



Audizione

presso la V Commissione Bilancio, nell'ambito dell'esame del DL 19/2026: Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione (C. 2807)

(3 marzo 2026)

PREMESSA

Il decreto-legge 19/26 è l'ennesimo provvedimento della legislatura che - con la motivazione del dover rispettare condizionalità, o approvare riforme, o attuare investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - tratta una pluralità di materie e mobilita una quantità di risorse che, in una situazione ordinaria, richiederebbero ben altre procedure. La stessa possibilità di apportare modifiche sostanziali nel corso dell'iter parlamentare di conversione appare improbabile.

A conferma di una prassi che si è andata consolidando nel tempo abbiamo appreso dal sito della Commissione Europea che il Governo, all'insaputa dell'opinione pubblica, ha sottoposto alla stessa, la settimana scorsa, un'ulteriore rimodulazione del Piano, senza che nessuno sappia quali siano le modifiche proposte in vista della nona rata.

Insomma, si è passati da un Piano per trasformare il Paese con gli strumenti della partecipazione e della condivisione di obiettivi e strumenti, a un documento tecnico di livello elevatissimo da attuare presto e bene con una totale compressione del dialogo con le parti sociali e con l'emarginazione del Parlamento, fino ad arrivare a una concezione della gestione del PNRR in cui tutte le decisioni vengono concentrate a Palazzo Chigi.

Un primo problema, quindi, ha a che fare con la partecipazione e la trasparenza con cui si sta attuando questa fase del Piano. Vanno individuate regole e modalità di coinvolgimento del partenariato economico e sociale, con specifico riferimento alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Chiediamo l'istituzione, in tempi brevi, di una cabina di coordinamento sulle riforme e sugli investimenti del PNRR che avranno un impatto sociale anche dopo il 2026, con la piena partecipazione delle parti sociali.

Ci riferiamo, ad esempio: al Piano d'azione nazionale contro il lavoro sommerso; alle riforme delle politiche attive del mercato del lavoro; a quelle sulla disabilità, sulla non autosufficienza, della sanità

territoriale; a quelle relative al sistema di istruzione, al rafforzamento dell'efficienza dell'infrastruttura ferroviaria; alle riforme della pubblica amministrazione, della legislazione sugli alloggi per studenti universitari, alla gestione dei nidi d'infanzia, ecc.

Ed è fondamentale conoscere i dati e le informazioni, quindi torniamo a chiedere l'accesso diretto in ambiente dedicato alla banca dati REGIS per le Parti sociali.

Nel merito, il provvedimento sancisce l'avvio di una sorta di fase due del PNRR, che proseguirà anche dopo il 2026, in considerazione della previsione dell'utilizzo di risparmi e delle economie a seguito del completamento dei progetti da parte dei soggetti attuatori e della creazione di ulteriori strumenti finanziari per incentivare gli investimenti, spalmando le risorse fino al 2030.

Infatti, si prorogano fino al 31 dicembre 2029 le strutture apicali e la governance delle amministrazioni centrali che hanno gestito fin qui il PNRR, a partire dalla Presidenza del Consiglio.

Sul primo punto, il Decreto-Legge appare generico su rifinanziamento, rimodulazione o riprogrammazione delle risorse in favore di specifiche iniziative e di singoli interventi. Chiediamo allora che nessuna risorsa risparmiata sia distratta dai fini del PNRR e che vengano definite priorità vincolanti (salute, non autosufficienza, disabilità ecc.).

Sul secondo punto, anche tenuto conto delle dimensioni, in termini di dotazioni di risorse, che hanno assunto tali strumenti (oltre 23 miliardi), vanno introdotte disposizioni che rendano effettiva e verificabile la prescrizione del PNRR nella versione del 27 novembre 2025: la decisione finale di aggiudicazione degli aiuti è adottata da un comitato per gli investimenti o da un altro organo direttivo equivalente pertinente e approvata a maggioranza dai membri... indipendenti dal governo.

Le disposizioni di semplificazione per i cittadini (Carta d'identità elettronica con scadenza illimitata per gli ultrasettantenni, tessera elettorale digitale, stop all'obbligo di conservare ricevute POS, ISEE, ecc.) devono essere accompagnate dal rafforzamento degli organici delle pubbliche amministrazioni e dal riconoscimento di retribuzioni adeguate del personale.

Relativamente alla riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi, manifestiamo preoccupazione per i vincoli paesaggistici ed ambientali, che necessitano di tempi più congrui per esprimere valutazioni approfondite.

In altre parole, sui temi sopra indicati il decreto privilegia la mera semplificazione di procedimenti, la cui attuazione peraltro è rimandata a una serie di provvedimenti successivi, e tempistiche più stringenti, ma ignora totalmente chi queste modifiche deve concretamente metterle in pratica e gestirle con scarsità di personale, problemi di funzionalità delle infrastrutture informatiche e digitali, divari dimensionali e territoriali degli enti pubblici, ecc.

La parte più cospicua degli strumenti finanziari è allocata nei programmi di sovvenzione per la concessione di contributi in conto capitale per investimenti in impianti di produzione di biometano, agrovoltai e di comunità energetiche rinnovabili e sistemi di autoconsumo collettivo. Premesso che la performance del PNRR in tema ambientale è stata largamente deludente e che la gestione dell'attuale Governo è stata totalmente incapace di connettere questo tema con le emergenze e le

condizionalità sociali (ad es. povertà energetica, povertà dei trasporti, microimprese vulnerabili, ecc.), riteniamo essenziale l'introduzione di alcuni elementi di garanzia:

- il rispetto del Do No Significant Harm (DNSH) deve essere assoluto senza introdurre nessun tipo di eccezione;*
- va istituito un sistema democratico e partecipato di monitoraggio e di valutazione in grado di verificare il rispetto dei tempi, dei diritti dei lavoratori, del principio di DNSH e degli obiettivi climatici, costituito da parti sociali, enti locali, società civile organizzata, mondo accademico e della ricerca.*

L'attuazione della Riforma PNRR per efficientare l'infrastruttura ferroviaria italiana, con particolare riferimento alla concorrenza nell'ambito dei servizi ferroviari regionali e dei servizi ferroviari intercity, desta forti preoccupazioni per i processi di privatizzazione che si intendono attuare e che presentano rischi per chi lavora nel settore:

- possibile mancato trasferimento automatico del personale ("clausola sociale") durante il cambio di operatore ferroviario nelle nuove gare regionali e/o Intercity;*
- pressione al ribasso sui costi del lavoro, applicazione di contratti collettivi meno vantaggiosi, aumento della precarietà.*

Il decreto, inoltre, non fornisce alcuna indicazione riguardo ai lotti che devono essere messi a gara per i servizi intercity.

È poi grave la disposizione che attribuisce alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di scorporare i lotti o servizi parziali al fine di affidarne la gestione ad altro operatore.

In tema di disabilità, esprimiamo forte preoccupazione per la prossima estensione della sperimentazione della Riforma. Sono già emerse numerose criticità nei territori coinvolti, che hanno inciso soprattutto sulle persone più fragili, compromettendo spesso l'effettiva esigibilità dei diritti.

Il Governo, oltre ad estendere la sperimentazione ad altre 40 province, intende risolvere il problema dello scarso numero di medici legali sostituendoli con medici non specializzati in materia, o con esperienze non adeguate, con possibili ricadute negative sulla qualità delle valutazioni e degli accertamenti.

L'eliminazione della possibilità, per chi è sottoposto alla valutazione di base, di richiedere direttamente all'INPS la trasmissione del certificato e l'attivazione del progetto di vita, rinviando tale richiesta a un momento successivo, appare volta a ridurre il numero delle domande, con un effetto disincentivante per le persone interessate.

In altre parole, il decreto prosegue nel percorso tracciato dal D.lgs. 62/2024, senza tuttavia introdurre i necessari correttivi che la fase di sperimentazione avrebbe dovuto consentire di individuare e senza recepire le richieste e le proposte formulate dagli attori coinvolti, determinando così ulteriori difficoltà per le persone con disabilità e per le loro famiglie.

Riguardo ai fondi sanitari, in assenza di un quadro regolatorio omogeneo, l'estensione del modello della previdenza complementare appare impropria. La norma rischia di attribuire alla COVIP una funzione sostanzialmente para-normativa (in materia di classificazione dei fondi, requisiti patrimoniali, schemi di bilancio, modalità di scambio informativo con Ministeri e Agenzia delle Entrate), prospettando la possibilità che i regolamenti della COVIP incidano su materie riservate alla legge, comprese le tipologie di fondi, i requisiti patrimoniali, i modelli associativi definiti dal Codice civile e il regime fiscale. Sarebbe più coerente che il legislatore definisca un quadro regolatorio chiaro, delimiti in modo puntuale oggetto, poteri e limiti della vigilanza e, solo successivamente, individui l'eventuale soggetto tecnico deputato a esercitarla, evitando sovrapposizioni, incertezze applicative e rischi di contenzioso.

Riguardo alla previdenza complementare, esprimiamo un giudizio fortemente critico sulla norma che modifica la base di calcolo del contributo dovuto dalle forme di previdenza complementare per il finanziamento della vigilanza. In un contesto reso particolarmente delicato dalle disposizioni contenute nell'ultima Legge di bilancio, che ha determinato diverse criticità per la previdenza complementare, l'effetto combinato di nuove regole sulla portabilità, dell'inasprimento delle sanzioni – elevate fino a 500mila euro – e dell'aumento potenziale dei contributi per la vigilanza configura un quadro di crescente pressione normativa ed economica sulle forme pensionistiche complementari negoziali. Si determina un indebolimento del modello fondato sulla contrattazione collettiva e sulla bilateralità, uno dei pilastri più solidi e positivi della previdenza complementare nel nostro Paese.

Gli interventi che riguardano scuola, università e ricerca confermano un approccio centrato su misure temporanee e di accompagnamento, senza affrontare le criticità strutturali del sistema pubblico della conoscenza. Ad esempio, si conferma il processo di dimensionamento della rete scolastica già avviato negli anni precedenti, prevedendo risorse straordinarie per sostenere le istituzioni scolastiche nate dagli accorpamenti. Al contrario, la rete scolastica andrebbe rafforzata, a partire dalle realtà territoriali più marginali.

In conclusione, sottolineiamo come, pur pensandola in modo diverso su molti temi, sarebbe necessario condividere le finalità originarie del PNRR: non certo cristallizzare lo stato delle cose esistenti, bensì favorire la trasformazione del nostro Paese sia rispetto alla struttura produttiva, sia – soprattutto – rispetto alle disuguaglianze sociali e ai divari territoriali, che vanno ridotti drasticamente.

Indice

Governance, rafforzamento delle capacità amministrativa delle amministrazioni titolari e dei soggetti attuatori delle misure PNRR.....	6
Accelerazione degli investimenti e ipersemplificazione delle procedure di attuazione delle Misure del PNRR	9
Misure di semplificazione per i cittadini e i consumatori ai sensi della Missione 1 Componente 1 del PNRR	11
Disposizioni in materia di ambiente	14
Disposizioni urgenti in materia di trasporto ferroviario	16
Disabilità.....	20
Salute.....	22
Previdenza complementare.....	27
Istruzione e ricerca	29
Politiche abitative	33
Giustizia	35
Fondo amianto per i lavoratori dei cantieri navali	37
Vigili del fuoco.....	38
Misure urgenti in materia di investimenti finanziati con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione	39
Disposizioni di carattere finanziario	41

Governance, rafforzamento delle capacità amministrativa delle amministrazioni titolari e dei soggetti attuatori delle misure PNRR

Le norme di seguito analizzate prorogano, di fatto fino al 2029, la governance che fino a oggi ha gestito il PNRR, in considerazione della previsione dell'utilizzo dei risparmi e delle economie a seguito del completamento dei progetti da parte dei soggetti attuatori e della creazione di ulteriori strumenti finanziari per incentivare gli investimenti, in modo da spalmare le risorse fino al 2030.

Per la CGIL, è indispensabile istituire, in tempi brevi, una cabina di coordinamento sulle riforme e sugli investimenti del PNRR che avranno un impatto sociale anche dopo il 2026, con la piena partecipazione delle parti sociali. Ci riferiamo, ad esempio: al Piano d'azione nazionale contro il lavoro sommerso, alle riforme delle politiche attive del mercato del lavoro, sulla disabilità, sulla non autosufficienza, della sanità territoriale; alle riforme relative al sistema di istruzione, e al rafforzamento dell'efficienza dell'infrastruttura ferroviaria; alle riforme della pubblica amministrazione e della legislazione sugli alloggi per studenti universitari; alla gestione dei nidi d'infanzia, ecc..

Fondamentale è poi l'accesso a dati e informazioni, per questo chiediamo la possibilità di accesso diretto in ambiente dedicato alla banca dati REGIS per le Parti sociali.

Monitoraggio rafforzato

Entro il dieci di ciascun mese i soggetti attuatori di misure PNRR sono tenuti a inserire sul sistema informatico «ReGiS» il cronoprogramma procedurale e finanziario di ciascun intervento aggiornato alla fine del mese precedente (*art.1 comma 1*).

Gli adempimenti riguardanti la gestione, il monitoraggio, la rendicontazione e i controlli delle amministrazioni centrali e dei soggetti attuatori delle misure PNRR sono estesi anche oltre il 31 dicembre 2026 (*art. 1 comma 2*).

È estesa l'operatività del sistema ReGis anche oltre 31 dicembre 2026 (*art. 1 comma 2*).

È previsto il rafforzamento del sistema ReGis anche in vista delle eventuali esigenze di monitoraggio degli altri programmi e interventi finanziati con risorse nazionali ed europee, ivi comprese le connesse azioni di supporto tecnico specialistico (*art. 1 comma 3*).

Proroghe e rafforzamento delle pubbliche amministrazioni

Sono prorogati fino al 31 dicembre 2026 gli incarichi di livello dirigenziale generale o non generale in essere della Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e delle unità di missione o strutture di livello dirigenziale istituite presso le Amministrazioni titolari (*art. 2 comma 1 primo periodo*).

Sono prorogati fino al 31 dicembre 2029 la Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, le unità di missione o strutture di livello dirigenziale istituite presso le Amministrazioni titolari e il Nucleo PNRR Stato-Regioni. Conseguentemente, sono prorogati fino al

31 dicembre 2029 i provvedimenti di comando, di collocamento fuori ruolo o applicazione di altro analogo istituto, relativi al personale non dirigenziale assegnato, alla data di entrata in vigore del decreto-legge, agli uffici delle predette strutture (*art. 2 comma 1 secondo e terzo periodo*).

Per l'attuazione delle suddette proroghe è autorizzata la *spesa di euro 24.644.072 per ciascuno degli anni dal 2027 al 2029* (*art. 2 comma 1, ultimo periodo*).

È previsto, dal 1° gennaio 2027, l'ampliamento della Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di 26 unità di personale non dirigenziale, da inquadrare in una categoria non superiore alla posizione economica F1 della categoria A del contratto collettivo nazionale di lavoro della Presidenza del Consiglio dei ministri. La Presidenza del Consiglio dei ministri è autorizzata a bandire un concorso pubblico per titoli ed esami per l'assunzione nei suddetti posti valorizzando, con apposito punteggio, l'eventuale esperienza professionale maturata presso gli uffici della Struttura di Missione PNRR, nonché *presso gli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri titolari di misure del PNRR* (*art. 2 commi 2 e 3*).

È prorogato fino al 31 dicembre 2029 la funzionalità della Struttura di Missione PNRR presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (*art. 2 comma 7*).

Sono prorogati fino al 31 dicembre 2026 gli incarichi di 39 esperti in possesso di specifica ed elevata competenza nello sviluppo e gestione di processi complessi nell'ambito della transizione ecologica ed energetica (*art. 2 commi 5 e 6*).

Sono stanziati 100 milioni di euro finalizzati ad individuare ed attuare ulteriori iniziative di supporto finalizzate ad assicurare l'adempimento degli obblighi di attuazione e rendicontazione degli obiettivi e dei traguardi del PNRR ivi compresi l'attivazione di nuove di procedure di gara da parte di Consip S.p.A. (*art. 2 comma 11*)

È previsto l'aggiornamento del decreto di riparto delle risorse PNRR (Investimento «2.2: Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance»), pari a 320 milioni di euro, a favore delle regioni e province autonome, finalizzato al conferimento di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti per il supporto alla gestione delle procedure complesse. (*art. 3 commi 1 e 2*)

Sono stanziati 700mila euro per il 2026 per lo svolgimento da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti delle attività di verifica delle rendicontazioni e di monitoraggio degli interventi finanziati nell'ambito della Missione 3, Componente 1, del PNRR. L'unità di missione presso il MIT è tenuta a svolgere anche attività di indirizzo e supporto tecnico ai soggetti attuatori e per attività di coordinamento istituzionale e relazionale (*art. 2 commi 8 e 9*).

Sono incrementate di 250mila euro per il 2026 le risorse assegnate alla Direzione centrale per la finanza locale del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno, al fine di garantire il servizio di supporto tecnico specialistico per la *gestione, l'attuazione, il monitoraggio e la rendicontazione delle risorse del PNRR* (*art. 3 comma 4*).

È prorogato fino al 31 dicembre 2027 il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria (*art. 2 commi 13 e 14*).

È potenziata la struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale, attraverso l'istituzione di una posizione dirigenziale

di livello generale, di 5 posizioni dirigenziali di livello non generale e l'assunzione di 130 unità funzionari di categoria A F1 del Contratto collettivo nazionale di lavoro della Presidenza del Consiglio dei ministri (*art. 3 commi 5, 6 e 7*).

Proroga di Accordi Quadro e Contratti Digitali

Al fine di evitare interruzioni nella gestione e rendicontazione del PNRR, è prevista la proroga degli accordi quadro, convenzioni e contratti quadro relativi a servizi specialistici di supporto alla trasformazione digitale, servizi cloud, project management (PMO) e demand office in favore delle pubbliche amministrazioni centrali titolari.

Condizioni:

- a) devono essere già in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge;
- b) la proroga non può eccedere il 50% del valore iniziale della convenzione o dell'accordo quadro e dura fino all'aggiudicazione delle nuove gare (comunque non oltre il termine di conclusione delle attività di rendicontazione e chiusura del PNRR) (*art. 2 comma 10*).

Assistenza tecnica e supporto

Al fine di rafforzare la funzionalità di ReGis, il MEF può stipulare convenzioni con la SoGei e con società a prevalente partecipazione pubblica (*art. 1 comma 3 secondo periodo*).

Sono previste risorse per l'eventuale indizione di nuove procedure di gara da parte di Consip S.p.A. per la sottoscrizione di accordi quadro, di convenzioni e di contratti quadro finalizzati all'affidamento da parte delle Amministrazioni centrali, titolari di programmi o interventi finanziati con le risorse del PNRR, di servizi applicativi in ottica cloud e di servizi di demand e PMO ovvero all'affidamento di servizi specialistici di supporto alla trasformazione digitale (*art. 2 comma 11 primo periodo*).

La società Eutalia S.p.A. è autorizzata a prestare attività di supporto tecnico-operativo, inclusa l'assistenza tecnica, in favore di regioni, enti locali, altri enti pubblici territoriali, società a totale partecipazione pubblica, enti pubblici non economici, agenzie, enti strumentali e altri organismi integralmente pubblici, sulla base di accordi quadro, convenzioni o altri strumenti di collaborazione istituzionale finalizzati ad accelerare e ottimizzare la realizzazione di interventi strategici o comunque indifferibili e urgenti a livello nazionale, regionale o locale e a favorire il rafforzamento della capacità amministrativa e operativa del settore pubblico (*art. 3 comma 8*).

Accelerazione degli investimenti e ipersemplicificazione delle procedure di attuazione delle Misure del PNRR

Le amministrazioni centrali titolari delle Misure PNRR:

- entro trenta giorni adottano i provvedimenti necessari a consentire il tempestivo conseguimento degli obiettivi e la realizzazione degli interventi indicati nel PNRR, come modificato a seguito della decisione di esecuzione del Consiglio del 27 novembre 2025, e per assicurare la loro rendicontazione e la formalizzazione delle richieste di pagamento;
- se necessario, procedono senza indugio all'aggiornamento di provvedimenti già adottati in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le modalità di adozione dei provvedimenti da aggiornare, ferme restando l'acquisizione dei pareri o delle intese di cui agli articoli 2, 3 e 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e la loro sottoposizione agli organi di controllo, ove previsti. I provvedimenti sono comunicati entro tre giorni alla Struttura di missione PNRR della Presidenza del Consiglio e alla Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per il PNRR (*art. 4 comma 1*).

Nell'ambito degli interventi di protezione civile, sono ridotti a dieci giorni i tempi per l'acquisizione ordinaria di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi e a trenta giorni per l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini. L'omessa o tardiva adozione del provvedimento è passibile di responsabilità disciplinare e costituisce elemento di valutazione della performance individuale del dirigente e del funzionario inadempiente (*art. 4 comma 2*).

In caso di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente, proveniente da un organo statale che sia idoneo a precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR, l'Autorità politica delegata in materia di PNRR ovvero il Ministro competente propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni, *che tengono luogo di tutti i pareri, nulla osta, autorizzazioni o provvedimenti necessari* (*art. 4 comma 3*).

Riguardo alle opere non più finanziate in tutto o in parte con le risorse del PNRR a seguito della Sesta rimodulazione, continuano ad applicarsi le misure di semplificazione in materia di affidamento di contratti pubblici e in materia di procedimenti amministrativi (*art. 4 comma 9*).

Sono introdotte disposizioni in tema di Conferenza decisoria in forma semplificata, di Conferenza simultanea, di Segnalazione certificata di inizio attività – Scia, di silenzio assenso previsti dalla Legge 241/90.

In particolare:

- si conferma che nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi, il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima

amministrazione non comunica all'interessato il provvedimento di diniego, ferma restando la facoltà di richiedere ulteriori informazioni o integrazioni documentali. Si stabilisce che il silenzio assenso non si forma nei soli casi in cui la domanda non sia stata ricevuta dalla amministrazione competente o sia priva degli elementi indispensabili per individuare l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto. L'amministrazione è tenuta a rilasciare in via telematica e automatica un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda;

- vengono ridotti i tempi entro i quali le amministrazioni coinvolte nella conferenza decisoria in forma semplificata devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza;
- tali determinazioni devono essere congruamente motivate, sono formulate in termini di assenso o dissenso e devono indicare le prescrizioni e le misure mitigatrici che rendano possibile l'assenso, quantificando, ove possibile, i relativi costi;
- sono ridotti i termini di conclusione della conferenza dei servizi in forma simultanea e in modalità sincrona (*art. 5 comma 1*).

Si stabilisce che la collocazione dei mezzi pubblicitari lungo le strade, anche su suolo privato, o in vista di esse, a eccezione delle isole di traffico delle intersezioni canalizzate, ove è vietata la posa di qualunque installazione diversa dalla prescritta segnaletica, è subordinata alla presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) (*Art. 5 comma 2*).

Commento

Riguardo alla prevista riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi, manifestiamo preoccupazione in merito a quelle che riguardano vincoli paesaggistici ed ambientali che, per la loro complessità, necessitano di tempi più congrui per esprimere valutazioni approfondite.

Misure di semplificazione per i cittadini e i consumatori ai sensi della Missione 1 Componente 1 del PNRR

Riguardo alle varie disposizioni di semplificazione per i cittadini (Carta d'identità elettronica con scadenza illimitata per gli ultrasessantenni, tessera elettorale digitale, stop all'obbligo di conservare ricevute POS, ISEE acquisito d'ufficio per prestazioni agevolate, ecc.) è necessario che esse siano accompagnate da forti processi di rafforzamento degli organici delle pubbliche amministrazioni, ancora condizionate da risorse limitate e competenze digitali disomogenee, e dal riconoscimento di retribuzioni adeguate del personale.

In altre parole su questo tema, ma anche sulla riduzione delle tempistiche dei procedimenti amministrativi, il decreto privilegia la mera elencazione degli interventi, la cui attuazione peraltro è rimandata a una serie di provvedimenti successivi, ma ignora totalmente chi queste modifiche deve concretamente metterle in pratica e gestirle con scarsità di personale, problemi di funzionalità delle infrastrutture informatiche e digitali, divari dimensionali e territoriali degli enti pubblici, ecc.

ISEE

La disposizione prevede che scuole, università, comuni e altre amministrazioni pubbliche che erogano prestazioni sociali agevolate acquisiscano d'ufficio dall'INPS, tramite la Piattaforma Digitale Nazionale Dati, i dati ISEE strettamente necessari alla concessione dei benefici, senza richiederli direttamente ai cittadini. (art. 6 comma 1)

Commento

Si tratta di un intervento che va nella direzione della semplificazione amministrativa e dell'attuazione concreta del principio secondo cui la pubblica amministrazione non deve chiedere più volte le stesse informazioni già in possesso di un'altra amministrazione. Per la CGIL questo obiettivo è condivisibile, perché può ridurre gli adempimenti burocratici, evitare errori formali, abbreviare i tempi di istruttoria e facilitare l'accesso a prestazioni fondamentali per studenti, famiglie, pensionati e lavoratori a basso reddito.

Riteniamo comunque utile precisare che, accanto ai processi di digitalizzazione e interoperabilità tra amministrazioni, deve essere esplicitamente riconosciuto e rafforzato il ruolo degli intermediari istituzionali, in particolare dei patronati e dei CAF. Questi soggetti svolgono una essenziale funzione pubblica di prossimità, orientamento e presa in carico, garantendo assistenza qualificata e personalizzata nell'accesso alle prestazioni sociali, nella corretta compilazione delle dichiarazioni e nella verifica delle posizioni individuali. Patronati e CAF rappresentano un presidio fondamentale di tutela dei diritti, soprattutto per le persone anziane, per chi ha minori competenze digitali e per chi si trova in condizioni di fragilità economica o sociale. In un contesto di crescente digitalizzazione, il loro ruolo non può essere ridimensionato, ma deve essere valorizzato e sostenuto, perché costituisce una garanzia concreta di inclusione e di effettiva esigibilità delle prestazioni sociali.

Carta di identità elettronica per gli ultrasessantenni

La carta di identità elettronica, rilasciata a decorrere dal 30 luglio 2026 a soggetti di età pari o superiore a settanta anni al momento della richiesta di rilascio, ha una durata illimitata ed è utilizzabile anche ai fini dell'espatrio (*art. 6 comma 2*).

Tessera elettorale digitale

La tessera elettorale può essere acquisita dall'elettore in modalità digitale sulla base dei dati integrati nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR). Con successivo decreto, da emanare entro dodici mesi, sono definite:

- le caratteristiche tecniche della tessera elettorale in formato digitale,
- l'eventuale confluenza nel portafoglio digitale italiano (Sistema IT-Wallet),
- le modalità di utilizzo digitale ovvero le modalità di utilizzo della copia analogica esclusivamente presso il seggio di iscrizione dell'elettore (*art. 6 comma 3*).

Ricorso straordinario al Capo dello Stato

È riformato il ricorso straordinario al Capo dello Stato, ora deciso con decreto del Presidente del Consiglio di Stato (*art. 6 commi 4, 5 e 6*).

Conservazione ricevute pagamenti con carta di credito, debito e prepagata

È eliminato l'obbligo per cittadini e imprese di conservare per dieci anni le ricevute cartacee diverse dalle fatture, scontrini o ricevute fiscali, generate dai terminali abilitati ad accettare pagamenti con carta di credito, debito e prepagata (*art. 8 comma 1*).

Obblighi di pubblicazione per amministrazioni ed imprese

Le pubbliche amministrazioni, ivi comprese le autorità portuali, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, gli enti pubblici economici e gli ordini professionali, le società in controllo pubblico, i cui dati sui pagamenti sono già presenti nella banca dati che alimenta il portale "Soldi pubblici", possono adempiere agli obblighi di trasparenza mediante la pubblicazione, nella sezione "Amministrazione trasparente", di un collegamento al portale stesso. Tale disposizione riguarda anche:

- le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a 500mila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni;
- limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a 500mila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

I predetti soggetti che trasmettono i propri dati alle banche dati nazionali, di cui all'allegato B al decreto legislativo 33/2013, assolvono agli ulteriori obblighi di pubblicazione previsti da tale decreto mediante la pubblicazione nella sezione «Amministrazione trasparente» del collegamento ipertestuale a tali banche dati (*art. 8 commi 2 e 3*).

Disposizioni in materia di ambiente

Art. 27

Programmi di sovvenzione del PNRR per la concessione di contributi in conto capitale in relazione a investimenti in impianti di produzione di biometano, agrovoltaici e di comunità energetiche rinnovabili e sistemi di autoconsumo collettivo di cui agli investimenti 1.4, 1.1, e 1.2 della Missione 2 – componente 2 del PNRR

L'articolo 27 istituisce i programmi di sovvenzione PNRR per la concessione di contributi in conto capitale in relazione a investimenti in nuovi impianti di produzione di biometano (e di riconversione e miglioramento dell'efficienza di impianti a biogas agricoli esistenti), impianti agrovoltaici, comunità energetiche rinnovabili e sistemi di autoconsumo collettivo, di cui agli Investimenti 1.4, 1.1 e 1.2 della Missione 2 – Componente 2 del PNRR.

La gestione passa dal MASE al GSE. Potranno accedere ai programmi i progetti conformi ai requisiti del d.lgs. n. 199/2021. Le misure devono rispettare il principio di non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali DNSH e non sono cumulabili, in relazione ai medesimi costi ammissibili, con altri contributi, crediti di imposta o agevolazioni a valere su risorse dell'Unione europea. Gli accordi di sovvenzione fra GSE e soggetti beneficiari dovranno essere stipulati entro il 30 giugno 2026 e gli impianti dovranno entrare in esercizio entro ventiquattro mesi dalla comunicazione degli accordi, allungando pertanto i tempi inizialmente previsti.

Commento

Con la sesta revisione del PNRR, l'investimento 1.2 per la promozione delle rinnovabili con le CER e l'autoconsumo è stato drasticamente ridotto, passando da una dotazione di 2,2 miliardi a 795,5 milioni di euro, a fronte di un numero crescente di domande del maggio 2025, seguito all'ampliamento della platea dei beneficiari dai Comuni da 5000 a quelli da 50000 abitanti. La CGIL ha sempre sostenuto che la revisione dovesse essere fatta non in base al numero degli abitanti dei comuni, ma dando priorità ai soggetti più vulnerabili e alle aree a maggior disagio economico, a prescindere dal numero di abitanti del Comune, prendendo in considerazione anche città metropolitane e Comuni di grandi dimensioni. In ogni caso, la decisione di tagliare le risorse rappresenta un colpevole freno alla transizione energetica e conferma l'ostilità del Governo allo sviluppo delle energie rinnovabili, indispensabili per garantire il contributo dell'Italia all'azione climatica, la sicurezza e l'indipendenza energetica, la riduzione dei costi energetici e il miglioramento della qualità dell'aria, la competitività delle imprese e il contrasto alla povertà energetica, oltre che rappresentare una grande opportunità di sviluppo e di nuova e buona occupazione. Dall'altra parte, mentre sono rimaste inalterate le risorse per l'agrovoltaico, con la sesta revisione il Governo ha aumentato la dotazione per gli investimenti negli impianti di biometano, che da tutti i punti di vista non rappresenta la soluzione migliore, da 1,92 a 2,36 miliardi di euro, con l'obiettivo di utilizzarlo per i trasporti, il settore industriale e il riscaldamento. È evidente anche qui l'intento del Governo di penalizzare l'elettrificazione e favorire il mantenimento della tecnologia legata alle fonti fossili

(motore endotermico invece del motore elettrico, caldaie invece di pompe di calore, utilizzo del biometano e del gas invece di idrogeno verde). Non è un caso che l'aumento delle risorse provenga proprio dal taglio delle risorse destinate alla produzione di idrogeno verde per i settori hard to abate.

Mantenendo tutte le critiche espresse alla rimodulazione delle risorse, in riferimento alle nuove disposizioni riteniamo essenziali alcuni elementi di garanzia:

- *il rispetto del DNSH deve essere assoluto, senza introdurre nessun tipo di eccezione;*
- *la composizione del comitato per gli investimenti deve garantirne l'effettiva indipendenza dal governo;*
- *deve essere istituito un sistema democratico e partecipato di monitoraggio e di valutazione in grado di verificare il rispetto dei tempi, dei diritti dei lavoratori, del principio di DNSH e degli obiettivi climatici costituito da parti sociali, enti locali, società civile organizzata, mondo accademico e della ricerca.*

Disposizioni urgenti in materia di trasporto ferroviario

Art. 22.

Disposizioni in materia di infrastruttura ferroviaria e concorrenza per l'attuazione della Riforma 1.3 «Rafforzare l'efficienza dell'infrastruttura ferroviaria in Italia» della Missione 3 - Componente 1 del PNRR

L'art. 22 introduce disposizioni finalizzate all'attuazione della Riforma PNRR relativa all'efficienza dell'infrastruttura ferroviaria italiana (Riforma 1.3 - M3C1), come modificata a seguito della sesta revisione del Piano approvata a novembre 2025.

La revisione prevede l'entrata in vigore, entro il 30 giugno 2026, delle disposizioni normative relative a:

- efficienza e rendimento degli investimenti pubblici;
- concorrenza;
- istituzione di un nuovo soggetto permanente interamente di proprietà dello Stato (RoSCo) sotto forma di società per azioni.

L'ultima disposizione, che prevedeva un investimento di 1,2 miliardi di euro, non è stata inserita nel Decreto-legge e si presume verrà stralciata con l'annunciata settima rimodulazione del PNRR.

Il Decreto-legge interviene sul Decreto legislativo 112/15 che disciplina:

- a) le regole relative all'utilizzo e alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria adibita a servizi ferroviari nazionali e internazionali e alle attività di trasporto per ferrovia delle imprese ferroviarie operanti in Italia;
- b) i criteri che disciplinano il rilascio, la proroga o la modifica delle licenze per la prestazione di servizi di trasporto ferroviario da parte delle imprese ferroviarie stabilite in Italia;
- c) i principi e le procedure da applicare nella determinazione e nella riscossione dei canoni dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e anche nell'assegnazione della capacità di tale infrastruttura.

È prevista l'adozione di un documento strategico pluriennale della mobilità (DSPM) da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che orienti la pianificazione infrastrutturale pluriennale dell'Italia per almeno dieci anni. Il documento definisce gli indirizzi strategici di lungo termine, promuove il trasporto multimodale e tiene pienamente conto delle esigenze industriali del settore delle imprese nella pianificazione infrastrutturale (ad esempio dando priorità a investimenti che colleghino le principali aree industriali e i poli logistici alla rete di trasporto). Il documento è trasmesso dal MIT alle competenti Commissioni parlamentari, alla Conferenza unificata e all'Autorità di regolazione dei trasporti, le quali si esprimono entro trenta giorni dalla sua ricezione,

decorso il quale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti procede all'approvazione di detto documento con proprio decreto (*comma 1 lettera a*).

Commento

Consideriamo positivi il coordinamento tra Ministero, ART, Regioni e RFI. I tempi previsti per l'espressione del parere vincolante sembrano, però, troppo stretti e difficilmente saranno rispettati.

Si conferma che i rapporti tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e lo Stato sono disciplinati da un atto di concessione e da uno o più contratti di programma. I contratti di programma sono stipulati per un periodo minimo di cinque anni:

- sono redatti in linea con gli obiettivi del DSPM;
- devono contenere gli obiettivi intermedi e finali e i traguardi intermedi e finali, espressi in termini quantitativi o qualitativi, da conseguire entro le scadenze temporali stabilite e gli indicatori di performance.

Il sistema per la determinazione dei bonus spettanti ai dirigenti della Rete Ferroviaria Italiana (RFI) dovrà tenere conto dei traguardi e obiettivi conseguiti e dei risultati ottenuti rispetto agli indicatori di prestazione stabiliti nel Contratto di Programma. A tal fine l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) in accordo con il MIT e, per i profili finanziari, sentito il Ministero dell'Economia e delle Finanze, individuerà gli indicatori di prestazione da allegare al Contratto di Programma.

L'Unità di missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti valuterà l'analisi costi-benefici dei grandi investimenti (quelli superiori a 50 milioni di euro) inclusi nel Contratto di Programma. I costi unitari utilizzati nell'analisi saranno confrontati con parametri di riferimento internazionali per diverse categorie di investimenti infrastrutturali nel settore ferroviario e dovranno essere coerenti con le linee guida dell'UE e nazionali in materia di analisi costi - benefici. Prima dell'adozione del Contratto di programma i risultati dell'analisi dei citati progetti saranno aperti alla consultazione delle parti interessate e saranno pubblicati una volta adottati (*comma 1 lettera b*).

Vengono ampliate le competenze dell'ART in relazione ai contratti di servizio pubblico nel settore ferroviario.

L'ART provvede a monitorare e a formulare pareri sulla definizione del campo di applicazione e sull'aggiudicazione (per le aggiudicazioni dirette e in house e le aggiudicazioni a operatori interni) dei contratti di servizio pubblico nel settore ferroviario, anche per quanto riguarda l'individuazione della dimensione ottimale di lotti efficienti tra i confini regionali e al loro interno (*comma 2*).

Sono introdotte disposizioni in merito alla concorrenza nell'ambito dei servizi ferroviari regionali e dei servizi ferroviari intercity (con possibile frazionamento in lotti). A tal fine, per garantire il pieno rispetto degli obblighi europei in materia di concorrenza nei servizi pubblici in concessione e adeguate valutazioni sull'equilibrio economico finanziario degli interventi infrastrutturali e nei trasporti, l'Unità di missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è attribuito il compito di sostenere la valutazione e l'analisi delle

concessioni ed effettuare l'analisi costi-benefici dei principali investimenti infrastrutturali (*comma 3*).

Commento

Esprimiamo forti preoccupazioni per i processi di privatizzazione che si intendono attuare e denunciando una serie di rischi per chi lavora in questo settore:

- *incertezza occupazionale - Rischio di mancato trasferimento automatico del personale ("clausola sociale") durante il cambio di operatore ferroviario nelle nuove gare regionali e/o Intercity;*
- *peggioramento contrattuale - Pressione al ribasso sui costi del lavoro, con rischio di applicazione di contratti collettivi meno vantaggiosi o aumento della precarietà (contratti a termine).*

Il decreto non fornisce alcuna indicazione riguardo ai lotti che devono essere messi a gara per i servizi intercity.

È inoltre grave la disposizione contemplata nel comma 3 dell'articolo 22, lettera a), n. 3), che attribuisce alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di scorporare i lotti o servizi parziali al fine di affidarne la gestione ad altro operatore.

Art. 23.

Disposizioni in materia di investimenti relativi alle infrastrutture ferroviarie di cui alla Missione 3 - Componente 1 del PNRR

La società Rete ferroviaria italiana S.p.A. (RFI S.p.A.) è autorizzata, fino al 30 marzo 2026, a erogare ai soggetti affidatari anticipazioni fino al 10% sulle riserve (maggiori costi) per i cantieri PNRR.

È previsto l'obbligo di garanzia fideiussoria per le anticipazioni; vi è il rischio di recupero somme in caso di parere negativo del Collegio Consultivo previsto dall'art. 215 del Codice dei contratti pubblici. (*comma 1*)

Commento

Nel Settore Edilizia e Cantieri (Infrastrutture) i principali rischi che intravediamo per il mondo del lavoro, ad esempio nel Gruppo Fs, sono i seguenti: il meccanismo di anticipazione delle riserve crea incertezza finanziaria; in caso di contestazioni legali future, la filiera dei pagamenti (operai e subappaltatori) rischia la paralisi e la perdita di moltissimi posti di lavoro.

Ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, alla società RFI S.p.A. è attribuito il potere di esproprio delle aree individuate, quali siti di conferimento dei materiali provenienti dalla realizzazione degli interventi di infrastrutture ferroviarie (*Comma 2*).

Commento

Non condividiamo l'estensione del potere espropriativo a RFI in quanto solleva diverse contraddizioni, muovendosi sul sottile confine tra pubblica utilità e diritto alla proprietà privata. Ricorre un'ulteriore contraddizione urbanistica, in quanto spesso i terreni espropriati sono agricoli o di pregio paesaggistico. Inoltre, si permette così di scavalcare i piani regolatori comunali, rischiando di contrapporre la pianificazione del territorio locale e le esigenze della grande opera nazionale.

Disabilità

Art. 7

Misure di semplificazione per l'attuazione della riforma in materia di disabilità

L'articolo 7 del Decreto prosegue il percorso di sperimentazione della cosiddetta "Riforma della disabilità", prevista dal D.lgs. 62/2025 in materia di valutazione della condizione di disabilità e di elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato.

Il comma 1 estende, a decorrere dal 1° marzo 2026, le attività di sperimentazione della riforma in materia di disabilità, prevista dal D.lgs. 62/2024, in ulteriori 40 province: Ancona, Arezzo, Ascoli Piceno, Asti, Bergamo, Bologna, Bolzano, Brindisi, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Caserta, Catania, Chieti, Como, Cosenza, Crotone, Cuneo, La Spezia, Massa Carrara, Messina, Milano, Mantova, Pavia, Piacenza, Pordenone, Potenza, Ravenna, Reggio Calabria, Rimini, Roma, Savona, Sondrio, Terni, Torino, Treviso, Udine, Venezia, Verona, Vibo Valentia.

I commi successivi intervengono sulle funzionalità delle commissioni INPS per la nuova modalità di valutazione, denominata "Valutazione di Base". In base al decreto in oggetto, il medico dell'INPS che presiede la Commissione può essere specializzato in medicina legale o in medicina del lavoro o in altre specializzazioni equipollenti o affini e, nel caso in cui non sia disponibile un medico con le precedenti specializzazioni, può essere nominato come presidente un medico che abbia svolto attività per almeno un anno, invece dei tre anni previsti dal D.lgs. 62/2024, in organi di accertamento in materia assistenziale o previdenziale, non più solo dell'INPS.

Nel caso di valutazione di minori era, inoltre, prevista la presenza di almeno uno dei medici nominati dall'INPS che fosse in possesso di specializzazione in pediatria, in neuropsichiatria infantile o equipollenti o affini o di specializzazione nella patologia che connota la condizione di salute della persona; con le modifiche introdotte, tale figura può essere assente fisicamente, ma partecipare alle unità di valutazione di base anche a distanza mediante video-collegamento.

Inoltre, vengono abrogati i commi 2 e 3 dell'articolo n. 15 del D.lgs. 62/2024, pertanto, al termine della visita, la persona sottoposta ad accertamento non ha più la possibilità di richiedere che la commissione INPS trasmetta agli Ambiti Territoriali il certificato che attesta la condizione di disabilità e quindi dia avvio al procedimento per l'elaborazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato. Solo successivamente, si potrà fare richiesta attraverso un apposito servizio telematico dell'INPS.

Infine, si prevede la possibilità per l'INPS di stipulare apposite convenzioni con le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la condivisione di banche dati e informazioni con le autonomie locali che forniscono prestazioni assistenziali o sanitarie allo scopo di agevolare l'erogazione delle prestazioni di rispettiva competenza alle persone con disabilità.

Commento

Non possiamo che esprimere una forte e rinnovata preoccupazione in merito alla prossima estensione della sperimentazione della Riforma. Nei mesi scorsi abbiamo più volte evidenziato le numerose criticità emerse nei territori coinvolti. Difficoltà che hanno inciso in modo particolare sulle persone più fragili, arrivando in diversi casi a compromettere l'effettiva esigibilità dei diritti.

La valutazione di base ha accentuato problemi che in alcune province già erano evidenti, e ne ha creato anche di nuovi: dal problema legato all'incremento dei costi del certificato medico introduttivo, alla difficoltà di trovare un medico disposto a compilarlo, fino ad arrivare alle commissioni INPS, con la difficoltà di reperire medici di medicina legale, nonché con il problema di trovare sedi adeguate.

Il Governo, oltre ad estendere la sperimentazione ad altre 40 province, intende risolvere il problema dello scarso numero di medici legali sostituendoli con medici non specializzati nella materia, o con esperienze non adeguate. Una scelta che rischia di incidere negativamente sulla qualità delle valutazioni e degli accertamenti, con conseguenze dirette sulle persone più vulnerabili.

L'eliminazione della possibilità, per chi è sottoposto alla valutazione di base, di richiedere direttamente all'INPS la trasmissione del certificato e l'attivazione del progetto di vita, rinviando tale richiesta a un momento successivo, appare, di fatto, una misura volta a ridurre il numero delle domande, con un effetto potenzialmente disincentivante per le persone interessate. A ciò si aggiungono le note difficoltà dei territori nell'attuazione concreta dei progetti di vita previsti dal D.lgs. 62/2024.

Come già evidenziato, il decreto in oggetto prosegue nel percorso tracciato dal D.lgs. 62/2024, senza tuttavia introdurre i necessari correttivi che la fase di sperimentazione avrebbe dovuto consentire di individuare e senza recepire le richieste e le proposte formulate dagli attori coinvolti, determinando così ulteriori difficoltà per le persone con disabilità e per le loro famiglie.

Salute

Art 4 comma 4

Misure di semplificazione per l'attuazione degli interventi previsti dal PNRR e per la realizzazione di quelli non più finanziati con risorse del medesimo

La disposizione si inserisce nel quadro dell'attuazione della Missione 6 (Salute) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Risponde alla necessità imperativa di rispettare il cronoprogramma europeo (scadenza giugno 2026). Essa introduce una misura acceleratoria volta a garantire la regolarità delle coperture finanziarie necessarie al completamento delle opere di edilizia sanitaria.

Viene soppresso il divieto di accesso alle risorse dell'ex Articolo 20 (Legge n. 67/1988) per quegli interventi che abbiano già beneficiato del "*Fondo per l'avvio delle opere indifferibili*" e consente alle Regioni di utilizzare i fondi stanziati per l'edilizia sanitaria ordinaria come copertura integrativa per i progetti PNRR, superando i precedenti vincoli di esclusività tra le fonti di finanziamento.

Il provvedimento rispetta il principio di invarianza finanziaria per il bilancio dello Stato, poiché si utilizzano risorse che erano già state stanziare e ripartite tra le Regioni.

Commento

Nonostante l'intento semplificatorio, l'applicazione del comma 4 espone le Regioni a rischi strutturali. L'utilizzo dei fondi ex Art. 20 comporta una diminuzione delle risorse originariamente destinate al piano pluriennale di edilizia sanitaria regionale, che si tradurrà nella sospensione o addirittura nel definanziamento degli interventi strutturali già previsti come, ad esempio, la messa a norma di Ospedali, l'acquisto di nuove tecnologie o nuove opere non rientranti nel perimetro PNRR.

L'urgenza di non disperdere i contributi PNRR rischia di tradursi in una riduzione della capacità di investimento sanitario regionale sul lungo periodo.

ART. 26 comma 3

Disposizioni in materia di accreditamento e di accordi contrattuali con il Servizio sanitario nazionale

Con l'art.26 comma 3 si introducono ulteriori criteri specifici dei quali tenere conto nell'ambito delle procedure di revisione complessiva del processo di convenzionamento delle strutture sanitarie che, alla luce di quanto previsto dall'articolo 36 della legge per la concorrenza 2023 (Legge n. 193 del 2024), dovrà concludersi entro il 31 dicembre 2026.

La revisione del sistema di autorizzazione e accreditamento, prevista dalla L.118/22 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza – governo Draghi) stabilì l'obbligo per le Regioni, sulla base di linee di indirizzo stabilite e monitorate/verificate a livello nazionale (ruolo affidato ad Agenas), di modificare le rispettive discipline di legge su autorizzazione/accreditamento e contrattualizzazione dei soggetti erogatori privati della sanità e del sociosanitario. Quella disciplina, intervenendo direttamente sul DLgs 502/92, con successiva Intesa in Conferenza Stato Regioni (15/12/22) e

Decreto Ministeriale (DM Salute 19/12/22), stabilì i requisiti cui le Regioni debbono attenersi, suddividendoli in due gruppi: il primo (Allegato A al Dm), relativo ai pre-requisiti necessari all'accreditamento di nuove strutture o al rilascio dello stesso per nuove attività su strutture preesistenti; il secondo (Allegato B) relativo ai requisiti necessari per la stipula degli accordi contrattuali con i soggetti erogatori, previa procedura di selezione pubblica. Già in occasione delle modifiche operate dalla normativa suddetta, pur valutando positivamente l'introduzione di criteri selettivi basati su qualità, appropriatezza, attività già svolta ed esito dei controlli effettuati dagli appositi organismi regionali, coerenza con la programmazione regionale che, come noto, è prerogativa esclusiva delle Regioni, rilevammo come tra i requisiti mancassero totalmente quelli relativi al rispetto degli standard assistenziali, alla continuità occupazionale e al rispetto dei Ccnl sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e rinnovate nei tempi delle loro decorrenze.

Successivamente, il termine previsto dalla normativa suddetta fu più volte prorogato fino ad arrivare alle modifiche intervenute con la L.193/24 all'art.36 con la quale fu sospesa l'efficacia delle disposizioni in oggetto, compreso il Dm 19/12/22, fino agli esiti dei lavori in Conferenza Stato-Regioni e comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2026. Con tale modifica furono anche introdotti due nuovi principi cui attenersi in tema di revisione della disciplina, la continuità assistenziale e la differenziazione, nelle procedure ad evidenza pubblica, tra rinnovi e nuovi accordi contrattuali. In particolare, quest'ultimo principio già non appariva chiaro riguardo gli obiettivi che ci si poneva in quanto tale distinzione era già presente all'interno dei criteri contenuti nella disciplina vigente e nello stesso Dm, laddove si indica di tenere conto dell'attività già svolta dai soggetti contrattualizzati.

Commento

Sono trascorsi quattro anni dall'emanazione della disciplina in oggetto e a tutt'oggi si è di fronte ad un'ulteriore e significativa modifica della normativa, che rischia di rendere incerta per un tempo indefinito la regolazione di un sistema che è parte significativa e rilevante del Servizio Sanitario e Sociosanitario nazionale. Un'incertezza che si aggiunge ad una situazione del tutto inaccettabile per ciò che riguarda le lavoratrici e i lavoratori di tali settori, per i quali da anni continuiamo a richiedere, mobilitandoci, rinnovi contrattuali adeguati, qualità e sicurezza delle condizioni di lavoro.

Riguardo le modifiche contenute all'articolo 26 comma 3 lettera a): valutiamo positivamente la modifica del comma 1-bis della L. 193/24 all'art.36 quanto al principio della continuità occupazionale e, a seguito della riscrittura del comma, all'eliminazione della differenziazione tra rinnovi e nuove richieste, per le ragioni sopra enunciate, sempre che tali principi siano salvaguardati all'interno dell'intesa in Conferenza Stato Regioni, da adottarsi entro il 31 dicembre 2026. In riferimento al percorso istituzionale che porterà a tale intesa e quindi ad un nuovo Decreto Ministeriale da adottarsi al fine del recepimento di tali principi e criteri direttivi, riteniamo sia necessario e ineludibile introdurre l'informazione e il confronto con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, per i riflessi e le ricadute che la revisione della disciplina sull'autorizzazione/accreditamento/contrattualizzazione ha sulla qualità/quantità dei livelli

essenziali di assistenza erogati alle/ai cittadine/i e sulla quantità/qualità dell'occupazione in tali settori.

In relazione alle modifiche contenute alla lettera b) nel comma 1-ter, rileviamo come esse intervengano solo sulla L.193/24 art. 36 e non sugli artt. 8-quater e 8-quinquies del Dlgs 502/92, che già contengono principi e criteri, peraltro condivisibili e coerenti, cui le Regioni debbono attenersi nella revisione delle discipline di accreditamento e nelle procedure ad evidenza pubblica per la contrattualizzazione dei soggetti erogatori. Principi e criteri di cui il Decreto ministeriale da emanarsi, previa Intesa in Conferenza Stato Regioni, dovrà definire e tradurre in modalità concrete l'art. 8-quater c.7 Dlsg 502/92 e l'art.8 quinquies comma 1-bis).

Nel merito delle modifiche proposte: non è chiaro come debba realizzarsi il "sistema premiante" orientato alla valorizzazione degli erogatori, posto che i criteri di seguito enunciati nelle modifiche proposte sono già contenuti nella normativa vigente e nel Decreto ministeriale del 19/12/22 e alcuni di questi contengono definizioni generiche e difficilmente traducibili in una procedura a evidenza pubblica. Con specifico riferimento alla lettera c), riteniamo che l'adeguato rapporto tra personale qualificato impegnato e numero degli assistiti citato debba essere definito in modo da rendere chiaro ed evidente che questo debba riferirsi al solo personale dipendente delle strutture, anche per evitare altre forme di lavoro che non prevedono controlli adeguati sull'orario di lavoro, con conseguenti rischi diretti tanto sul lavoratore quanto sui pazienti.

Riteniamo, quindi, che sia necessario indicare, come più volte abbiamo sostenuto, un rafforzamento dei principi e dei criteri che, nelle procedure selettive, privilegino sì la continuità occupazionale delle lavoratrici e dei lavoratori dipendenti di tali strutture/servizi, ma anche quegli erogatori che garantiscano il rispetto dei CCNL sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e rinnovati nei tempi delle loro decorrenze, la qualità, l'appropriatezza, gli standard assistenziali che risultino, prima di ogni altra cosa, uniformi sul territorio nazionale e in grado di garantire la qualità dell'assistenza che viene prima della continuità assistenziale.

Art. 29 commi da 3 a 11

Disposizioni sui fondi sanitari e socio-sanitari integrativi e sulle funzioni in materia da parte della COVIP

I commi da 3 a 11 assegnano alla COVIP, pur in assenza di competenze sanitarie, la funzione di soggetto vigilante sulla sanità integrativa, senza procedere a un espresso coordinamento né all'abrogazione della disciplina vigente, generando così criticità sotto il profilo della certezza del diritto e della gerarchia delle fonti.

La norma esclude dalla vigilanza le forme assicurative, quali ad esempio il nuovo "Fondo per i dipendenti del comparto scuola", determinando un sistema caratterizzato da nuovi adempimenti e da rischi sanzionatori per gli amministratori delle forme mutualistiche e solidaristiche, ma non per le forme assicurative di mercato.

L'attuale quadro normativo (d.lgs. 502/1992) attribuisce già funzioni di vigilanza allo Stato e alle Regioni; per le Società di Mutuo Soccorso la competenza è in capo al Ministero delle Imprese e del Made in Italy, mentre per le associazioni riconosciute essa spetta alle Prefetture. La nuova funzione assegnata alla COVIP non chiarisce se si sostituisca o si aggiunga alle competenze esistenti, né definisce in modo puntuale l'oggetto della vigilanza, i parametri tecnici di riferimento e le specifiche violazioni sanzionabili.

Commento

In assenza di un quadro regolatorio omogeneo, l'estensione del modello della previdenza complementare al settore dei fondi sanitari appare impropria. La maggior parte dei fondi opera in forma associativa, con autonomia statutaria e modelli decisionali democratici; inoltre, la quota eventualmente affidata a strumenti assicurativi è già soggetta alla vigilanza dell'IVASS.

La norma rischia di attribuire alla COVIP una funzione sostanzialmente para-normativa (in materia di classificazione dei fondi, requisiti patrimoniali, schemi di bilancio, modalità di scambio informativo con Ministeri e Agenzia delle Entrate), prospettando la possibilità che regolamenti della COVIP incidano su materie riservate alla legge, comprese le tipologie di fondi, i requisiti patrimoniali, i modelli associativi definiti dal Codice civile e il regime fiscale (artt. 10 e 51 TUIR). Ciò potrebbe determinare profili di illegittimità rispetto alla gerarchia delle fonti, comprimendo l'autonomia negoziale e gestionale delle parti istitutive dei fondi in assenza di un'esplicita e circoscritta delega legislativa.

La vigilanza della COVIP è formalmente limitata ai profili organizzativi, finanziari e di corretto funzionamento, con esclusione degli aspetti sanitari (comma 3). Tuttavia, alla Commissione è attribuito anche il controllo sul rispetto delle finalità integrative rispetto al SSN e sull'assenza di utilizzi impropri delle risorse. Tale possibilità di intervenire in merito all'utilizzo delle risorse destinate alle diverse prestazioni sanitarie rischia di comprimere l'autonomia gestionale delle parti istitutive, di mettere in discussione la sostenibilità dei fondi e di consentire a un soggetto terzo, privo di

competenze sanitarie, di incidere indirettamente sulla definizione delle prestazioni riconducibili al secondo pilastro, con possibili ricadute sul principio della sanità quale diritto universale.

Il nuovo contributo di vigilanza, parametrato alle risorse destinate alle prestazioni (fino allo 0,2 per mille), presenta inoltre un potenziale effetto distorsivo: una minore spesa per prestazioni comporterebbe una minore contribuzione alla COVIP, con il rischio di disincentivare l'allocazione diretta delle risorse a favore degli iscritti.

Nel complesso, la disposizione rischia dunque di attribuire alla COVIP una funzione sostanzialmente para-normativa, comprimendo l'autonomia negoziale e gestionale delle parti istitutive dei fondi in assenza di un quadro regolatorio primario chiaro e coordinato.

Sarebbe più utile prevedere l'istituzione di un registro complessivo dei "terzi paganti" presso il MEF, finalizzato alla mappatura integrale del settore e funzionale al controllo della spesa intermediata e delle detrazioni fiscali, evitando sovrapposizioni.

Appare pertanto più coerente che il legislatore definisca preliminarmente un quadro regolatorio chiaro, delimiti in modo puntuale oggetto, poteri e limiti della vigilanza e solo successivamente individui l'eventuale soggetto tecnico deputato a esercitarla, evitando sovrapposizioni, incertezze applicative e rischi di contenzioso.

Previdenza complementare

Art. 29 commi 1 e 2

Disposizioni in materia di Commissione di vigilanza sui fondi pensione

L'articolo 29 del decreto interviene in materia di previdenza complementare attraverso i commi 1 e 2, introducendo modifiche al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, e alla legge 8 agosto 1995, n. 335. In particolare, il comma 1 inserisce nel D.lgs. n. 252/2005 il nuovo articolo 19-sexies, rubricato "Risoluzione stragiudiziale delle controversie", prevedendo l'obbligo per i soggetti nei cui confronti la COVIP esercita l'attività di vigilanza, nonché per gli enti previdenziali privatizzati di cui ai Decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996, di aderire a sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie con iscritti, pensionati e beneficiari. In caso di mancata adesione è prevista l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 19-quater, comma 2, lettera b), secondo il procedimento disciplinato dall'articolo 19-quinquies del medesimo decreto.

Il nuovo articolo 19-sexies, al comma 2, attribuisce alla COVIP il compito di determinare, con proprio regolamento e nel rispetto dei principi e dei requisiti di cui al titolo II-bis della parte V del Codice del consumo (Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206), le modalità di svolgimento delle procedure di risoluzione delle controversie, i criteri di composizione dell'organo decidente e gli importi eventualmente posti a carico dei ricorrenti. È espressamente previsto che le procedure assicurino imparzialità, indipendenza, rapidità, economicità ed effettività della tutela. Il comma 3 stabilisce che il ricorso a tale sistema è alternativo alla procedura di mediazione di cui all'articolo 5, comma 1, del Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, e non pregiudica il ricorso agli altri strumenti di tutela previsti dall'ordinamento.

Il decreto prevede quindi, di fatto, la creazione di un arbitro per casse e fondi pensione, con l'obiettivo di favorire la risoluzione stragiudiziale delle eventuali controversie con gli iscritti. Anche in questo ambito il ruolo centrale sarà attribuito alla COVIP, alla quale spetterà il compito di adottare un regolamento volto a disciplinare sia le modalità di svolgimento delle procedure sia i criteri di composizione del nuovo organismo.

Il comma 2 dell'articolo 29 modifica invece l'articolo 13, comma 3, della Legge n. 335/1995, sostituendo il riferimento al contributo "non superiore allo 0,5 per mille dei flussi annuali dei contributi incassati" con quello "non superiore allo 0,1 per mille del totale delle risorse destinate alle prestazioni", cambiando così la base di calcolo del contributo dovuto dalle forme di previdenza complementare per il finanziamento della vigilanza.

Commento

Con il nuovo sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie, l'obiettivo dichiarato è quello di rafforzare le tutele degli iscritti e di favorire strumenti più rapidi ed economici rispetto al contenzioso giudiziario. Tuttavia, l'efficacia concreta dello strumento dipenderà in modo decisivo dalla qualità del regolamento che la COVIP sarà chiamata a predisporre. Diventa quindi fondamentale che la fase regolamentare sia costruita in modo equilibrato e condiviso, attraverso un confronto con le parti sociali e con i fondi pensione, per garantire che il nuovo meccanismo sia realmente uno strumento positivo di tutela e non produca, al contrario, appesantimenti procedurali o sovrapposizioni tali da aumentare il contenzioso anziché ridurlo.

Sul comma 2 dell'articolo 29, il giudizio non può che essere fortemente critico e per questo ne chiediamo la cancellazione. La modifica dell'articolo 13, comma 3, della Legge n. 335/1995 cambia radicalmente il meccanismo di finanziamento della vigilanza, passando da un contributo calcolato sui flussi annuali dei contributi incassati a un contributo parametrato sul totale delle risorse destinate alle prestazioni, cioè sul patrimonio complessivo delle forme di previdenza complementare. Al di là della diversa percentuale indicata, il cambio della base di calcolo comporta di fatto un ampliamento significativo della platea imponibile e apre alla possibilità di un incremento strutturale e stabile degli oneri a carico dei fondi pensione.

Si tratta di una scelta che interviene in un contesto già reso particolarmente delicato dalle disposizioni contenute nell'ultima Legge di bilancio, che ha introdotto diversi elementi di criticità per la previdenza complementare. Tra questi, la previsione della portabilità del contributo contrattuale rappresenta una delle misure più problematiche, perché rischia di produrre ricadute pesantissime sui fondi pensione negoziali, che per loro natura si fondano sul contratto collettivo nazionale e su un equilibrio costruito attraverso la contrattazione tra le parti sociali. La possibilità di spostare il contributo contrattuale indebolisce il legame tra contratto e fondo di riferimento, altera la logica mutualistica e può compromettere la sostenibilità economica di strutture che hanno dimostrato, in oltre trent'anni di esperienza, efficienza gestionale, bassi costi e tutela collettiva degli iscritti.

In questo quadro, la scelta di modificare il meccanismo di prelievo per il finanziamento della COVIP rischia di tradursi in un ulteriore aggravio economico per i fondi, proprio mentre il sistema è già sottoposto a tensioni rilevanti. L'effetto combinato di nuove regole sulla portabilità, dell'inasprimento delle sanzioni – che l'ultima Legge di bilancio ha elevato fino a 500mila euro – e dell'aumento potenziale dei contributi per la vigilanza configura un quadro di crescente pressione normativa ed economica sulle forme pensionistiche complementari negoziali. Il rischio concreto è che si determini un indebolimento del modello fondato sulla contrattazione collettiva e sulla bilateralità, con un impatto non solo organizzativo e finanziario, ma anche sistemico, su un'esperienza che rappresenta uno dei pilastri più solidi e positivi della previdenza complementare nel nostro Paese.

Istruzione e ricerca

Il Decreto-legge, agli articoli 18, 19 e 21, introduce diverse disposizioni che riguardano scuola, università e ricerca.

Si tratta di interventi che, pur incidendo su aspetti organizzativi e gestionali rilevanti, confermano un approccio centrato su misure temporanee e di accompagnamento, senza affrontare le criticità strutturali del sistema pubblico della conoscenza.

Reclutamento docenti: graduatorie regionali basate sul punteggio delle prove

Il decreto interviene sulle modalità di formazione degli elenchi regionali utilizzati, in via residuale, per le immissioni in ruolo del personale docente. La nuova previsione chiarisce che la posizione negli elenchi sarà determinata sulla base del punteggio conseguito nelle prove scritte e orali (art. 18 comma 2).

Commento

Si tratta di una precisazione utile che punta a rafforzare l'oggettività dei criteri di collocazione nelle graduatorie, contribuendo a ridurre possibili incertezze interpretative e a evitare comportamenti disomogenei tra le diverse commissioni esaminatrici.

Resta il nodo fondamentale per cui tutte le procedure di reclutamento dovrebbero essere improntate a criteri trasparenti, uniformi e coerenti su tutto il territorio nazionale, garantendo pari condizioni a tutte le candidate e a tutti i candidati e tutelando la regolarità delle procedure di assunzione.

Mobilità del personale docente: riconosciuto il ruolo della contrattazione

Il decreto introduce una previsione che riconosce esplicitamente il ruolo della contrattazione integrativa nella definizione dei criteri per la mobilità del personale docente, prevedendo la possibilità di stabilirne ulteriori rispetto a quelli fissati dalla normativa generale (art. 18 comma 1 lettera a).

Commento

Si tratta di un elemento positivo, perché rafforza il ruolo del contratto collettivo e della contrattazione come strumenti fondamentali per regolare materie che incidono direttamente sulle condizioni di lavoro e sui diritti del personale, restituendo alla sede negoziale uno spazio di intervento che negli ultimi anni era stato fortemente limitato dalla legislazione.

Tuttavia, questa apertura sembrerebbe riguardare esclusivamente parte del personale docente, mentre sarebbe necessario estendere pienamente questo principio anche ai DSGA neoassunti e al resto del personale del comparto istruzione e ricerca, affinché la mobilità sia regolata in modo esclusivo attraverso la contrattazione collettiva.

Accreditamento enti di formazione e qualificazione delle associazioni professionali

Il provvedimento interviene ridefinendo il sistema di accreditamento degli enti formatori previsto dal Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, attraverso un rafforzamento della funzione della direttiva ministeriale che diventa lo strumento di regolazione della qualificazione e dell'accREDITamento degli enti di formazione e delle associazioni professionali e disciplinari ai fini della formazione continua in servizio del personale scolastico. Viene, inoltre, abolito il requisito dell'esperienza almeno quinquennale nelle attività di formazione svolta in almeno tre regioni (art. 18 comma 1 lettera b).

Commento

Le modifiche apportate dalla norma, oltre ad assegnare un ruolo centrale al ministro nella scelta dell'accREDITamento degli enti di formazione, riducendo di fatto il pluralismo professionale e concentrando l'offerta su pochi soggetti accREDITati, indeboliscono la qualificazione stessa che non dovrà più dimostrare una consolidata esperienza interregionale nella formazione del personale scolastico.

Dimensionamento scolastico

Il decreto conferma il processo di dimensionamento della rete scolastica già avviato negli anni precedenti, prevedendo risorse straordinarie per sostenere le istituzioni scolastiche nate dagli accorpamenti. (art. 18 commi 4, 5 e 6)

Commento

Il Governo ha giustificato la riduzione delle autonomie scolastiche con la necessità di rispettare gli obiettivi del PNRR, ma ora utilizza proprio risorse legate al Piano per gestire le conseguenze degli accorpamenti, finanziando personale temporaneo e misure organizzative nelle scuole coinvolte.

Questo rappresenta un evidente paradosso: si riduce il numero delle scuole autonome e si aggravano le condizioni di lavoro, per poi destinare risorse pubbliche a compensare gli effetti negativi di quelle stesse scelte, senza affrontare il problema strutturale degli organici e della qualità del servizio.

Il decreto introduce, inoltre, un criterio che rischia di accentuare le disuguaglianze territoriali. Le risorse aggiuntive vengono assegnate prioritariamente alle regioni che hanno adottato i piani di dimensionamento conformi alle indicazioni ministeriali, mentre le regioni interessate da commissariamento o da ritardi nella definizione dei piani rischiano di essere penalizzate nell'accesso ai finanziamenti.

Questo meccanismo scarica sui territori e sulle comunità scolastiche le conseguenze di decisioni assunte a livello centrale e conferma una politica che riduce la presenza della scuola pubblica, soprattutto nelle aree più fragili del Paese.

Al contrario, la rete scolastica va rafforzata, a partire dalle realtà territoriali più esposte al rischio di marginalizzazione.

Personale ATA: nuovo rinvio dell'ordinamento professionale

Il Decreto rinvia ulteriormente l'attuazione del nuovo ordinamento professionale del personale ATA, già previsto dal contratto collettivo nazionale (*art. 18 comma 7*).

Commento

Si tratta di una decisione unilaterale del MIM che entra a gamba tesa sul CCNL e penalizza lavoratrici e lavoratori che attendono da anni il riconoscimento delle nuove aree professionali e delle relative progressioni.

Riforma degli istituti tecnici

Il Decreto aggiorna il parametro utilizzato per determinare il numero massimo di classi attivabili (*art. 18 comma 3*).

Commento

Questa scelta conferma un vincolo strutturale già previsto: la riforma deve essere realizzata senza nuove risorse e senza aumentare il numero complessivo delle classi. Il limite viene ora aggiornato utilizzando dati più recenti, ma resta immutata la logica di fondo, che impedisce qualsiasi espansione dell'offerta formativa.

Da un lato, il Governo presenta la riforma degli istituti tecnici come un intervento strategico per rafforzare l'istruzione tecnico-professionale e rispondere alle esigenze di innovazione del Paese; dall'altro, impone un tetto al numero delle classi che non consente alcuna crescita del sistema, nemmeno in presenza di un aumento delle iscrizioni.

In questo modo si svuota di significato il presunto carattere innovativo della riforma e si conferma un approccio basato esclusivamente sulla neutralità finanziaria, senza investimenti aggiuntivi in organici, laboratori e strutture.

Il rischio concreto è che la riforma si traduca in una riorganizzazione formale dei percorsi, senza un reale rafforzamento dell'istruzione tecnica e senza un miglioramento delle opportunità per studenti e territori.

Il rilancio dell'istruzione tecnica richiede investimenti strutturali, riduzione del numero di studenti per classe, rafforzamento degli organici e potenziamento dei laboratori, non vincoli che impediscono lo sviluppo del sistema.

Attuazione del PNRR nelle scuole

Per sostenere le scuole nell'attuazione delle riforme e degli investimenti legati al PNRR si prevede l'assegnazione temporanea di personale e risorse per la gestione amministrativa e organizzativa (art. 19).

Commento

Si tratta di misure che vanno bene, ma che scontano il limite del tempo. Così facendo, non affrontano le criticità strutturali legate alla carenza di organici e all'aumento dei carichi di lavoro nelle segreterie scolastiche e nelle istituzioni scolastiche.

Resta, pertanto, la necessità di superare la logica emergenziale e investire in modo strutturale sul personale e sull'organizzazione del sistema scolastico.

Università e Ricerca

Il decreto interviene sul diritto allo studio universitario e sulla realizzazione di nuove residenze per studenti, con l'obiettivo di accelerare l'attuazione degli investimenti previsti dal PNRR. Le disposizioni contenute nel Decreto intervengono, inoltre, su alcuni aspetti relativi alla gestione dei contratti di ricerca e alla programmazione delle risorse negli atenei (art. 18, 19 e 21).

Commento

Si tratta di misure che possono contribuire a migliorare alcuni aspetti del sistema, ma che non affrontano il problema principale: il sottofinanziamento strutturale dell'università italiana.

Negli ultimi anni il sistema universitario ha subito una progressiva riduzione delle risorse e del personale, una forte diffusione del lavoro precario, con migliaia di lavoratrici e lavoratori impiegati con contratti temporanei e senza prospettive di stabilizzazione e una crescente difficoltà nel garantire il diritto allo studio e l'accesso all'istruzione universitaria.

Senza un piano strutturale di finanziamento, reclutamento e stabilizzazione, accompagnato da un aumento stabile dei finanziamenti per università ed enti di ricerca, gli interventi legati al PNRR rischiano di avere un impatto limitato e temporaneo.

Politiche abitative

Articolo 20

Misure urgenti in materia di alloggi e di residenze per studenti universitari

L'articolo 20 interviene in materia di alloggi e residenze per universitari.

Il comma 1 proroga al 31 dicembre 2029 la carica del Commissario straordinario nominato fino al 31 dicembre 2026 e della struttura di supporto con uno stanziamento, per il triennio 2027-2029, di circa 786.000 euro all'anno.

Il comma 2, in continuità con gli interventi di semplificazione urbanistico-edilizia previsti dal DL 19/2024 (c.d. DL PNRR 4), al fine di semplificare ulteriormente l'attuazione degli interventi, prevede un'ulteriore deroga urbanistica, non rendendo più necessaria, laddove prevista dagli strumenti urbanistici, la previa approvazione di un piano attuativo, e sostituendola con un permesso di costruire convenzionato ai sensi dell'articolo 28-bis del Dpr 380/2001, qualora sia necessaria la realizzazione di opere di urbanizzazione a potenziamento di quelle già esistenti da cedere al Comune.

Commento

Si interviene rispetto a un target del PNRR che ha visto finora enormi ritardi, tanto da esternalizzare la gestione degli interventi, come previsto nell'ultima Legge di bilancio, dal Ministero dell'Università e della Ricerca a Cassa Depositi e Prestiti, che dovrà erogare 599 milioni di euro per realizzare circa 30mila posti letto residui. La proroga commissariale è necessaria, stante il meccanismo ora implementato con CdP, ma richiede, tuttavia, maggiore trasparenza e costante confronto con le parti sociali, finora assenti.

Si prevedono ulteriori snellimenti della pianificazione per interventi riferiti a privati, con la necessità di un monitoraggio attento, nel rapporto negoziale pubblico-privato, sugli impatti dei carichi urbanistici e sui servizi che devono essere adeguatamente valutati.

Articolo 9

Semplificazioni in materia di opere in prossimità della linea di vigilanza doganale e nel mare territoriale

L'articolo riguarda semplificazioni procedurali per opere in prossimità della linea di vigilanza doganale e nel mare territoriale, precisando che la realizzazione di costruzioni e altre opere permanenti, anche galleggianti, nonché le modifiche o lo spostamento di opere esistenti, è soggetta alla preventiva autorizzazione dell'ufficio dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli competente per territorio. Tale autorizzazione deve essere rilasciata entro trenta giorni dalla ricezione della relativa istanza e, in caso di inosservanza del termine, si intende rilasciata automaticamente per silenzio-assenso. L'autorizzazione costituisce un presupposto di legittimità per ogni altra autorizzazione

relativa all'esecuzione delle attività e non è necessaria per la realizzazione di opere interne a edifici o fabbricati già esistenti.

Giustizia

Facoltà assunzionali del Ministero della Giustizia

Si prevede un'autorizzazione per la stabilizzazione dei cosiddetti "precari 18x18", inizialmente assunti per 18 mesi poi prorogati di ulteriori 12 mesi il cui contratto è in scadenza al 28 febbraio 2026. Si tratta di alcuni precari parte del contingente delle assunzioni per le Regioni del sud dell'obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) delle politiche europee, in larga parte ex tirocinanti delle medesime Regioni con lunghi percorsi di precariato alle spalle, la cui aspirazione alla stabilizzazione è stata fortemente frustrata nel corso di questi mesi (art. 2 commi 19-21).

Commento

Riteniamo la norma un segnale importante, frutto anche della nostra costante mobilitazione per chiederne la stabilizzazione, ma crediamo debba essere fatto un ulteriore sforzo per completarne l'orario e determinare la loro assunzione full-time. Inoltre, la norma fa riferimento esclusivamente al Ministero della Giustizia, quando nel medesimo contingente sono presenti precari anche alle dipendenze del Ministero della Cultura, per cui chiediamo l'immediata predisposizione di una norma analoga. Come abbiamo già sostenuto più volte - e visto anche un recente ordine del giorno approvato dall'aula di Montecitorio con parere favorevole del Governo che impegna l'esecutivo a trovare delle soluzioni per la proroga dei loro contratti ormai in prossima scadenza - ribadiamo la necessità di individuare delle immediate garanzie per la loro continuità occupazionale, il reperimento delle risorse per la loro stabilizzazione e il passaggio a full-time.

Giustizia tributaria

Previste ulteriori modifiche alla disciplina applicabile ai magistrati tributari (art. 16).

Commento

Gli ulteriori atti conseguenti alla riforma prevista della magistratura tributaria riteniamo debbano necessariamente essere condivisi ed essere messi a disposizione del confronto con le organizzazioni sindacali, anche alla luce delle costanti indiscrezioni che continuano a circolare nell'ambito del personale delle corti di giustizia tributarie dipendente dal Ministero dell'Economia e Finanze, circa una ipotesi mai smentita di razionalizzazione e revisione delle sedi territoriali delle corti stesse. Riteniamo questo atteggiamento, da parte dell'amministrazione e poi in generale del Governo, fortemente critico e manchevole di rispetto in primis del proprio personale, che rischia di vedersi calare dall'alto l'ennesimo provvedimento di riorganizzazione, senza che questo sia stato adeguatamente valutato dalle lavoratrici e dai lavoratori, nonché dalle loro organizzazioni sindacali rappresentative.

Giustizia civile

Vengono introdotte ulteriori disposizioni per determinare il raggiungimento degli obiettivi posti dal PNRR sul capitolo giustizia (art. 17)

Commento

Si tratta dell'ennesimo provvedimento in questa direzione, a seguito anche dell'ultimo Decreto-legge giustizia (8 agosto 2025, n. 117), senza che ci sia stato un adeguato apprezzamento del contributo dato dal personale reclutato appositamente per questa finalità di cui al DL n. 80/2021. In questo senso, a seguito delle recenti dichiarazioni rese dal Ministero della Giustizia, è ragionevole presumere che siano solo circa 1.800 le unità di personale attualmente rimaste fuori dalle autorizzazioni alle stabilizzazioni: riteniamo necessario compiere quest'ultimo sforzo per stabilizzare l'intero contingente precario. A questo proposito, desta preoccupazione il distoglimento di una quota di risorse dai capitoli di spesa della Missione 1, Componente 1, Investimento 1.8 «Procedure di assunzione per i tribunali civili, penali e amministrativi», del PNRR, per realizzare gli obiettivi del decreto Casa che testimonia ancora una volta la necessità di finalizzare al meglio tutte le risorse utili per determinare l'obiettivo prioritario del rafforzamento della capacità amministrativa del Ministero della Giustizia.

Fondo amianto per i lavoratori dei cantieri navali

L'articolo 30, comma 11, nel definire l'ambito di operatività del Fondo per le vittime dell'amianto istituito per gli anni dal 2023 al 2026 dall'art. 24, c. 2, del D.L. 34/2023 in favore dei lavoratori di società a partecipazione pubblica che hanno contratto patologie asbesto correlate durante l'attività lavorativa prestata presso cantieri navali (o, in caso di decesso, in favore dei loro eredi):

- proroga tale ambito per il 2026, disponendo che per tale anno gli indennizzi siano erogati in favore dei lavoratori di cantieri navali o delle società titolari dei cantieri stessi indipendentemente dalla natura pubblica o privata della società;
- interviene sulla definizione delle modalità di erogazione degli indennizzi e l'ordine di priorità nell'utilizzo delle risorse già stanziato.

Commento

La norma interviene sul cosiddetto Fondo a favore di Fincantieri.

Il testo ripropone lo stesso impianto della precedente normativa finalizzata ad aiutare e privilegiare una singola azienda. Si tratta, infatti, di rimborsi per Fincantieri anche in relazione all'attività delle aziende private che operavano in appalto. Non è ben chiaro in che misura questa norma possa risolvere le obiezioni della Commissione europea in tema di "aiuti di Stato". In ogni caso, si continua a destinare risorse ad una sola impresa, di un solo settore economico, ignorando ogni significativo stanziamento universalistico (le vittime delle aziende dismesse) che, al contrario, dovrebbe essere garantito ed esteso per tutti i lavoratori, vittime e familiari attraverso il Fondo Vittime Amianto (Legge Prodi del 2008).

Vigili del fuoco

È previsto un incremento delle risorse a disposizione per ultimare la riforma dell'ordinamento del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, da realizzare mediante appositi decreti legislativi delegati dalla Legge 4 aprile 2025, n. 42, all'articolo 12 (*art. 2 comma 12*).

Commento

L'incremento delle risorse a disposizione per il Corpo dei Vigili del Fuoco è sicuramente positivo, ma sconta il fatto che il percorso fin qui portato avanti dall'amministrazione non risponde alle aspettative del personale. La proposta di riordino, infatti, tradisce la funzione essenziale di un Corpo di emergenza e soccorso che non deve avere compiti di pubblica sicurezza.

Riteniamo necessario quindi che venga riaperto il confronto con le organizzazioni sindacali rappresentative, al fine di individuare le migliori soluzioni per rafforzare il Corpo e per definire come impegnare le risorse aggiuntive stanziare.

Misure urgenti in materia di investimenti finanziati con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione

L'articolo 28 interviene in materia di gestione e riprogrammazione delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), incidendo sulle modalità di stipula degli Accordi per la coesione (comma 1), sulla disciplina delle anticipazioni (comma 1, lett. b), su incrementi e riallocazioni di risorse FSC (commi 2, 3 e 4), su una revoca di risorse non impegnate (comma 5).

Accordi di coesione

Vengono introdotte norme che semplificano la possibilità di modificare gli Accordi per la coesione sottoscritti tra Governo e Amministrazioni regionali o centrali (*art. 28 comma 1 lettera a*). Inoltre, le anticipazioni di cassa degli Accordi per la coesione salgono dal 10 al 20% del piano finanziario annuale (*art. 28 comma 1 lettera b*)

Commento

Si tratta di una modifica procedurale, non vengono introdotti nuovi stanziamenti, ma si incide sulle condizioni di sottoscrizione degli accordi FSC e sul livello di anticipazione.

La Relazione tecnica (sezione "ART. 28") afferma che il comma 1 dà attuazione all'Intesa Stato-Regioni del 29 dicembre 2025 ed è connesso alla priorità "Housing" nella riprogrammazione MTR dei programmi di coesione. In conclusione, si tratta di una disposizione ordinamentale senza effetti finanziari diretti.

Fondo turismo

È incrementato di 200 milioni di euro per il 2026, mediante l'utilizzo di residui, il Fondo turismo che, come è noto, è finalizzato alla sottoscrizione di quote o azioni di organismi di investimento collettivo del risparmio e fondi di investimento, gestiti da società di gestione del risparmio, in funzione di acquisto, ristrutturazione e valorizzazione di immobili destinati ad attività turistico-ricettive (*art. 28 comma 2*).

Aree interne

È previsto uno stanziamento di 90 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) 2021-2027 (10 milioni € per il 2026, 80 milioni € per il 2027), finalizzato a finanziare interventi su infrastrutture pubbliche nei comuni intermedi, periferici e ultraperiferici rientranti nella mappatura delle "Aree interne" del periodo di programmazione 2021-2027, tenuto conto della classificazione sismica.

La norma rinvia espressamente all'avviso pubblico già adottato dal Dipartimento Casa Italia e dal Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud, pubblicato in G.U. n. 3 del 5 gennaio 2026. (art. 28 comma 3).

Commento

Il comma rifinanzia e rafforza una misura già esistente ed estende la dotazione finanziaria a valere sul FSC 2021-2027. Si tratta di una riallocazione tematica all'interno della programmazione FSC 2021-2027, che rafforza l'asse "infrastrutturale" della SNAI e introduce un criterio oggettivo di priorità (classificazione sismica).

In particolare, si fa riferimento al perimetro territoriale SNAI (mappatura Aree interne) per una misura FSC "a bando" che nasce fuori dai dispositivi tipici della SNAI (strategia d'area, co-progettazione, governance multilivello), con il rischio di sovrapposizioni e doppi finanziamenti.

Gli interventi finanziati ai sensi del presente comma dovrebbero concorrere al rafforzamento degli obiettivi generali della Strategia nazionale per le Aree interne ed essere coerenti con la programmazione territoriale integrata. Si dovrebbe pertanto prevedere che l'ammissione al finanziamento degli interventi sia subordinata alla verifica di coerenza con la Strategia d'Area approvata, ove esistente, ovvero con la programmazione regionale per le Aree interne. Inoltre, i dati relativi agli interventi finanziati dovrebbero essere integrati nel sistema di monitoraggio delle Strategie per le Aree interne e nel Sistema nazionale di monitoraggio della politica di coesione.

Beni confiscati

Nell'ambito della valorizzazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali e di realizzazione di infrastrutture di recupero ambientale e di mobilità sostenibili nei territori del mezzogiorno d'Italia, è prevista l'assegnazione:

- di 8,5 milioni di euro per il completamento dell'investimento relativo al complesso denominato «La Balzana», situato nel comune di Santa Maria la Fossa, in provincia di Caserta;
- di 7,2 milioni di euro per la realizzazione di infrastrutture di recupero ambientale e di mobilità sostenibile nel comune di Statte, in provincia di Taranto (art. 28 comma 4).

Revoca risorse non impegnate del FSC

È revocata la somma di euro 15,7 milioni di euro del FSC assegnata al Programma operativo complementare al Programma operativo nazionale Governance e capacità istituzionale 2014-2020 per l'assunzione con contratti a tempo determinato o per la stipula di contratti di collaborazione di personale in possesso di specifiche professionalità o di adeguato titolo di studio. Tali risorse rientrano nella disponibilità del FSC (Art. 28 comma 5).

Disposizioni di carattere finanziario

Utilizzo dei risparmi

Le risorse indicate nell'allegato 2, pari a € 1.587,51 milioni, presenti nei due conti di tesoreria nei quali confluiscono le risorse relative ai contributi a fondo perduto e a titolo di prestito, concorrono ai versamenti all'entrata dello Stato così come previsto dalla Legge di bilancio 2026 (art. 1 comma 742). All'individuazione delle singole misure cui imputare tali risorse provvede il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentite la Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e le singole Amministrazioni interessate (art. 30 comma 1).

Nella seguente tabella il quadro delle economie finora accertate.

AMMINISTRAZIONE TITOLARE	IMPORTO
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOP. INTERNAZIONALE	300.000.000,00
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	10.465.901,00
MINISTERO DELLA CULTURA	166.299.233,57
MINISTERO DELLA SALUTE	122.192.167,41
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA	124.582.358,34
MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY	208.878.575,08
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	65.202.347,69
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	47.500.000,00
MINISTERO DELL'INTERNO	22.500.020,16

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO	300.000.000,00
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	120.749.017,32
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	99.140.379,43
TOTALE	1.587.510.000,00

Sui medesimi conti sono versate le economie a seguito del completamento dei progetti da parte dei soggetti attuatori (*art. 30 comma 2*).

Successivamente al 30 giugno 2026 il Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro degli Affari europei, il PNRR e le Politiche di Coesione, accerta le risorse sulle quali non sussistono impegni di spesa giuridicamente vincolanti. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si provvede ad assegnare tali risorse in favore di specifiche iniziative e di singoli interventi, anche mediante il rifinanziamento, la rimodulazione o riprogrammazione delle risorse previste a legislazione vigente (*art. 30 commi 3, 4 e 5*).

Sulle risorse finalizzate all'attuazione del PNRR nella disponibilità dei soggetti attuatori degli interventi o dei gestori degli strumenti finanziari attivati nell'ambito del Piano, non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento presso le sezioni di tesoreria dello Stato, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio (*art. 30 comma 6*).

Strumenti finanziari

I soggetti gestori degli strumenti finanziari attivati nell'ambito del PNRR sono tenuti ad effettuare le attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo, assicurando il corretto, efficace e tempestivo utilizzo delle risorse finanziarie assegnate. Le amministrazioni centrali, titolari delle misure PNRR realizzate attraverso gli strumenti finanziari, assicurano il presidio sull'espletamento degli adempimenti dei gestori, utilizzando il sistema informatico ReGis anche dopo il 31 dicembre 2026. In caso di mancata o parziale realizzazione degli interventi, di indebito o mancato utilizzo delle relative risorse, le Amministrazioni centrali effettuano i recuperi delle risorse nei confronti dei soggetti gestori degli strumenti finanziari. Le eventuali risorse rimaste inutilizzate, in tutto o in parte, possono essere assegnate in favore di specifiche iniziative e di singoli interventi (*art. 30 commi 7, 8, 9 e 10*).

Commento

Il Decreto - legge sancisce di fatto l'avvio di una sorta di fase due del PNRR, che proseguirà anche dopo il 2026, in considerazione della previsione dell'utilizzo di risparmi e delle economie a seguito del completamento dei progetti da parte dei soggetti attuatori e della creazione di ulteriori strumenti finanziari per incentivare gli investimenti, in modo da spalmare le risorse fino al 2030 (art.30). Ciò è confermato dalla proroga fino al 31 dicembre 2029 delle strutture apicali e della governance delle amministrazioni centrali che hanno gestito fino ad oggi il Piano, a partire dalla Presidenza del Consiglio.

Sul primo punto, riteniamo che quanto previsto dal Decreto-legge, rispetto al rifinanziamento, rimodulazione o riprogrammazione delle risorse in favore di specifiche iniziative e di singoli interventi, appare generico. Per questo chiediamo, da un lato, che venga esplicitato che nessuna risorsa risparmiata sarà distratta per altri fini che non siano coerenti con il PNRR e, dall'altro, che vengano definite priorità vincolanti nel loro utilizzo come ad esempio salute, non autosufficienza, disabilità ecc.

Sul secondo punto, anche tenuto conto delle dimensioni in termini di dotazioni di risorse che hanno assunto tali strumenti (oltre 23 miliardi), occorre introdurre disposizioni che rendano effettiva e verificabile la prescrizione del PNRR nella versione del 27 novembre 2025, che prevede che la decisione finale di aggiudicazione degli aiuti nelle varie forme "è adottata da un comitato per gli investimenti o da un altro organo direttivo equivalente pertinente ed è approvata a maggioranza dai membri, che sono indipendenti dal governo".