



Artigiani
Imprenditori
d'Italia

XIX Legislatura

Senato della Repubblica

Commissione 8^a “Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica”

Documento di osservazioni e proposte

Conversione in legge del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, recante misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili

AS 1718

2 dicembre 2025

Il DL 175/2025 in commento, è intervenuto a disciplinare due temi particolarmente rilevanti per artigiani e piccole imprese.

Con l'art. 1, il Governo ha definito il percorso di uscita dal credito d'imposta Transizione 5.0 a seguito della rimodulazione delle risorse PNRR impegnate originariamente a copertura della misura (6,3 MLD di euro). Lo spostamento di circa 2,5 miliardi di euro verso altre destinazioni di spesa ha spiazzato il mondo delle imprese, a maggior ragione perché inizialmente sono state mantenute invariate le scadenze temporali previste per la presentazione delle richieste di accesso al beneficio (31 dicembre 2025).

Il clima di incertezza che si è venuto a creare ha di fatto determinato un'accelerazione nella presentazione delle richieste da parte delle imprese, colte dal panico per l'assenza di chiarezza circa il destino dei loro progetti di investimento. Di conseguenza, da una parte, molte imprese, per paura di restare escluse dalla misura, hanno dirottato le domande su 4.0; dall'altra, una volta esaurite anche tali risorse in poche ore, si è determinato l'*overbooking* su Transizione 5.0. È del tutto evidente, che la situazione che si è determinata ha compromesso la corretta valutazione dell'entità di richieste che sarebbero potute nel frattempo arrivare al Portale GSE.

Tale premessa è utile ad evidenziare che, a fronte del taglio di risorse intervenuto a valle di un processo di riprogrammazione delle risorse PNRR originariamente assegnate, la scelta della modalità di intervento ha certamente compromesso il normale funzionamento delle misure di agevolazione in un contesto di mercato in cui la certezza delle regole è la migliore garanzia di una allocazione efficiente delle risorse, tale da garantire quella stabilità necessaria alle scelte di investimento. Come abbiamo avuto modo di sottolineare già nel corso dell'incontro con il Governo, dello scorso 20 novembre, tale approccio ha incrinato il rapporto di fiducia tra imprese ed istituzioni, disorientando un sistema produttivo che vive già una congiuntura economica non semplice.

Peraltro, giova ricordare che Transizione 5.0 è stata una misura che ha purtroppo scontato tempistiche attuative troppo lunghe, oltre che la definizione di procedure di funzionamento articolate e complesse che, nella fase iniziale, hanno rappresentato una significativa barriera all'accesso, soprattutto per le imprese artigiane e di piccola dimensione che, più di altre, hanno scontato uno sforzo progettuale ed economico significativo per poter accedere alla misura. L'implementazione delle semplificazioni procedurali introdotte con la legge di bilancio 2025, fortemente sollecitate dalle scriventi associazioni, ha di fatto reso più fluido l'*iter* per l'accesso alla misura, facendo registrare un apprezzabile incremento degli investimenti, fino a superare le previsioni di spesa e le conseguenti criticità per le imprese.

Il presente DL disciplina le procedure di chiusura della misura, disponendo l'anticipo della scadenza per la presentazione delle domande al 27 novembre; inoltre, definisce una procedura stringente per la valutazione delle richieste, che prevede tra l'altro la possibilità per GSE di richiedere chiarimenti e/o integrazioni documentali alle imprese che hanno presentato richiesta di accesso al beneficio. In tal caso, le imprese sono tenute a rispondere tassativamente entro il 6 dicembre. Infine, dispone la copertura di 250 milioni di euro per la misura, ritenuti sufficienti a garantire l'accesso alla misura a tutte le domande ritenute idonee.

Considerando l'attuale stima della copertura e, in previsione che comunque si possa, con la legge di bilancio, rideterminare un fabbisogno adeguato a coprire le domande eleggibili alla scadenza individuata dal decreto-legge in discussione, evidenziamo che l'art. 1, comma 1 richiama delle *deadlines* che, a questa data, sono o già scadute o nell'imminenza di scadere. Segnaliamo, pertanto, la necessità che un eventuale intervento del Parlamento a modifica di queste date avvenga in un contesto di certezza normativa che garantisca le imprese

AS 1718 – DL Transizione 5.0

nel loro diritto di accesso al beneficio prevedendo, in particolare, il rispetto delle procedure di valutazione delle richieste e la certezza dell'assegnazione dei fondi alle domande idonee.

Inoltre, ricordiamo che la perentorietà delle scadenze indicate implica a monte l'efficienza dell'amministrazione nella valutazione delle richieste stesse, condizione necessaria ed imprescindibile per la tenuta della *exit strategy* disegnata dal Governo e, in generale, fondamentale per l'effettiva garanzia del diritto delle imprese all'accesso al beneficio. Ci è stata rappresentata infatti una certa lentezza, da parte di GSE, nella gestione delle richieste che, successivamente alla data di emanazione del decreto direttoriale che ha rimodulato la misura, è peggiorata anziché migliorare. Il comma 2 chiarisce il divieto di cumulo, specificando che una impresa non può presentare richiesta di accesso al credito d'imposta Transizione 5.0 e contemporaneamente al credito d'imposta per beni strumentali 4.0 in riferimento ai medesimi beni oggetto di agevolazione. Il chiarimento si è reso necessario a causa dell'accavallamento delle richieste ed è finalizzato a stimare con più precisione il fabbisogno necessario alle misure. È necessario, infatti, conoscere le risorse effettive a disposizione della misura 4.0 per il successivo trasferimento delle eventuali risorse eccedenti a supporto di Transizione 5.0.

Da ultimo, qualche considerazione sul futuro di Transizione 5.0, una misura controversa che tuttavia fino ad oggi ha rappresentato il principale intervento di politica industriale nel nostro Paese.

La scelta del Governo – attualmente al vaglio del Parlamento in sede di esame della Legge di Bilancio – di chiudere la stagione del credito d'imposta (4.0 e 5.0) optando a favore del superammortamento quale strumento principale di sostegno agli investimenti delle imprese, anche in considerazione della migliore gestione del carico sulla finanza pubblica, articolato su diversi anni, rappresenta un concreto aiuto alle imprese per l'aggiornamento tecnologico, l'innovazione dei processi produttivi e l'efficienza energetica, ma porta con sé alcune criticità per le piccole imprese e le imprese artigiane. Una assai rilevante riguarda l'importante restringimento della platea dei beneficiari: si ricorda che fu la Ragioneria generale dello Stato nel Documento di Economia e Finanza (DEF) del 2020 a mettere in evidenza nel passaggio opposto – dall'iperammortamento al credito d'imposta 4.0 – l'allargamento del 40% della platea delle imprese beneficiarie, quindi abbandonare il credito d'imposta significa impedire a quelle imprese di accedere ad una misura di supporto di più semplice fruibilità e, complessivamente, più aderente alle caratteristiche più tipiche di una piccola impresa.

In relazione al tema dello sviluppo delle rinnovabili presente all'art. 2 del DL in materia di aree idonee, si evidenzia che la loro definizione rende la disciplina poco chiara e contraddittoria rispetto all'impegno complessivo del paese in tema di decarbonizzazione, di sviluppo dell'energia pulita, di riduzione dei costi energetici e rafforzamento della sicurezza energetica.

La definizione delle aree idonee sembra avere un approccio restrittivo, che non valorizza adeguatamente il potenziale di sviluppo delle rinnovabili presente sui territori.

In primo luogo, la scelta di intervenire su tale tema con decretazione d'urgenza evidenzia la volontà del Governo di lasciare pochi margini all'azione attuativa regionale; tuttavia, l'assenza di consultazione con le regioni, oltre a precludere la possibilità di conoscere anche l'orientamento dei soggetti che vivono ed operano sui territori su un tema di sviluppo così rilevante, apre la strada a possibili contenziosi in sede costituzionale, rischiando di inficiare ancora una volta la definizione di un quadro strategico rilevante per lo sviluppo e la messa in sicurezza del Paese.

In secondo luogo, l'art. 2 estrae la definizione delle aree idonee dal d.lgs. 199/2021 – dove si trovava in coerenza con la direttiva RED II – e la colloca all'interno del d.lgs. 190/2024 che ha definito i regimi

AS 1718 – DL Transizione 5.0

autorizzativi per l'installazione delle rinnovabili, che è stato recentemente oggetto di revisione. Il c.d. decreto "correttivo" emanato solo qualche giorno fa, ha individuato un quadro normativo del *permitting* ulteriormente peggiorativo e penalizzante, in particolare per la realizzazione di piccoli impianti rinnovabili in autoconsumo per le PMI e per le famiglie.

L'art. 2 rimette la disciplina delle autorizzazioni per le aree idonee nella esclusiva competenza statale, ma nulla si dice in merito alla sorte dei procedimenti in corso, pendenti presso le diverse amministrazioni. In merito, sarebbe utile che il processo di conversione del DL vedesse l'introduzione di una norma transitoria di raccordo che faccia salvi i diritti degli utenti e gli impegni assunti da imprese e cittadini per l'avvio di un investimento così rilevante.

La definizione delle aree idonee a terra individua dei criteri quadro che richiamano in parte i punti già contenuti nell'art. 20 del d.lgs. 199/2021, salvaguardando quindi alcuni elementi cari alle scriventi Confederazioni, come la scelta di preferire installazione sui tetti degli edifici piuttosto che operare nuovo consumo di suolo.

Tuttavia, la somma dei criteri introdotti procede ad un restringimento del possibile spazio di sviluppo delle rinnovabili, con presenza di vincoli stringenti rispetto ai quali l'azione regionale non potrà derogare e che rappresentano un peggioramento sia rispetto alla normativa nazionale precedente (si pensi alla soppressione della terra *c-quater* dell'art. 20, comma 8 del d.lgs. 199/21, all'allargamento delle *solar belt* o alla nuova definizione delle distanze) sia rispetto alle leggi regionali precedentemente emanate sui territori.

Per esempio, nella Regione Umbria, l'impatto della nuova normativa limiterà la possibilità di installazione rinnovabile a circa il 4% del territorio, con grave danno per lo sviluppo di un *asset* strategico fondamentale per le PMI che rappresentiamo.

Auspichiamo quindi che, in sede di conversione, il decreto-legge possa recuperare almeno le definizioni precedenti più favorevoli all'implementazione della generazione distribuita e, in particolare, allo sviluppo di impianti di piccola taglia, oltre che fornire i necessari chiarimenti anche rispetto ad elementi nuovi e rilevanti come le disposizioni relative alle aree agricole e a quella che sembra una deroga positiva alla normativa rispetto al possibile sviluppo delle CER in queste specifiche aree.

Vogliamo cogliere l'occasione, da ultimo, di portare l'attenzione della Commissione sulle CER, altro tema importante per le piccole imprese, che non si discosta molto da quanto accaduto in relazione alla chiusura di Transizione 5.0.

Analogamente è toccata infatti alla Misura PNRR che finanzia il contributo in conto capitale del 40% per la costituzione delle comunità energetiche nei comuni fino a 50.000 abitanti. Anche questa è una misura caratterizzata da un *iter* attuativo lungo e complesso: basti pensare che l'estensione dell'ambito di applicazione, annunciata a fine febbraio, è stata attuata a partire da luglio. Tuttavia, una volta andata a regime, la misura ha visto una forte adesione da parte di imprese, cittadini e amministrazioni, che hanno programmato e strutturato gli investimenti per poter presentare richiesta di accesso al beneficio.

Anche in questo caso, la riduzione delle risorse operata dal Governo ha fortemente ridimensionato la misura (da 2,2 mld di euro a 795,5 mln di euro), mantenendo però inalterata la data di scadenza del bando al 30 novembre. Le domande sono state quindi presentate fino al termine previsto, superando abbondantemente la dotazione da ultimo indicata dal Governo: alla data del 30 novembre sono state infatti ricevute richieste per 1,456 miliardi di euro.

AS 1718 – DL Transizione 5.0

Anche in questo caso ci preme segnalare le difficoltà incontrate dalle imprese per il cambiamento delle regole in corsa, ed in tal senso evidenziamo la necessità di garantire a tutte le richieste, pervenute entro i termini e ritenute idonee, l'assegnazione delle risorse, a tutela del diritto di accesso delle imprese alla misura a parità di condizioni e nel rispetto dello sforzo di investimento che hanno realizzato, in una congiuntura storico-economica non incoraggiante in particolare per le piccole imprese.

Sarebbe infatti estremamente negativo lasciare nel limbo le imprese che hanno presentato idonea richiesta, rimandando a successivi eventuali scorrimenti delle graduatorie o a possibili rifinanziamenti futuri l'accesso alla misura. Inoltre, evidenziamo la necessità che le graduatorie per l'assegnazione siano esito di adeguata valutazione e non di un approccio più stringente di quello fin qui utilizzato – volto magari a "sfoltire" l'elenco delle richieste – per dare uguale garanzia di accesso a tutti i richiedenti.

Tra l'altro segnaliamo, in merito, la nota criticità legata alla connessione degli impianti alla rete elettrica, che sconta da tempo ritardi importanti sui territori e che anche in questo caso si manifesta ostacolando in maniera significativa la possibilità di accesso delle imprese alla misura. Poiché si tratta di un requisito oggettivo abilitante, che tuttavia non dipende direttamente dalla possibilità del richiedente in quanto è il distributore locale che deve procedere all'accettazione della richiesta di preventivo di connessione, non riteniamo equo che l'impresa paghi con l'esclusione dal beneficio l'inefficienza di altri.