



SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione cultura e patrimonio culturale, istruzione
pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport

Ddl di conversione del decreto-legge 7 aprile 2025, n. 45, recante
*“Ulteriori disposizioni urgenti in materia di attuazione delle misure del
Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'avvio dell'anno scolastico”*

2025/2026- AS 1445

Roma, 16 aprile 2025

Premessa

In riferimento al ddl di conversione del decreto legge 7 aprile 2025, n. 45 recante *“Ulteriori disposizioni urgenti in materia di attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'avvio dell'anno scolastico”*, si evidenziano alcune osservazioni dell'ANCI con relative proposte emendative.

✓ **PNRR: Misure Istruzione**

Le riforme del PNRR hanno coinvolto il settore della scuola che ha ottenuto un ingente investimento di risorse anche sull'edilizia scolastica: costruzione e riqualificazione di asili nido e scuole infanzia per aumentare i posti, potenziamento di spazi per le mense scolastiche, palestre scolastiche, costruzione di nuove scuole, interventi di messa in sicurezza.

Nelle previsioni del Piano PNRR il potenziamento dell'edilizia scolastica assume un duplice obiettivo: da un lato è finalizzato a ridurre i divari territoriali oggi esistenti; dall'altro, mira alla riqualificazione del patrimonio nazionale di edilizia scolastica. Si tratta di misure che avranno importanti ricadute per la collettività e che vedono al centro i Comuni e le Città Metropolitane, beneficiari diretti di un pacchetto di risorse di circa 5 mld di Fondi PNRR, che stanno mettendo in campo un grande impegno e sforzo sia organizzativo che economico per il raggiungimento degli obiettivi nei tempi previsti.

In particolare, il PNRR assegna un ruolo centrale al Piano per la realizzazione e potenziamento degli asili nido e scuole dell'infanzia, che cuba complessivamente 3 mld di risorse PNRR, con un target complessivo originariamente fissato a 264.000 e poi ridotto dalla Commissione europea a 150.480 nuovi posti complessivi da realizzare.

In base ai dati del MIM, a seguito dei due avvisi pubblicati rispettivamente a dicembre 2021 e maggio 2024, risulterebbero complessivamente candidature per la realizzazione di circa 126 mila nuovi posti, con una differenza di circa 25 mila per il raggiungimento del target. A tal fine, lo scorso 17 marzo, il Ministero dell'Istruzione, ha pubblicato un terzo avviso asili nido, che prevede la scadenza al 31 giugno 2026 per la conclusione e il collaudo dei lavori. Tempistiche oggettivamente molto difficili da rispettare per i Comuni che avranno a disposizione poco più di un anno per realizzare gli interventi. Un avviso più volte annunciato ma che ha visto la pubblicazione solo lo scorso mese di marzo riducendo sensibilmente i tempi a disposizione dei Comuni per la realizzazione delle opere e per il raggiungimento del target finale.

Un'ulteriore criticità sulla misura nidi e scuole infanzia, riguarda la mancanza di risorse dedicate per la gestione delle nuove strutture Pnrr, in particolare per i Comuni che hanno raggiunto o superato il 33% di copertura del servizio e che non beneficiano delle risorse FSC (Fondo di solidarietà Comunale), i quali manifestano difficoltà nel garantire il funzionamento delle nuove strutture. Al momento infatti, l'unico fondo che prevede un contributo per questi Comuni è il Fondo Nazionale del sistema integrato zero- sei anni, previsto dal dlgs. 65/2017, che negli anni subito progressive riduzioni, passando dagli iniziali 309 milioni del 2021 ai 275 milioni per l'anno corrente, che peraltro non si coordina

con i fondi FSC.

E' necessario che i Comuni abbiano la certezza di poter contare sulle risorse necessarie, in previsione del completamento degli interventi del Pnrr, al fine di garantire l'apertura dei servizi ed assicurare la gestione.

Alla necessità di risorse per il funzionamento dei nuovi servizi, si aggiunge anche quella di poter disporre di personale adeguatamente formato e in numero sufficiente. Una difficoltà che già da anni i Comuni si trovano ad affrontare, faticando a reperire insegnanti ed educatori con titolo idoneo per esercitare nelle scuole dell'infanzia comunali e nei servizi educativi, e che ANCI ha posto all'attenzione dei ministeri dell' Istruzione e del Merito e dell'Università e della Ricerca, avanzando diverse proposte.

Al riguardo si accoglie favorevolmente la previsione contenuta nell'art. 7 del disegno di legge AS 1445 in esame, che proroga per gli anni scolastici 2025/2026 e 2026/2027 la possibilità per i Comuni di conferire incarichi temporanei nelle scuole dell'infanzia comunali, attingendo dalle graduatorie degli educatori dei nidi in possesso di titolo idoneo.

Una norma transitoria proposta da ANCI e condivisa dal MIM che si rinnova da diversi anni, consentendo di sopperire alla carenza di insegnanti nella scuola dell'infanzia comunale, e di recente anche nei servizi educativi, che necessita di una soluzione strutturale in previsione dei nuovi posti che si attiveranno con gli interventi PNRR a partire dall'anno scolastico 2026/2027.

✓ **PNRR RIBASSI DI ASTA**

I Comuni e le Città metropolitane per l'attuazione delle misure Istruzione PNRR, stanno affrontando la fase cruciale della rendicontazione e del monitoraggio degli interventi, un momento importante per completare i progetti entro la scadenza di giugno 2026. Molti hanno attivato anticipazioni di cassa, presentano i rendiconti e chiedono i trasferimenti intermedi.

Nonostante, per il PNRR negli ultimi mesi, sia stato avviato da parte del MEF un processo di semplificazione delle procedure di pagamento da parte delle amministrazioni titolari, tuttavia i Comuni e le Città metropolitane segnalano ancora diverse criticità che potrebbero essere superate con un ulteriore snellimento delle procedure per velocizzare i trasferimenti.

In particolare, sarebbe opportuno prevedere, nei progetti PNRR a titolarità del Ministero dell'istruzione e Merito, l'utilizzo dei ribassi di asta anche nei casi di modifiche che si sono rese necessarie in sede di sviluppo progettuale in appalti già aggiudicati, anche tramite accordi quadro.

Si chiede inoltre, di eliminare l'autorizzazione da parte delle Amministrazioni titolari dei progetti PNRR dell'utilizzo delle economie di gara, per le procedure di varianti, rimodulazioni progettuali.

✓ **EDILIZIA SCOLASTICA ORDINARIA**

Per quanto riguarda gli interventi di edilizia scolastica ordinaria, negli ultimi anni a seguito dei tanti finanziamenti ordinari erogati ai Comuni e Città metropolitane (verifiche di vulnerabilità sismica, Piano palestre, scuole antisismiche, fondo comma

140, Piano antincendio, indagini diagnostiche, Scuole sicure) si sono attivate decine di migliaia di istanze da parte degli enti locali, anche di importi di minima entità.

Il controllo massivo da parte del MIM di tutte queste istanze, che come da informazioni dello stesso Ministero sarebbe oltre 10 mila, con le relative rendicontazioni, integrazioni, rettifiche, produce un rallentamento dell'azione amministrativa nello svolgimento delle attività e nella erogazione finale delle risorse. Pertanto, da diverso tempo l'ANCI sta chiedendo, in accordo con il Ministero dell'Istruzione e del Merito l'introduzione della metodologia del controllo a campione per gli interventi di edilizia scolastica non PNRR, in quanto consentirebbe di velocizzare le procedure di verifica e i pagamenti delle somme ai Comuni e Città metropolitane che molti di essi hanno anticipato per interventi finanziati con fondi pregressi che risalgono addirittura a prima del Covid-19.

Si propone inoltre l'attivazione presso il MIM di un Fondo emergenze edilizia scolastica per Comuni e Città metropolitane, per venire incontro alle eventuali ed improvvise situazioni di criticità, anche in considerazione che negli ultimi anni non sono state più stanziare risorse ordinarie per l'edilizia scolastica.

PROPOSTE EMENDATIVE

AS 1445

Conversione in legge del decreto-legge 7 aprile 2025, n. 45, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'avvio dell'anno scolastico 2025/2026"

1) PNRR

Ribassi di asta

All'art. 24 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41 al termine del comma 1 aggiungere il seguente periodo:

“La disposizione di cui al primo periodo si applica anche ai casi di modifiche rese necessarie in sede di sviluppo progettuale in appalti già aggiudicati, anche tramite accordi quadro”.

Motivazione

L'emendamento è finalizzato a consentire l'utilizzo dei ribassi di asta per garantire il raggiungimento degli obiettivi e dei target del PNRR e per fronteggiare l'incremento dei prezzi per gli appalti già aggiudicati, anche tramite accordi quadro.

Ribassi d'asta interventi PNRR

Al decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13 convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41 aggiungere il seguente articolo 24 bis:

“Per tutti gli interventi finanziati in tutto o in parte dal PNRR, dal Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, e per gli interventi rientranti in investimenti non più finanziati, in tutto o in parte, a valere sulle

risorse del PNRR, a seguito della decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023 e di cui siano Soggetti attuatori gli Enti Locali, le varianti progettuali e l'utilizzo delle economie di gara di cui all'art.120 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 sono comunicate dai Soggetti attuatori alle Amministrazioni titolari e non sono soggette ad autorizzazione da parte di queste ultime”.

Motivazione

Per le varianti in corso d'opera e l'utilizzo delle economie di gara previste dal Codice dei contratti pubblici, si specifica che non sono soggette ad autorizzazione da parte delle Amministrazioni titolari dei progetti PNRR. L'emendamento è volto a velocizzare le procedure di varianti, rimodulazioni progettuali, utilizzo delle economie di gara per l'attuazione di progetti PNRR presentate ai sensi della normativa vigente in materia di contratti pubblici e di PNRR dagli enti locali, che in numerosi casi hanno lamentato ritardo nelle risposte o mancate risposte da parte delle Amministrazioni titolari, con il conseguente rischio che siano pregiudicati il rispetto di termini e obiettivi del Piano.

2) PERSONALE

Eliminazione dei vincoli finanziari per le assunzioni di personale a tempo indeterminato per i nuovi nidi PNRR

Aggiungere il seguente articolo:

Le spese di personale riferite alle assunzioni a tempo indeterminato che si rendono necessarie per attivare le nuove strutture finanziate dal P.N.R.R. relativamente alla Missione 4-C1 – Investimento 1.1 - Asili nido e scuole dell'infanzia, per il periodo di vigenza del vincolo di destinazione degli immobili pari a cinque anni dalla messa in esercizio degli stessi, non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di cui al comma 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

Motivazione

La proposta emendativa estende alle nuove strutture finanziate dal PNRR, per asili nido e scuole dell'infanzia, la stessa deroga ai limiti assunzionali che è stata prevista per i nuovi posti finanziati, in parte corrente, dal Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi, dall'ultimo periodo del comma 172 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

Tale estensione si rende necessaria per permettere ai comuni di attivare le nuove strutture, che consentiranno di raggiungere il target PNRR, senza incorrere nei rigidi limiti previsti per la spesa di personale che potrebbero impedire l'assunzione di nuovo personale e, conseguentemente, la messa in esercizio dei nuovi nidi. In considerazione della straordinarietà della deroga prevista, si è posto un limite quinquennale alla stessa.

Proroga della validità delle graduatorie dei servizi educativi e scolastici comunali

Aggiungere il seguente articolo:

All'articolo 32, comma 6, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126, le parole "30 settembre 2024" sono sostituite dalle seguenti: "30 settembre 2025, e le parole:"29 settembre 2024" sono sostituite dalle seguenti "29 settembre 2025".

Motivazione

L'emendamento è necessario per garantire la continuità nell'erogazione dei servizi educativo scolastici gestiti direttamente dagli Enti locali.

Titoli di studio per i servizi educativi e scuole dell'infanzia e norma transitoria

Aggiungere il seguente articolo:

Al Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65 sono apportate le seguenti modifiche:

a) All'articolo 14, comma 3, le parole "a decorrere dall'anno scolastico 2019/2020" sono sostituite da "a decorrere dall'anno scolastico 2022/2023"

b) All'articolo 14, comma 3, il secondo periodo è sostituito dal seguente: "Continuano ad avere validità per l'accesso ai posti di educatore dei servizi educativi per l'infanzia la laurea triennale L-19 e la laurea quinquennale LM-85bis, purché conseguite entro l'anno accademico 2021/2022. Continuano altresì ad avere validità per l'accesso ai posti di educatore dei servizi educativi per l'infanzia i titoli previsti dalle previgenti normative regionali purché conseguiti entro gli specifici termini previsti dalle stesse e, comunque, non oltre l'anno scolastico o accademico 2021/2022".

Motivazione

Da anni si verifica una carenza di personale in possesso di titolo di studio idoneo disponibile ad insegnare nella scuola dell'infanzia e, più recentemente, analoga criticità si riscontra anche per i servizi educativi alla prima infanzia. Ciò impedisce il regolare funzionamento dei servizi educativi e delle scuole e potrà rendere non attuabili gli obiettivi di potenziamento, previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e finanziati per la gestione dal Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi, per le bambine e per i bambini in età compresa dalla nascita fino ai sei anni. La questione deve quindi essere affrontata in modo rapido e strutturale. Si adegua sia la decorrenza della nuova previsione normativa (comma a) sia i termini di validità dei titoli previgenti (comma b) in considerazione del ritardo nell'avvio dei corsi di laurea L-19 a indirizzo specifico e nell'avvio dei corsi di specializzazione universitaria per il conseguimento di 60 CFU a integrazione della laurea in Scienze della formazione primaria.

3) EDILIZIA SCOLASTICA

Controlli a campione

Aggiungere il seguente articolo:

“Con decreto del Ministero dell’istruzione e del merito sono individuate le attività finanziate dal Ministero medesimo, in materia di edilizia scolastica, oggetto di controlli a campione.”

Motivazione

Negli ultimi anni a seguito dei tanti finanziamenti ordinari erogati ai Comuni per interventi di edilizia scolastica (verifiche di vulnerabilità sismica, Piano palestre, scuole antisismiche, fondo comma 140, Piano antincendio, indagini diagnostiche, Scuole sicure) si sono attivate decine di migliaia di istanze da parte degli enti locali, anche di importi di minima entità.

Il controllo massivo da parte del MIM di tutte queste istanze che come da informazioni del Ministero si attestano alle 12.000 con relative rendicontazioni, integrazioni, rettifiche, produce un rallentamento dell’azione amministrativa nello svolgimento delle attività ed erogazione finale delle risorse. L’emendamento è pertanto finalizzato ad introdurre la metodologia del controllo a campione per gli interventi di edilizia scolastica non PNRR, in quanto consentirebbe di velocizzare le procedure di verifica e i pagamenti delle somme ai Comuni che molti di essi hanno anticipato per interventi finanziati con fondi pregressi che risalgono addirittura a prima del Covid-19.

Fondo emergenze edilizia scolastica

Aggiungere il seguente articolo:

E’ istituito per l’annualità 2025 presso il Ministero dell’Istruzione e del Merito il fondo per le emergenze edilizia scolastica con una dotazione iniziale pari a 1 mln di euro.

Motivazione

L’emendamento è finalizzato ad istituire presso il Ministero dell’Istruzione e del merito un fondo a favore dei Comuni, Città metropolitane e province, per interventi urgenti di edilizia scolastica autorizzati dal Ministero dell’Istruzione e del Merito.