalizzate ad assicurare il rispetto del limite di spesa previsto.

### Vigilanza e controlli

Il Decreto affida al MIMIT, anche avvalendosi del GSE, la vigilanza sulle attività svolte dai soggetti abilitati al rilascio delle certificazioni, verificando la correttezza formale delle certificazioni rilasciate e procedendo alla verifica nel merito della rispondenza del loro contenuto alle disposizioni di cui al presente decreto e ai relativi provvedimenti attuativi.

Inoltre, ai fini dei controlli successivi, l'impresa è tenuta a conservare la documentazione idonea a dimostrare l'effettivo sostenimento e la corretta determinazione dei costi agevolabili.

Sulla base della documentazione contabile e tecnica, il GSE effettua, entro termini concordati con l'Agenzia delle entrate, i controlli finalizzati alla verifica dei requisiti tecnici e dei presupposti previsti per la fruizione del beneficio. Sul punto la norma fa menzione anche di "eventuale ulteriore documentazione fornita dalle imprese" e potrebbe essere utile precisare quale sia la documentazione richiesta per consentirne la predisposizione in tempi compatibili con l'alveo temporale della misura.

È un dato inedito e positivo quello del coinvolgimento di un ente tecnico terzo (GSE) nelle verifiche relative alla fruizione di incentivi fiscali con particolare riferimento ai profili operativi su cui gli uffici fiscali non hanno adeguate competenze.

L'esperienza degli anni più recenti ha visto un ampio ricorso allo strumento del credito di imposta che, da strumento fiscale in senso stretto, derivante dalla liquidazione di tributi e fruito generalmente nella stessa dichiarazione ha assunto anche ruoli diversi, diventando uno strumento centrale di politica industriale per indirizzare e sostenere specifiche tipologie di investimenti delle imprese. Questa tendenza ha, però fatto emergere, in ogni fase applicativa dello strumento fiscale (calcolo, emersione di dubbi interpretativi, controlli, contenzioso) la imprescindibile commissione di competenze, professionalità, amministrazioni diverse.

Ben venga, dunque, il coinvolgimento del GSE nelle verifiche, nonché nella eventuale fase contenziosa perché non si può pretendere dal verificatore quel necessario bagaglio di

qualificate competenze tecniche e specialistiche extra-fiscali sottostanti a norme agevolative di questo tipo.

Il MIMIT provvede allo sviluppo, implementazione e gestione di una piattaforma informatica finalizzata a consentire la gestione delle certificazioni presentate dai beneficiari, nonché a effettuare l'attività di monitoraggio e controllo sull'andamento della misura agevolativa, anche ai fini del rispetto dei limiti delle risorse. La piattaforma è funzionale a facilitare la valutazione, lo scambio e la gestione dei dati anche concernenti altre misure incentivanti, in modo da individuare sinergie attivabili con altre fonti di finanziamento europee.

#### Oneri finanziari

Gli oneri derivanti dalla misura sono a pari a circa 1 miliardo per il 2024, 3 miliardi per il 2025 e 416 milioni di euro per il 2026, che aumentano, in termini di indebitamento netto a 3 miliardi per il 2024. A tali oneri si provvede a valere sulla nuova Misura PNRR M7- Investimento 15 "Transizione 5.0" finanziata dal Fondo Next Generation EU-Italia."

#### **2.14 Misure urgenti per assicurare la continuità operativa degli impianti ex Ilva (art. 39)**

Il DL prevede il trasferimento di risorse da ILVA S.p.A., in amministrazione straordinaria, all'amministrazione straordinaria di Acciaierie d'Italia S.p.A., così da garantire la continuità operativa degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale e la tutela dell'ambiente, della salute e della sicurezza dei lavoratori. In particolare, possono essere trasferite risorse nel limite massimo di 150 milioni di euro, da rinvenirsi tra quelle acquisite mediante sottoscrizione delle obbligazioni emesse dall'amministrazione straordinaria di ILVA S.p.A. e successivamente versate in apposito patrimonio destinato all'attuazione e alla realizzazione del piano per la tutela ambientale.

#### **2.15 Riduzione dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 40)**

In sede di rimodulazione del PNRR, è stata inserita la milestone M1C1-72-bis, che prevede, tra l'altro, la riduzione dei tempi di erogazione dei trasferimenti di risorse finanziarie tra i diversi livelli di governo. A tal fine, il Decreto dispone la riduzione, da 45 a 30 giorni, del termine entro cui le stazioni appaltanti pubbliche possono notificare al cedente e al cessionario il rifiuto della cessione di crediti da corrispettivo di appalto, concessione e concorso di progettazione.

Inoltre, con riferimento ai trasferimenti di risorse tra pubbliche amministrazioni, si riduce da sessanta a trenta giorni, in linea con la disciplina europea e nazionale, il termine massimo

per effettuare il versamento delle risorse finanziarie all'Amministrazione pubblica destinataria.

Vengono poi introdotti nuovi obblighi di trasparenza, a carico delle PA, con riferimento all'ammontare complessivo dello stock di debiti commerciali residui scaduti e non pagati.

In particolare, si prevede che le PA comunichino, tramite la piattaforma dei crediti commerciali e nel mese successivo a ciascun trimestre, lo *stock* di debiti commerciali residui scaduti alla fine di ciascun trimestre dell'anno. Tali dati dovranno essere pubblicati anche sul sito web istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

É inoltre prevista l'adozione di un piano di superamento dei ritardi, a carico dei Ministeri e dei Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti, nonché, in quanto compatibili, delle Province e Città metropolitane.

In particolare, per quei i Ministeri che, al 31 dicembre 2023, presentavano un ritardo nei tempi di pagamento - sulla base dell'indicatore di ritardo annuale ex art. 1, co. 859, lettera b), della legge n. 145/2018 - è previsto che effettuino, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del Decreto, un'analisi delle cause, anche di carattere organizzativo, che non consentono il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali e, al fine di superare tale ritardo, predispongano - entro il medesimo termine - un Piano degli interventi necessari.

Tale Piano, approvato con decreto ministeriale, va successivamente trasmesso, entro il 31 marzo 2024, al MEF. Quest'ultimo, allo scopo di monitorarne l'attuazione, costituisce, entro i successivi trenta giorni, apposite task-force composte da rappresentanti del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, dei Ministeri interessati e della Struttura di missione PNRR operante presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Qualora vengano riscontrati significativi disallineamenti rispetto a quanto previsto dal Piano ovvero risulti necessario avviare specifici interventi d'intesa con altre pubbliche amministrazioni, il MEF provvede a darne comunicazione alla Cabina di regia per il PNRR.

In via analoga, con riferimento ai Comuni, si prevede che i Sindaci dei Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti che, al 31 dicembre 2023, presentavano un ritardo nei pagamenti superiore a dieci giorni (calcolato sulla base dell'indicatore di cui sopra), sono tenuti a effettuare, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del DL, un'analisi delle cause, anche di natura organizzativa, del ritardo e a predisporre un Piano degli interventi necessari per il superamento del ritardo.

La proposta del Piano è trasmessa, entro il 31 marzo 2024, al Tavolo tecnico per la verifica dei piani comunali, istituito a tal fine dal Decreto in esame presso il MEF e composto dal MEF, MIT, Struttura di Missione PNRR e ANCI. Terminata l'istruttoria sulle proposte del Piano degli interventi, entro il 31 maggio 2024 il Tavolo tecnico comunica ai comuni gli esiti

della valutazione effettuata e, in caso di valutazione positiva da parte del Tavolo ovvero in caso di accettazione, da parte del Comune, delle modifiche proposte dal Tavolo, si prevede la sottoscrizione di un accordo tra il Sindaco interessato e il MEF, che recepisce il contenuto del Piano. Il Tavolo dovrà, poi, monitorare l'attuazione del Piano e, qualora riscontri disallineamenti significativi, ovvero ritenga necessari specifici interventi d'intesa con altre pubbliche amministrazioni, deve darne comunicazione alla Cabina di regia per il PNRR.

In caso di valutazione negativa della proposta di Piano e, comunque, di mancata sottoscrizione dell'accordo entro trenta giorni dalla data di comunicazione al Comune degli esiti dell'istruttoria, il Tavolo provvede ad informare la Cabina di Regia per il PNRR, per le valutazioni e delle iniziative di competenza.

Le misure previste per i Comuni si applicano anche alle Province e Città metropolitane che, al 31 dicembre 2023, presentavano un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti superiore a 10 giorni.

È certamente positivo che il DL, in coerenza con quanto previsto con la rimodulazione del PNRR, contenga disposizioni in tema di riduzione dei ritardi di pagamento delle Pubbliche Amministrazioni, con ciò rimettendo il tema stesso al centro del dibattito. In effetti, va sottolineato che, a dispetto dei progressi compiuti negli ultimi 10 anni, il fenomeno dei ritardati pagamenti delle PA nel nostro Paese è purtroppo ancora lontano dall'essere definitivamente superato.

In proposito, le misure del DL sono certamente positive. Tuttavia, le stesse appaiono ancora parziali e azioni più incisive sarebbero necessarie. In particolare, va innanzitutto messa in evidenza la necessità di interventi che riguardino tutte le amministrazioni, dunque anche le Regioni, le aziende sanitarie, oltre ai comuni di dimensioni minori; ciò al fine di scongiurare il rischio di penalizzare le imprese esclusivamente in ragione della tipologia del loro debitore.

Si dovrebbe poi anticipare, con riferimento ai rapporti tra imprese e PA, quanto previsto dalla proposta di Regolamento relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (presentata dalla Commissione Europea a settembre scorso) fissando a 30 giorni i termini di pagamento della PA, quindi eliminando le attuali deroghe.

È poi essenziale che la disciplina volta a contrastare i ritardati pagamenti delle PA comprenda non solo azioni finalizzate a contenere e sanzionare i ritardi rispetto ai termini contrattuali, ma anche quelle tese a scoraggiare comportamenti delle PA che portino a ritardare il momento della fatturazione e, dunque, le scadenze di pagamento. Può accadere, per esempio, che i tempi di verifica e collaudo siano molto lunghi, ritardando l'emissione delle fatture da parte delle imprese e, di conseguenza, gli incassi.

Sarebbe pertanto necessaria una regolamentazione chiara e precisa in materia, che disciplini anche i termini di verifiche e collaudi, prevedendo specifiche sanzioni per le pubbliche amministrazioni che non rispettino i tempi stabiliti.

Infine, si dovrebbe cogliere l'occasione del DL per abrogare le disposizioni contenute nella Legge di Bilancio per il 2024 che, nell'ambito delle misure finalizzate a consentire il ripiano del disavanzo di amministrazione delle Regioni a statuto ordinario, in presenza di determinate condizioni (art. 1, co. 455-463, della Legge), dettano una procedura *ad hoc* per la rilevazione e lo smaltimento, attraverso accordi transattivi, dei debiti commerciali delle Regioni che non risultano "buoni pagatori" nel 2023. Tale procedura, che a quanto risulta troverebbe applicazione solo con riferimento alla Regione Molise, lungi dal risolvere il problema dei ritardi di pagamento, appare fortemente penalizzante per le imprese fornitrici.

#### **2.16 Modifiche in materia di Codice di protezione dei dati personali (art. 44)**

Il Decreto, modificando il d.lgs. n. 196/2003, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali", interviene sulla disciplina del trattamento dei dati personali relativi alla salute.

In particolare, si prevede che tali dati, pseudonomizzati (al fine di escludere elementi identificativi diretti), debbano essere trattati, secondo le modalità individuate con decreto del Ministro della Salute e previo parere del Garante per la protezione dei dati personali, anche mediante interconnessione e nei limiti delle rispettive finalità istituzionali degli enti indicati in norma e cioè il Ministero della salute, ISS, AIFA, AGENAS, INMP, nonché, per i propri assistiti, anche dalle regioni e dalle province autonome.

Con uno o più decreti del Ministro della salute, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali, verrà disciplinata l'interconnessione, a livello nazionale, dei sistemi informativi per il trattamento di dati personali sanitari pseudonomizzati, su base individuale, ivi compreso il fascicolo sanitario elettronico (FSE). A tal fine le pubbliche amministrazioni adeguano i propri sistemi informativi. I decreti del Ministro della Salute, adottati nel rispetto della normativa e delle linee guida rilevanti in materia, definiscono le caratteristiche e disciplinano un ambiente di trattamento sicuro all'interno del quale vengono messi a disposizione, alle amministrazioni stesse, dati anonimi e pseudonimizzati, per le finalità istituzionali di ciascuno, con le modalità previste per il trattamento di dati sensibili per motivi di interesse pubblico rilevante. Per tali finalità, si provvederà a valere su risorse del PNRR (M6, C2, I1.3.2.3.2 - Infrastruttura tecnologica del Ministero della salute e analisi dei dati, modello predittivo per la vigilanza LEA).