

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

**Conversione in legge del decreto-
legge 19 febbraio 2026, n. 19,
recante ulteriori disposizioni urgenti
per l'attuazione del Piano nazionale
di ripresa e resilienza (PNRR) e in
materia di politiche di coesione**

DDL 2807/C

Posizione ANCE

Marzo 2026

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI	3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL.....	7
ULTERIORI PROPOSTE	19

VALUTAZIONI GENERALI

- Mancano 6 mesi dalla conclusione del Piano ma è possibile affermare sin da ora che **il PNRR è stato un successo**. Uno dei principali attori di questo successo sono state **le imprese di costruzioni che insieme ai comuni hanno dimostrato capacità realizzative e organizzative senza precedenti**.

Nel periodo successivo alla pandemia, **il settore delle costruzioni si è confermato uno dei principali motori dell'economia italiana**.

Tra il 2021 e il 2023 il comparto ha registrato una crescita straordinaria, con investimenti superiori ai **200 miliardi di euro** e un contributo pari a circa un quarto della crescita complessiva del Paese, generando inoltre circa **350 mila nuovi posti di lavoro**.

Negli ultimi due anni, gli investimenti del PNRR hanno consentito di sostenere i livelli produttivi anche dopo il ridimensionamento degli incentivi edilizi per la riqualificazione del patrimonio immobiliare. Il 2025 è stato un anno straordinario per le opere pubbliche che, grazie al PNRR, hanno sfiorato i 100 miliardi di euro di investimenti.

Il settore delle costruzioni ha inoltre contribuito all'avanzamento del Piano europeo se si considera che **più della metà della spesa sostenuta è riferibile a investimenti in opere pubbliche**.

In questo contesto, Il Piano ha favorito un significativo rafforzamento del tessuto imprenditoriale del settore e **le imprese di costruzioni hanno dimostrato una notevole capacità di adattamento ai cambiamenti strutturali del mercato**. Se nel 2023 quasi la metà degli investimenti era ancora destinata alla riqualificazione del patrimonio immobiliare, nel 2025 tale componente si è ridimensionata lasciando maggiore spazio alle opere pubbliche, la cui incidenza è passata dal 27,5% a oltre il 40% del totale degli investimenti.

- **L'Ance condivide l'impostazione del DL PNRR** che si pone l'obiettivo di adeguare il Piano alle modifiche concordate con Bruxelles lo scorso autunno e di garantire la piena attuazione della fase conclusiva del Piano. **Tuttavia, rispetto a tale obiettivo, l'Associazione ritiene necessario evidenziare due criticità che richiedono un intervento tempestivo.**
- 1. **La prima criticità riguarda l'incertezza relativa alla fase conclusiva di alcuni lavori e il pieno utilizzo della flessibilità prevista dall'Europa.**

Con l'ultima revisione del Piano sono state introdotte modifiche ai target e alle milestone proprio per facilitarne la rendicontazione e assicurare il rispetto degli impegni assunti con l'Unione europea. In diversi casi, ad esempio, è stato previsto il certificato di fine lavori in luogo del collaudo, consentendo una riduzione dei tempi procedurali.

Nonostante tali interventi, permangono elementi di incertezza derivanti dal disallineamento tra milestone e target europei, dai quali dipende l'effettiva erogazione delle risorse, e le scadenze fissate nei bandi di gara, spesso collegate a termini definiti a livello nazionale tramite decreti e atti amministrativi. Pur non incidendo direttamente sul conseguimento degli obiettivi europei, tali scadenze stanno generando dubbi tra imprese e soggetti attuatori circa le possibili conseguenze di eventuali ritardi.

È pertanto necessario che **il Governo fornisca indicazioni chiare e tempestive alle stazioni appaltanti e alle imprese sia in merito alle scadenze per la conclusione dei**

lavori, in particolare nei casi in cui siano state inizialmente previste tempistiche più restrittive rispetto a quelle europee, **sia riguardo alle modalità di rendicontazione del raggiungimento degli obiettivi.**

Sappiamo che vi è **piena consapevolezza del Governo** rispetto a questa esigenza ed è stata **annunciata una circolare** che dovrebbe fornire tali indicazioni.

È necessario che sia diffusa al più presto e che, in fase di conversione del decreto-legge, sia adottata una **norma che consenta a tutti gli attori dei progetti PNRR** (soggetti attuatori, funzionari pubblici e imprese) **di portare a termine gli investimenti avviati con i fondi PNRR, evitando rigidità o contenziosi che rischierebbero di compromettere i risultati raggiunti**¹.

La fase dell’“ultimo miglio” del PNRR rappresenta il passaggio più decisivo e, al tempo stesso, più complesso dell’intero Piano. Il raggiungimento degli obiettivi entro il 31 agosto 2026 richiede uno sforzo straordinario da parte delle amministrazioni pubbliche e delle imprese impegnate nei cantieri.

2. La seconda criticità riguarda il **rallentamento dei flussi finanziari e dei pagamenti** che si registra dalla scorsa estate e che sta creando forti tensioni finanziarie per le imprese che sono a corto di liquidità e potrebbero entrare in difficoltà proprio nella fase conclusiva del Piano. **Il combinato disposto tra ritardati pagamento e mancati ristori per il caro materiali rischia di essere esplosivo.**

Nel corso degli ultimi mesi, infatti, sono aumentati i ritardi di pagamento della Pa - i tempi medi sono passati da 4 mesi a 5 mesi con punte anche superiori all’anno - ed in particolare quelli di grandi enti attuatori impegnati nella realizzazione del PNRR e nello stesso tempo tardano ad arrivare i ristori per il caro materiali (mancano almeno 1,8 miliardi di euro di pagamenti alle imprese).

Relativamente alla misura contenuta nel decreto che consente a RFI di erogare ai soggetti affidatari fino al **10 per cento dell’ammontare delle riserve** riferite agli oneri già sostenuti (art. 23), si tratta di un intervento che ha una chiara matrice emergenziale ed una tantum, volto a sostenere le imprese nel compimento delle opere PNRR, nel rispetto dei tempi particolarmente sfidanti dettati dal PNRR stesso.

Per l’Ance, **resta fermo che l’erogazione dell’anticipazione delle riserve**, come introdotta dal presente decreto, **non potrà trovare attuazione prima all’avvenuto pagamento**, nei termini previsti dall’articolo 125 del Codice 36/2023, **di tutti i crediti maturati in relazione ai lavori già eseguiti e contabilizzati della medesima stazione appaltante.**

Inoltre, **la misura non può restare confinata ai soli interventi banditi da RFI e dovrebbe essere estesa a tutti i progetti PNRR**, nonché resa accessibile anche agli appalti privi dell’obbligo del Collegio Consultivo Tecnico. Ogni limitazione, infatti, riduce le possibilità di centrare gli obiettivi e aumenta il rischio di ritardi.

Inoltre, sulla falsariga del meccanismo previsto dell’art. 23 del DL è indispensabile consentire alle stazioni appaltanti, nelle more dei trasferimenti del MIT, di anticipare, anche in quota

¹ In particolare, sarebbe opportuno precisare, in via normativa, che il termine per l’ultimazione dei lavori è differito, su istanza dell’affidatario, fino al 31 luglio 2026, anche in deroga alle clausole contrattuali, fatta comunque salva la possibilità di eseguire i lavori di mero completamento ovvero non sostanziali anche oltre tale data.

parte, le risorse destinate alla copertura dei maggiori costi derivanti dal DI Aiuti, a partire da quelle PNRR.

- Per quanto riguarda le ulteriori misure del decreto, **l'Ance apprezza le disposizioni volte a consolidare il modello introdotto dal PNRR**. Il Piano europeo ha infatti introdotto importanti innovazioni nella programmazione e nella realizzazione degli investimenti pubblici, introducendo un **approccio**, orientato ai risultati e basato su obiettivi misurabili e scadenze certe.

Questo metodo ha contribuito a rendere **più efficienti i processi decisionali** e ad accompagnare un'evoluzione della *governance* degli investimenti pubblici, rafforzando il **coordinamento tra amministrazioni e la collaborazione e il dialogo tra soggetti pubblici e privati**.

Per tali ragioni, l'Ance ha condiviso la scelta operata nel decreto di dare continuità alle strutture di missione PNRR, presso i Ministeri, per consolidare il rafforzamento della capacità amministrativa messa in atto grazie al Piano.

Analogamente, l'Associazione esprime apprezzamento per l'inserimento del metodo PNRR per l'attuazione degli interventi ferroviari nell'ambito del Contratto di Programma RFI (art. 22), attraverso il rafforzamento della pianificazione strategica di lungo periodo e l'introduzione di strumenti di programmazione e monitoraggio basati su obiettivi e performance intermedi.

- In tema di semplificazioni, è positiva la scelta di **rendere strutturale la disciplina della conferenza di servizi "accelerata"**, che consente di ridurre i tempi autorizzativi e rendere più efficiente un passaggio procedurale centrale per la realizzazione degli investimenti.

Apprezzabile anche il **rafforzamento dell'istituto del silenzio-assenso**, che, assicurando certezza dei tempi a cittadini e imprese, contribuisce a promuovere la cultura del rispetto dei termini procedimentali e la tempestività dell'azione amministrativa.

- Altrettanto positive sono, inoltre, le **misure in materia di bonifiche e gestione delle terre e rocce da scavo** contenute in particolare nell'articolo 23 del DL. Queste misure avranno effetti positivi sia sulla riduzione delle criticità più operative (es. tempi autorizzativi) che rallentano le attività dei cantieri e influiscono sui tempi di chiusura dei procedimenti sia sul riutilizzo dei materiali, in un'ottica di economia circolare.
- In generale, l'Ance ritiene fondamentale **valorizzare e rendere strutturale il modello sperimentato con il PNRR, chiarendo risorse e programmi da attivare**, così da garantire continuità e stabilità negli investimenti e prevenire un ridimensionamento dei livelli produttivi con la conclusione del Piano europeo.
- Infine, l'Ance esprime **apprezzamento per la decisione di utilizzare le risorse liberate dal PNRR per finanziare ulteriori priorità strategiche** (art. 30). In particolare, l'Associazione ritiene opportuno concentrare tali fondi su due esigenze fondamentali.

In primo luogo, come detto, è essenziale **garantire la continuità dei flussi finanziari per le opere già in corso di realizzazione**, così da evitare rallentamenti o blocchi nei cantieri. Parte delle risorse dovrebbe essere destinata a coprire le compensazioni dovute per il caro materiali.

In secondo luogo, le risorse dovrebbero contribuire a fronteggiare una delle principali urgenze sociali ed economiche del Paese: **la casa accessibile**. Questi fondi si possono aggiungere ai 7 miliardi di euro già destinati a tale finalità attraverso il Piano Casa Italia, i fondi di coesione

e il Fondo sociale per il clima, permettendo di avviare un vero e proprio **Piano pluriennale dell'abitare in grado di offrire risposte concrete all'emergenza abitativa** e di rafforzare l'efficacia delle politiche nazionali e regionali in materia di edilizia sociale.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL

(Art. 1)

**Governance per
il PNRR –
Disposizioni in
materia di
responsabilità
per il
conseguimento
degli obiettivi**

Il *comma 1* rafforza il monitoraggio sul conseguimento dei traguardi e degli obiettivi del PNRR prevedendo, in capo ai soggetti attuatori, l'obbligo di aggiornare mensilmente sul sistema informatico ReGiS il cronoprogramma procedurale e finanziario di ciascun intervento, lo stato di avanzamento finanziario e procedurale rilevato alla fine del mese precedente e un'attestazione sulla capacità di conseguimento dell'obiettivo PNRR assegnato ovvero sull'esistenza di eventuali criticità, anche ai fini dell'attivazione dei poteri sostitutivi.

Il *comma 2* stabilisce che **le amministrazioni centrali titolari delle misure PNRR e i soggetti attuatori continuino a svolgere le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo anche oltre il 31 dicembre 2026** e fino al completamento di tutti gli obblighi connessi all'attuazione del Piano, avvalendosi del sistema ReGiS.

Il *comma 3* demanda al Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - lo sviluppo delle funzionalità del sistema ReGiS a supporto degli adempimenti previsti, anche in vista di un possibile utilizzo per il monitoraggio di altri programmi e interventi finanziati con risorse nazionali ed europee, prevedendo la possibilità di avvalersi di società a prevalente partecipazione pubblica.

Valutazione: Positiva

L'Ance esprime una valutazione positiva delle disposizioni in esame, che rafforzano il sistema di monitoraggio dell'attuazione del PNRR attraverso un utilizzo strutturato e continuativo della piattaforma ReGiS.

L'obbligo di aggiornamento periodico dei dati procedurali e finanziari consente infatti di disporre di informazioni tempestive e affidabili sullo stato di avanzamento degli interventi, favorendo l'individuazione anticipata di eventuali criticità e l'adozione di misure correttive.

In tale quadro, ReGiS, se opportunamente e tempestivamente aggiornato, diventa uno strumento indispensabile per garantire trasparenza, tracciabilità e qualità del dato, elementi essenziali per valutare il conseguimento degli obiettivi PNRR. Positiva, inoltre, la previsione di un ulteriore sviluppo delle funzionalità della piattaforma, che potrà valorizzare il patrimonio informativo acquisito ed estenderne l'utilizzo al monitoraggio di ulteriori programmi finanziati con risorse nazionali ed europee.

(ART. 5, comma 1, lettere a) e b)- Conferenza di servizi)

La norma interviene sulla disciplina della conferenza di servizi contenuta nella Legge 241/1990 per introdurre una serie di **modifiche per la semplificazione e accelerazione della stessa**, fra le quali:

- **la riduzione dei termini a disposizione delle pubbliche amministrazioni** per fornire i propri pareri, nulla osta, atti di assenso comunque denominati (**da 45 a 30 giorni e da 90 a 60 giorni per le pubbliche amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e dell'incolumità pubblica**);
- la previsione per cui **le determinazioni di tutte le p.a. coinvolte** non solo devono essere formulate in termini di assenso o dissenso, ma devono anche **indicare le prescrizioni e misure mitigatrici che rendano possibile l'assenso**, quantificandone anche i relativi costi, nonché **essere conformi ai principi di proporzionalità, efficacia e sostenibilità finanziaria** dell'intervento (cd. **dissenso costruttivo**);
- la previsione per cui, qualora vengano acquisiti uno o più **atti di assenso condizionati dalla necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione**, l'amministrazione procedente, **svolga**, entro 10 giorni dalla scadenza del termine per i pareri, **una riunione telematica di tutte le amministrazioni coinvolte per l'esame contestuale degli interessi e la tempestiva adozione della determinazione conclusiva**; in tale sede si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni che non abbiano partecipato alla riunione, non abbiano espresso la propria posizione ovvero abbiano formulato un dissenso non motivato o riferito a questioni estranee all'oggetto della conferenza.

Valutazione: positiva.

La disposizione, come auspicato dall'Ance, **mette a regime la disciplina della conferenza di servizi cd. "accelerata"**, inizialmente introdotta dall'**art. 13 del Decreto-legge 76/2020** e finora applicata in via temporanea (da ultimo prorogata fino al 31 dicembre 2026 dal Decreto-legge 25/2025).

Si tratta di **misure importanti** (dimezzamento dei termini di conclusione sia per la conferenza semplificata che per quella simultanea, la previsione, nel caso vengano acquisiti atti di assenso condizionati da modifiche sostanziali al progetto, di una riunione conclusiva in luogo dello svolgimento alla conferenza di servizi simultanea, l'introduzione del cd. "dissenso costruttivo", ecc.) per **garantire un funzionamento celere e snello** di questo fondamentale strumento procedurale, che si aggiungono alle numerose modifiche già intervenute in passato (es. D.lgs. 127/2016).

Si evidenzia tuttavia la **necessità di riprodurre tutte le disposizioni contenute nell'art. 13 de DL 76/2020**. Non risultano in particolare recepite nella Legge 241/1990 le misure del comma 2 dell'art. 13 in base alle quali:

- ove si renda **necessario riconvocare la conferenza di servizi sul livello successivo di progettazione, tutti i termini sono ridotti della metà**;

*- gli ulteriori atti di autorizzazione, di assenso e i pareri comunque denominati, eventualmente necessari in fase di esecuzione, sono rilasciati in ogni caso nel **termine di sessanta giorni** dalla richiesta.*

*Si evidenzia inoltre la necessità di apportare al testo degli articoli 14-bis e 14-ter della Legge 241/1990 **alcune modifiche di coordinamento** in quanto sono rimasti dei rinvii connessi alla disciplina previgente.*

**(ART. 5, comma 1, lettera d)-
Silenzio
assenso)**

La norma interviene sull'art. 20, commi 1 e 2-bis della legge 241/1990 in merito alle condizioni di operatività dell'istituto del **silenzio-assenso**. In particolare:

- vengono **individuati in modo esplicito i casi in cui il silenzio assenso non si forma**, ossia quando la domanda non sia ricevuta dall'amministrazione competente o sia sprovvista degli elementi indispensabili per individuare l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto;
- viene **introdotto un meccanismo automatico e telematico di attestazione del decorso del termine e della conseguente formazione del silenzio assenso**;
- **per i procedimenti non ancora telematizzati viene previsto che l'amministrazione è comunque tenuta ad inviare d'ufficio l'attestazione del silenzio assenso** all'indirizzo di posta elettronica certificata o ordinaria indicato nell'istanza.

Valutazione: positiva.

*La disposizione persegue l'obiettivo di **garantire una maggiore certezza nella formazione del silenzio-assenso**. La norma interviene infatti su una delle principali criticità applicative dell'istituto, da tempo segnalata dall'ANCE: la mancanza di certezza in ordine alla prova dell'avvenuta formazione del provvedimento amministrativo.*

Infatti, sebbene il silenzio-assenso sia previsto nel nostro ordinamento da diversi decenni, la sua effettiva operatività è stata spesso compromessa dall'incertezza circa il decorso dei termini procedurali e, conseguentemente, dal rischio di contenzioso connesso alla difficoltà, per cittadini e imprese, di dimostrare l'avvenuto perfezionamento del provvedimento per decorso del termine (ad esempio nei rapporti con le banche).

L'introduzione di un meccanismo di attestazione automatica e telematica del decorso dei termini rappresenta, pertanto, un elemento di significativa innovazione, in quanto idoneo a garantire certezza giuridica, trasparenza e semplificazione nei rapporti tra amministrazione e privati.

La previsione si pone inoltre in linea con il più recente orientamento della giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, nn. 5746/2022 e 11203/2022, tra le altre), che riconosce la formazione del silenzio-assenso anche in presenza di un'istanza non conforme alla normativa vigente. Tale orientamento conferma, dunque, la necessità di garantire massima stabilità e definitività alla conclusione dell'iter amministrativo.

Si ritiene, tuttavia, essenziale estendere espressamente analoga disciplina anche alla materia edilizia, nell'ambito del D.P.R. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia). L'introduzione di

un'attestazione telematica e automatica specificamente per i procedimenti di rilascio del permesso di costruire permetterebbe di certificare in modo inequivocabile il decorso dei termini e la formazione del silenzio-assenso, assicurando così stabilità ai rapporti giuridici e coerenza sistematica all'ordinamento.

**(ART. 12-
Misure di
semplificazione
per le
microimprese)**

All'articolo 12 del DDL PNRR 2026, vengono introdotte misure di semplificazione per le microimprese che si avvalgono di meno di cinque dipendenti, in caso di violazioni di dati personali.

In particolare, con apposito provvedimento del Garante privacy, per le suddette imprese, sarà disciplinata una procedura semplificata per la notifica delle violazioni di dati personali all'autorità di controllo competente, prevedendo il ricorso a strumenti di autovalutazione guidata e un canale di assistenza semplificata.

Valutazione:

si attende la pubblicazione del suddetto provvedimento, per una valutazione più accurata delle modalità di semplificazione che saranno individuate.

**(ART. 14,
comma 1, lett.
c) -
Misure urgenti
di
semplificazione
in materia di
bonifiche e di
industria
insalubre,
nonché in
materia di
rifiuti)**

Il comma 1 lett. c) dell'articolo 14 modifica l'art. 242, comma 3 del D.lgs. 152/2006, prevedendo un allineamento tra la durata del progetto approvato e quella dei singoli atti autorizzativi acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi, nei casi in cui non siano intervenuti mutamenti del contesto ambientale di riferimento o modifiche progettuali per cui viene invece previsto il rinnovo delle autorizzazioni.

Valutazione: positiva.

La disposizione introduce un principio di certezza temporale dei titoli abilitativi rilasciati nell'ambito dei procedimenti di bonifica, consentendo di superare le criticità finora riscontrate, legate al disallineamento tra la durata del progetto approvato e quella dei singoli atti autorizzativi acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi che sino ad oggi ha determinato la necessità di riattivare procedimenti amministrativi complessi, con conseguente allungamento dei tempi di esecuzione delle bonifiche e aggravio di costi e oneri amministrativi a carico degli operatori. La norma, quindi, permette di accelerare la conclusione delle opere, senza compromettere la tutela ambientale, in coerenza con i principi di proporzionalità e celerità degli interventi del PNRR e, più in generale, con gli obiettivi nazionali di rigenerazione e riqualificazione del territorio.

**(ART. 20,
comma 2 –
Alloggi per
studenti
universitari)**

La norma interviene sul fronte dell'edilizia residenziale universitaria finanziata dal PNRR, integrando l'**articolo 1-quater della Legge 338/2000 che reca una serie di misure di semplificazione per essa.**

In particolare, attraverso l'introduzione del comma 2-ter, viene specificato che per tali interventi edilizi **non è necessaria**, laddove prevista dagli strumenti urbanistici, **la previa approvazione di un piano attuativo** o di un piano di secondo livello comunque denominato. Qualora sia necessaria la realizzazione di opere di urbanizzazione a potenziamento di quelle già esistenti funzionali all'intervento, da cedere al Comune, gli alloggi universitari possono essere realizzati con **permesso di costruire convenzionato** ai sensi dell'articolo 28-bis del Dpr 380/2001 cd. "Testo Unico Edilizia".

Valutazione: positiva.

*La disposizione è finalizzata ad **agevolare ulteriormente la realizzazione di alloggi per studenti universitari finanziati con risorse del PNRR**, già oggetto di una serie di **misure urbanistiche ed edilizie per accelerarne la realizzazione**, fra cui prima di tutto la possibilità di cambiare sempre la destinazione d'uso degli immobili da destinare a nuovi alloggi per studenti universitari, indipendentemente da ciò che prevede lo strumento urbanistico comunale (art. 1-quater della Legge 338/2000, come introdotto dal Decreto-legge 19/2024).*

*Con l'art. 20, comma 2 del Decreto-legge 19/2026 si intendono garantire **procedure semplificate** anche quando la realizzazione dello studentato comporti la **necessità di procedere al potenziamento di opere di urbanizzazione già esistenti**. In particolare, in questi casi si stabilisce che, seppure il piano urbanistico comunale richieda l'approvazione di un **piano di livello attuativo**, questo **possa essere sostituito con lo strumento più snello del permesso di costruire convenzionato**.*

**(Art. 22-
Disposizioni in
materia di
infrastruttura
ferroviaria e
concorrenza)**

L'articolo contiene disposizioni finalizzate all'attuazione della Riforma 1.3 della Missione 3 – Componente 1 del PNRR, rafforzando la pianificazione strategica, l'efficienza dell'infrastruttura ferroviaria e i meccanismi di concorrenza nei servizi ferroviari.

Il **comma 1** apporta alcune modifiche al decreto legislativo n. 112 del 2015, relativamente alla durata e al contenuto del **Documento strategico pluriennale della mobilità (DSPM)**, e al contenuto del Contratto di Programma con RFI Spa.

Il DSPM ha ora **durata almeno decennale**, anziché quinquennale, e deve definire gli indirizzi strategici di lungo periodo per lo sviluppo della rete ferroviaria, la manutenzione, la resilienza dell'infrastruttura, la mobilità passeggeri e merci, l'integrazione con i poli logistici e la pianificazione degli investimenti. Il DSPM è trasmesso alle Commissioni parlamentari, alla Conferenza unificata e all'Autorità di regolazione dei trasporti.

In merito al **contenuto dei contratti di programma del gestore dell'infrastruttura**, la norma prevede l'individuazione di obiettivi, traguardi e indicatori di performance, la trasmissione dei cronoprogrammi di spesa e procedurali, nonché il collegamento tra il raggiungimento degli obiettivi e i sistemi di incentivazione del management. È inoltre introdotto **l'obbligo di**

analisi costi-benefici per i progetti infrastrutturali ferroviari di importo pari o superiore a 50 milioni di euro.

Al *comma 2* sono ampliate le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti, attribuendole funzioni di monitoraggio e parere sugli affidamenti dei contratti di servizio pubblico ferroviario, con particolare riferimento agli affidamenti diretti, in house e alla definizione di lotti efficienti.

Valutazione: positiva.

La disposizione appare condivisibile e coerente con gli obiettivi di modernizzazione e rafforzamento del sistema ferroviario nazionale previsti dal PNRR. In particolare, si valuta positivamente l'intervento volto a consolidare la pianificazione strategica attraverso l'estensione della durata del Documento strategico pluriennale della mobilità (DSPM) ad un orizzonte almeno decennale, scelta che consente di superare una logica programmatoria di breve periodo e di assicurare maggiore stabilità e continuità agli investimenti infrastrutturali.

Merita particolare apprezzamento la decisione di applicare anche al settore ferroviario il cosiddetto "metodo PNRR", fondato su una programmazione orientata ai risultati, sulla definizione di obiettivi misurabili, traguardi intermedi e indicatori di performance, nonché sul monitoraggio costante dell'attuazione degli interventi. Il collegamento tra raggiungimento degli obiettivi e sistemi di incentivazione del management rappresenta, inoltre, un elemento innovativo in grado di rafforzare l'efficienza gestionale e la responsabilizzazione dei soggetti attuatori.

Positiva risulta anche l'introduzione dell'obbligo di analisi costi-benefici per gli investimenti ferroviari di maggiore rilevanza economica, misura che contribuisce a migliorare la qualità della spesa pubblica e a orientare le risorse verso progetti con maggiore impatto socio-economico e territoriale.

(ART. 23-

L'articolo in commento, al comma 1, prevede che:

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

- Al fine di garantire la prosecuzione degli interventi ferroviari finanziati in tutto o in parte a valere su **risorse PNRR**, per i quali, alla data di entrata in vigore del provvedimento in commento, non sia stato già raggiunto il **relativo target PNRR**, ivi inclusi quelli affidati al **contraente generale**, **RFI è autorizzata, fino al 30 marzo 2026**, ad erogare ai **soggetti affidatari**, nel limite delle risorse finanziarie disponibili, **fino al 10 per cento dell'ammontare delle riserve** riferite agli **oneri già sostenuti** dall'affidatario alla data di entrata in vigore della disposizione stessa e ritualmente **iscritte** in contabilità alla medesima data sulle quali **non si sia già espresso** il CCT.
- L'importo è **erogato**, previa costituzione da parte dell'affidatario di idonea garanzia bancaria o assicurativa a prima domanda di valore pari all'importo erogato maggiorato di interessi legali per il periodo di 270 giorni, **a titolo provvisorio e non comporta il riconoscimento delle pretese contenute nelle riserve**.
- Entro **270 giorni dall'avvenuta erogazione** del predetto importo, l'affidatario **sottopone**, anche in modo frazionato, le riserve di cui al primo periodo **al CCT** che si esprime entro il termine di cui all'articolo 4 dell'allegato V.2 al Codice 36 (di norma, entro 15 giorni dalla

comunicazione del quesito. I giorni possono diventare 20, in caso di particolari esigenze istruttorie).

- Decorso inutilmente il termine di 270 giorni, **l'affidatario restituisce a RFI S.p.A. senza ritardo**, e comunque entro il termine di quindici giorni, **l'importo ricevuto**, in relazione alle **riserve non sottoposte al CCT entro il predetto termine**, maggiorato di interessi legali. In caso di mancata restituzione delle somme, RFI S.p.A. è autorizzata a **escutere la garanzia**.
- Sulla base delle determinazioni assunte dal CCT, l'importo erogato è soggetto a conguaglio, in aumento o in diminuzione. In tali casi, la **determinazione del collegio consultivo tecnico assume l'efficacia di lodo contrattuale**.

Il comma 2, lett. b) dell'art. 23 del Decreto introduce una semplificazione in materia di gestione e riutilizzo delle terre e rocce da scavo, attribuendo a RFI S.p.A. il potere di esproprio delle aree individuate quali siti di conferimento.

Valutazione:

La misura in esame rappresenta un intervento di chiara matrice emergenziale ed una tantum, volto a sostenere le imprese nel compimento delle opere PNRR, nel rispetto dei tempi particolarmente sfidanti dettati dal PNRR stesso.

*Per tale motivo, la misura **non può restare confinata ai soli interventi banditi da RFI**, e dovrebbe essere estesa **a tutti i progetti PNRR**, nonché **resa accessibile anche agli appalti privi dell'obbligo del Collegio Consultivo Tecnico**.*

Ogni limitazione, infatti, riduce le possibilità di centrare gli obiettivi e aumenta il rischio di ritardi.

*Vi è però **un'altra emergenza**, ancor più grave e tuttora irrisolta: **il mancato pagamento, per il 2025, dei SAL-bis di cui all'art. 26 del DL "Aiuti"**, per un importo che arriva a sfiorare **1,8 mld di euro***

*Si tratta di somme assai ingenti, **dovute per legge**, che **ad oggi restano ancora senza copertura**, sia in termini di cassa sia di competenza.*

Le imprese tutte – grandi, medie e piccole– non possono continuare a sostenere da sole l'impatto degli aumenti straordinari e imprevedibili subiti. Senza un intervento immediato, il blocco dei lavori sarà inevitabile.

*Pertanto, per le medesime ragioni che sono alla base della previsione dell'art. 23 del dl PNRR, è indispensabile **consentire alle stazioni appaltanti, nelle more dei trasferimenti del MIT, di anticipare**, anche in quota parte, **le risorse destinate alla copertura dei maggiori costi derivanti dal DI Aiuti, a partire da quelle PNRR**.*

In ogni caso, resta fermo che l'erogazione dell'anticipazione delle riserve, come introdotta dal presente decreto, non potrà trovare attuazione prima all'avvenuto pagamento, nei termini previsti dall'articolo 125 del Codice 36/2023, dei crediti maturati in relazione i lavori già eseguiti e contabilizzati.

Garantire questa liquidità ora significa evitare cantieri fermi domani.

La gestione delle terre e rocce da scavo nelle opere infrastrutturali viene significativamente semplificata con effetti positivi sia sul riutilizzo dei materiali, in un'ottica di economia circolare, sia

sulla riduzione delle criticità più operative (es. tempi autorizzativi) che, come sappiamo, rallentano le attività dei cantieri e, di conseguenza, influiscono sui tempi di chiusura dei procedimenti.

(Art. 24 - Strumento finanziario nazionale per gli investimenti infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico – Missione 2, Componente 4 del PNRR)

L'articolo reca disposizioni finalizzate all'attuazione dell'**Investimento 4.5 "Regime di sovvenzioni per gli investimenti in infrastrutture idriche" della Missione 2 – Componente 4 del PNRR**, istituendo un nuovo **strumento finanziario nazionale** volto a sostenere la realizzazione di interventi infrastrutturali nel settore idrico e a rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento.

Al *comma 1* è istituito lo **Strumento finanziario nazionale per gli investimenti infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (SFNISSI)**, con la finalità di assicurare la piena realizzazione degli investimenti PNRR nel comparto idrico e di promuovere ulteriori interventi infrastrutturali.

Al *comma 2* sono individuate le **fonti di alimentazione dello Strumento**, costituite:

- da **1 miliardo di euro** a valere sulle risorse dell'Investimento 4.5 del PNRR finanziate dal **Next Generation EU**;
- da ulteriori **39,8 milioni di euro** già nella disponibilità di **INVITALIA S.p.A.**, derivanti da precedenti assegnazioni nazionali.

Al *comma 3* è previsto che lo **Strumento possa essere ulteriormente alimentato mediante riprogrammazioni, definanziamenti o rimodulazioni** di risorse afferenti al PNRR nel rispetto delle procedure vigenti.

Al *comma 4* è disciplinata la **destinazione delle risorse PNRR** di cui al comma 2, lettera a). Sono destinate al finanziamento:

- dei progetti del Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (**PNISSI**) (art. 1, comma 516, legge n. 205/2017);
- degli **interventi del settore idrico ricompresi tra le opere di cui all'Allegato IV del DL n. 77/2021** (perimetro delle opere PNRR/PNC oggetto di disciplina acceleratoria).

Al *comma 5* si stabilisce che le risorse nazionali già nella disponibilità di INVITALIA (comma 2, lett. b) pari a **39.848.621 euro**, finanziano nel limite complessivo di tale importo **specifici interventi idrici localizzati in territori colpiti da eventi alluvionali**, riconducibili all'Investimento 4.1 del PNRR, con riferimento a due progetti puntualmente individuati relativi ai bacini del fiume Secchia e del fiume Marecchia.

Al *comma 6* è previsto che gli interventi di cui ai commi 4 e 5, qualora rientranti nell'Investimento 4.1 del PNRR, siano contestualmente definanziati dal medesimo investimento, determinando una riallocazione della copertura finanziaria nell'ambito della Missione 2 – Componente 4.

Il *comma 7* disciplina le modalità di utilizzo delle risorse, prevedendo la possibilità di concedere contributi a fondo perduto, contributi in conto interessi o di operare attraverso fondi rotativi e altri strumenti finanziari, anche in cofinanziamento e con il coinvolgimento di capitali privati e partenariati pubblico-privati.

Al *comma 8* è previsto che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si avvalga di INVITALIA S.p.A. per la gestione operativa dello Strumento, mediante apposita convenzione, nella quale sono definiti criteri di accesso e modalità di valutazione dei progetti.

Ai *commi 9 e 10* sono disciplinate le procedure attuative, demandando a INVITALIA la definizione degli avvisi, dei criteri di selezione, delle modalità di erogazione e controllo dei contributi, nonché la predisposizione dell'elenco degli interventi ammissibili, in coerenza con i sistemi di monitoraggio del PNRR.

I *commi 11 e 12* disciplinano i costi di gestione, posti entro il limite del 3% delle risorse assegnate, e prevedono la riduzione dei termini per la registrazione della convenzione, al fine di accelerarne l'operatività.

Al *comma 13* sono fatte salve le competenze del **Commissario straordinario per la scarsità idrica**, assicurando il coordinamento tra lo Strumento finanziario e gli interventi emergenziali già previsti.

Valutazione: positiva.

L'Ance valuta positivamente la costituzione dello Strumento finanziario nazionale per gli investimenti infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico che consente di sostenere gli investimenti anche oltre la scadenza del Piano. Tale impostazione appare particolarmente rilevante in un ambito cruciale per il Paese come quello idrico, caratterizzato da notevoli esigenze infrastrutturali.

Si apprezza, inoltre, la previsione che consente il coinvolgimento di capitali privati attraverso il partenariato pubblico-privato, permettendo alle risorse PNRR di svolgere un'efficace funzione di leva e di attivare un volume di investimenti complessivamente più ampio, rafforzando l'impatto degli interventi e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

(Art. 28- Misure urgenti in materia di investimenti finanziati con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione)

L'articolo interviene sulla disciplina degli Accordi per la coesione e prevede una rimodulazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC).

In particolare, il *comma 1* introduce elementi di **maggiore flessibilità nella modifica dei cronoprogrammi degli Accordi per la coesione**. Tale modifica non è più limitata alle sole cause esogene, ossia non imputabili ai soggetti attuatori o all'Amministrazione titolare delle risorse, ma può intervenire anche in altri casi, purché vi sia intesa tra le parti. Resta fermo il rispetto dei limiti finanziari del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), come definiti dalla Legge di bilancio 2026-2028 (art. 1, comma 750, L. 199/2025), nonché degli equilibri di finanza pubblica.

Lo stesso comma **innalza dal 10 al 20 per cento la quota di anticipazione** finanziaria riconoscibile sugli interventi finanziati, compatibilmente con le risorse di cassa, al fine di favorire l'avvio e la prosecuzione degli investimenti.

Al *comma 2* è disposto l'**incremento di 200 milioni di euro per l'anno 2026** del Fondo di cui all'articolo 178 del decreto-legge n. 34 del 2020 (Fondo Turismo), destinato alle iniziative di valorizzazione del patrimonio turistico. Alla copertura si provvede mediante utilizzo di somme disponibili in conto residui nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Al *comma 3* è stanziata la somma complessiva di **90 milioni di euro a valere sulle risorse del FSC 2021-2027**, di cui 10 milioni per il 2026 e 80 milioni per il 2027, **destinata al finanziamento di interventi di prevenzione del rischio sismico su infrastrutture pubbliche nei comuni intermedi, periferici e ultraperiferici ricompresi nella mappatura delle aree interne 2021-2027**. Restano fermi i criteri e le modalità di selezione e rendicontazione già definiti con avviso pubblico adottato dal Dipartimento Casa Italia e dal Dipartimento per le politiche di coesione e comunicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 3 del 5 gennaio 2026.

Al *comma 4* prevede, mediante delibera CIPESS, l'assegnazione di risorse a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) **per un importo complessivo pari a 15,7 milioni di euro**, così ripartiti:

- **8,5 milioni di euro per il completamento dell'investimento relativo al complesso denominato "La Balzana"**, situato nel comune di Santa Maria La Fossa (Caserta), nell'ambito del Piano per la valorizzazione dei beni confiscati esemplari nel Mezzogiorno di cui alla delibera CIPE n. 48/2019;
- **7,2 milioni di euro per la realizzazione di infrastrutture di recupero ambientale e di mobilità sostenibile nel comune di Statte (Taranto).**

Al *comma 5* disposta la **revoca di 15,7 milioni di euro di risorse FSC** precedentemente assegnate al Programma operativo complementare "Governance e capacità istituzionale 2014-2020" e non impegnate alla data di entrata in vigore del decreto, con conseguente riduzione della relativa dotazione finanziaria.

Valutazione: positiva.

Si valutano favorevolmente le misure di flessibilità introdotte nella disciplina degli Accordi per la coesione e, in particolare, l'innalzamento dal 10 al 20 per cento della quota di anticipazione delle risorse FSC, misura che può rafforzare la capacità di avvio degli interventi e migliorare la liquidità dei soggetti attuatori, con effetti positivi sull'apertura e sulla continuità dei cantieri.

Appare opportuno ricordare che gli Accordi per la coesione, sottoscritti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e le singole amministrazioni regionali e centrali, mobilitano complessivamente 60 miliardi di euro di euro, di cui 44 miliardi a valere sul FSC, e risultano fortemente orientati verso investimenti infrastrutturali.

La politica di coesione, europea e nazionale, è destinata ad assumere, con la conclusione del PNRR, un ruolo prioritario nel garantire la continuità degli investimenti pubblici. Ciò anche alla

luce della revisione di medio periodo della programmazione 2021-2027, che ha individuato ambiti prioritari quali la casa, la resilienza idrica e l'efficienza energetica, tutti strettamente connessi al comparto delle costruzioni.

Occorre, quindi, accelerare la capacità di spesa e di attuazione degli interventi, valorizzando l'esperienza maturata con il PNRR e replicandone il metodo, nonché il senso di responsabilità che pubblica amministrazione e imprese stanno dimostrando nell'attuazione del Piano europeo.

Positivo appare altresì lo stanziamento di 90 milioni di euro per interventi di prevenzione del rischio sismico nelle aree interne, ambito nel quale permane un rilevante fabbisogno infrastrutturale e di messa in sicurezza del patrimonio edilizio.

**(Art. 30-
Disposizioni
finanziarie)**

L'articolo reca disposizioni volte a disciplinare la gestione delle economie maturate nell'ambito del PNRR e la riallocazione delle risorse non impegnate nella fase conclusiva del Piano.

Al comma 1 si stabilisce che le **economie maturate dalle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR**, quantificate nell'Allegato 2 in complessivi **1.587,5 milioni di euro, restino nella disponibilità dei conti di tesoreria dedicati al PNRR** (art. 1, comma 1038, legge n. 178/2020 – conti NGEU/PNRR) e concorrano ai versamenti previsti dalla legge di bilancio 2026 (art. 1, comma 742, legge n. 199/2025 – riversamento delle risorse non più necessarie all'attuazione del Piano). L'individuazione delle singole misure cui imputare le economie è demandata al MEF – Ragioneria generale dello Stato, sulla base dei dati del sistema ReGiS, sentita la Struttura di missione PNRR.

ALLEGATO 2
(Articolo 30, comma 1)

Tabella – economie maturate nell'ambito delle misure PNRR

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

Il *comma 2* dispone che siano versate sui medesimi conti di tesoreria anche le ulteriori economie maturate a seguito del completamento dei progetti da parte dei soggetti attuatori, come risultanti dal sistema di monitoraggio **ReGIS**.

Ai *commi 3 e 4* è disciplinata la procedura di accertamento, decorso il 30 giugno 2026 (termine ultimo per il conseguimento dei target PNRR), delle risorse prive di obbligazioni giuridicamente vincolanti e non necessarie al conseguimento degli obiettivi oggetto di rendicontazione all'Unione europea. **Tali risorse potranno essere riassegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante rifinanziamento o rimodulazione di autorizzazioni di spesa vigenti.**

I *commi 6-10* riguardano le risorse PNRR gestite mediante strumenti finanziari (**cd. facilities**) e prevedono l'estensione del regime di impignorabilità delle risorse (art. 9, comma 13, DL n. 152/2021 – tutela delle risorse PNRR), l'obbligo di monitoraggio e rendicontazione in capo ai soggetti gestori, il presidio da parte delle amministrazioni titolari e il recupero delle somme in caso di mancata o parziale realizzazione degli interventi, nonché la riprogrammazione delle eventuali risorse residue.

Valutazione: positiva

L'Ance esprime apprezzamento per la decisione di utilizzare le risorse liberate dal PNRR per finanziare ulteriori priorità strategiche. In particolare, l'Associazione ritiene opportuno concentrare tali fondi su due esigenze fondamentali.

In primo luogo, come detto, è essenziale garantire la continuità dei flussi finanziari per le opere già in corso di realizzazione, così da evitare rallentamenti o blocchi nei cantieri. Parte delle risorse dovrebbe essere destinata a coprire le compensazioni dovute per il caro materiali.

In secondo luogo, le risorse dovrebbero contribuire a fronteggiare una delle principali urgenze sociali ed economiche del Paese: la casa accessibile. Questi fondi si possono aggiungere ai 7 miliardi di euro già destinati a tale finalità attraverso il Piano Casa Italia, i fondi di coesione e il Fondo sociale per il clima, permettendo di avviare un vero e proprio Piano pluriennale dell'abitare in grado di offrire risposte concrete all'emergenza abitativa e di rafforzare l'efficacia delle politiche nazionali e regionali in materia di edilizia sociale.

ULTERIORI PROPOSTE

SUPERBONUS E GENERAL CONTRACTOR – NORMA DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA

Il Provvedimento costituisce l'occasione più opportuna per veicolare una norma di interpretazione autentica volta a risolvere alcune criticità applicative del cd. *Superbonus*, disciplinato dall'art.119 del DL 34/2020 – legge 77/2020, nell'ipotesi di utilizzo della figura del *General contractor* come modalità di gestione degli interventi di recupero edilizio in chiave energetica ed antisismica, agevolabili con il beneficio fiscale.

Ciò alla luce del fatto che l'incentivo è finanziato anche dai fondi del PNRR, per cui la misura proposta sarebbe in linea con l'oggetto del provvedimento in analisi.

Sono sorte, infatti, alcune criticità interpretative in base alle quali sarebbe legittimo presumere l'addebito al committente di un corrispettivo legato all'attività di coordinamento da parte dell'appaltatore/*General Contractor* (quindi non agevolabile ed escluso dallo sconto in fattura), anche qualora non emerga alcuna pattuizione contrattuale sul punto.

A tal fine, vengono ricondotti a compenso per l'attività di coordinamento (non agevolabile) il margine applicato dall'appaltatore sul costo del subappalto o, ancora, il margine aggiuntivo ritratto dall'appaltatore sulle commesse agevolate con il *Superbonus* rispetto a quello rilevato negli anni precedenti all'introduzione di quest'ultimo incentivo.

Si tratta di presunzioni e di indirizzi interpretativi che si fondano su una lettura distorta delle precisazioni fornite sul tema dalla stessa Agenzia delle Entrate (con la C.M. 23/E/2022) e che non trovano alcun fondamento nelle norme che disciplinano gli incentivi fiscali, arrivando a superare e a disattendere anche la volontà delle parti espressa in sede contrattuale.

Pertanto, per risolvere definitivamente tale criticità ed evitare il contenzioso in materia, sarebbe opportuna l'introduzione di una disposizione di interpretazione autentica che escluda tali presunzioni qualora le imprese appaltatrici/*General contractor* siano in possesso della SOA ed abbiano ottenuto, per gli interventi agevolati, l'asseverazione di congruità delle spese da parte di un tecnico abilitato secondo quanto già previsto dall'art. 119 del D.L. 34/2020.