



**Audizione Commissione Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica
Senato della Repubblica**

**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
A.S. 1445**

NOTA UPI

Roma, 16 aprile 2025

Premessa

Il decreto-legge all'esame di questa audizione si pone l'obiettivo di intervenire per assicurare il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi del PNRR con particolare riguardo alle Missioni relative all'istruzione scolastica.

In particolare, l'articolo 3 (*Rimodulazione delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza assegnate al Ministero dell'istruzione e del merito*) reca disposizioni finalizzate a rimodulare una quota delle risorse rientranti in talune delle misure del PNRR di competenza del Ministero dell'istruzione e del merito. Obiettivo della norma è di assicurare le risorse occorrenti al completamento dell'Investimento 1.1 della Missione 4, Componente 1 del PNRR, denominato «Piano asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia», per il quale si rende necessaria l'emanazione di un nuovo bando e a procedere allo scorrimento delle graduatorie ancora disponibili.

A questo scopo il Ministero utilizzerebbe **819 milioni quale quota delle risorse disponibili sugli altri investimenti del PNRR di propria titolarità**, di cui:

- 205.999.113,93 euro a valere sull'Investimento 1.1 della Missione 2, Componente 3, denominato "Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici";
- 114.700.000 euro a valere sull'Investimento 1.2 della Missione 4, Componente 1, denominato Piano di estensione del tempo pieno";
- 499.000.000 euro a valere sull'Investimento 3.3 della Missione 4, Componente 1, denominato "Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica".

Poiché tali misure riguardano anche capitoli di spesa assegnati alle Province (e alle Città metropolitane) per la realizzazione di opere e investimenti relativi alle **scuole secondarie superiori**, **l'UPI chiede in prima istanza di avere contezza rispetto agli interventi che risulterebbero defianziati**. Qualora queste economie fossero riferite ad opere relative agli edifici scolastici delle scuole secondarie superiori, **l'UPI si dichiara contraria a qualunque utilizzo che non sia direttamente riferito a tali ordini scolastici**.

Occorre infatti ricordare che le risorse assegnate alle Province e alle Città metropolitane con il PNRR discendono da bandi nazionali che avevano **per la prima volta dopo un decennio** ricompreso le scuole secondarie superiori, e che a causa di questa totale mancanza di investimenti statali su un patrimonio di oltre 5.100 edifici con in media più di 70 anni di esistenza, la necessità di intervenire si è fatta urgenza. È dunque **inammissibile sottrarre fondi ad opere destinate ad assicurare l'istruzione degli oltre 2 milioni e mezzo di studenti medi per altri scopi, seppure assolutamente condivisibili come la necessità di completare il piano asili nido**.

Qualora, dunque, tali risorse discendano dalla revoca di finanziamenti destinati a Province e Città metropolitane per progetti di edilizia scolastica per le scuole superiori, chiediamo che per tali progetti sia trovata una equivalente fonte di finanziamento attraverso fondi statali o fondi europei di coesione territoriale.

Inoltre, le eventuali economie, a qualunque titolo, riferibili alle Missioni 2, 3 e 4 per scuole secondarie superiori, dovranno essere destinate a Province e Città metropolitane per coprire gli extracosti dovuti all'aumento dei prezzi con percentuali pari ad almeno il 20% del totale dell'importo delle opere. L'ammontare totale per le 86 Province ammonta a circa 150 milioni.

1. I progetti delle Province: il monitoraggio sullo stato di avanzamento

Le Province gestiscono **1.739 progetti PNRR** per un valore complessivo di **2,9 miliardi di euro**. **1.679 progetti riguardano opere pubbliche** e in particolare investimenti sulle strutture scolastiche (Missione 4 del PNRR).

Il **40%** del totale delle opere è in fase di **collaudo** mentre il **55%** è in fase di **esecuzione**, ma, secondo quanto rilevato dalla Ragioneria Generale dello Stato, il flusso dei trasferimenti alle Province attuatrici è ancora molto rallentato. Al 2024, infatti, dei 2,9 mld assegnati alle Province risultavano pagati circa **620 milioni**: appena il 20%.

Al fine di fornire dati il più possibile aggiornati alla Commissione, tra il 30 marzo e il 10 aprile l'UPI ha realizzato un monitoraggio tra tutte le 86 Province, per avere un quadro relativo allo stato di attuazione dei progetti e alle principali criticità.

Di seguito, riportiamo la sintesi dei risultati ottenuti, **esclusivamente in riferimento ai Piani Province 1 e 2 (cosiddetti progetti in essere)**.

FOCUS – MONITORAGGIO **stato attuazione e criticità PNRR Edilizia scolastica Province** ***Piani 1 e 2***

In riferimento ai Piani Province 1 e 2 (*progetti in essere*), dal monitoraggio UPI effettuato tra il 30 marzo e il 10 aprile 2025, su 86 Province risultano:

444 progetti **conclusi** e in fase collaudo per un ammontare di **304.657.000**

882 progetti in esecuzione per un ammontare di **1.966.070.000**

Su **38** progetti si è proceduto con rinuncia per un ammontare **92.770.000**

102 progetti risultano bloccati per DNSH per un ammontare di **71.056.000**

56 Province hanno presentato su FUTURA richieste di autorizzazioni di varianti, che risultano inevase.

150 milioni di extracosti sostenuti dalle Province con risorse proprie, dovuti ai rincari dei prezzi delle materie prime e dell'energia.

2. Il percorso di attuazione dei progetti di edilizia scolastica delle Province: le criticità

Mentre **dunque lo stato di attuazione dei progetti è in una fase molto avanzata** - tale da far prevedere il pieno rispetto della tempistica imposta dal PNRR - **si registrano ritardi rispetto al pagamento delle risorse assegnate alle Province.**

Tra le principali criticità riscontrate:

➤ **EXTRACOSTI**

A causa della contingenza economica, le Province sono costrette a dare copertura finanziaria con risorse proprie agli extracosti dovuti all'aumento dei prezzi con percentuali pari ad almeno il 20% del totale dell'importo delle opere. L'ammontare totale per le 86 Province ammonta a circa 150 milioni. Preme evidenziare che il Fondo FOI, che aveva proprio lo scopo di coprire queste spese ulteriori, è andato a colmare la differenza dei prezzi che si era registrata tra il 2022 e il 2023, ma rimangono esclusi tutti i successivi rincari registrati nel secondo semestre 2023 e nell'annualità 2024. A ciò si aggiunge l'obbligo, inserito nei contratti di appalto PNRR, di adeguare i prezzi alla luce dei listini Regionali aggiornati.

Tale criticità non riguarda esclusivamente le opere di edilizia scolastica PNRR, ma anche quelle finanziate attraverso i mutui BEI, su cui riteniamo essenziale trovare soluzioni per consentire agli enti di portare a termine gli interventi.

➤ **Mancata tempestività da parte dei Ministeri su autorizzazioni di varianti.**

I tempi di risposta per le approvazioni delle varianti sono estremamente dilatati e comunque non sono consoni rispetto alla tempistica dell'attività amministrativa. Le richieste restano inevase per mesi, bloccando di fatto la possibilità di proseguire con il caricamento dei dati sui portali, e di conseguenza rallentando i lavori.

➤ **Criticità legate all'origine dei Progetti di edilizia scolastica**

Le Province, come gli altri enti locali gestori di scuole pubbliche, sono titolari di alcuni interventi del PNRR che derivano da altre linee di finanziamento, alcune anche molto datate (*c.d. progetti in essere*). Progetti che, inizialmente finanziati con fondi statali (con bandi che risalgono al 2018), sono stati approvati e inseriti per decisione del Governo (Ministero dell'istruzione) nel PNRR. Questi interventi scontano diverse criticità, a causa di una parziale non coerenza di alcuni parametri progettuali con il PNRR: è il caso del principio del DNSH che non era previsto tra i parametri dei bandi del 2018, tantomeno per quelli riferiti all'efficientamento energetico delle scuole (es: il piano caldaie, grazie al quale le Province hanno sostituito vecchi impianti con sistemi moderni, non prevedeva di bandire l'utilizzo del gas. Tutti i progetti delle Province confluiti nel PNRR che contengono caldaie a gas non rispondono ai principi DNSH del PNRR che ammette solo energie rinnovabili).

Pertanto, per le opere che ricadono in questa casistica, le strutture delle Province sono tecnicamente impossibilitate a procedere con il caricamento delle procedure di rendicontazione, perché non possono certificare sulle piattaforme (FUTURA e ReGIS) quanto richiesto.

➤ **Procedure rallentate a causa dell'obbligo di doppia rendicontazione**

La rendicontazione delle spese relative agli investimenti di edilizia scolastica – unico caso tra tutte le Missioni PNRR – non si effettua seguendo la procedura individuata per tutti i progetti PNRR, ma prevede un doppio passaggio: prima il MIM valida la spesa, successivamente l'UPB eroga le somme. Inoltre tutta la procedura viene espletata attraverso due portali diversi – Futura gestito dal MIM e Regis gestito dal MEF. I due portali non sono integrati né compatibili, richiedono documentazione diversa, o in forme/formati diversi, non prevedono le stesse procedure di caricamento dei dati. Tra i due portali si riscontrano incongruenze e incoerenze che rallentano e complicano notevolmente le procedure di caricamento dei dati. D'altronde, i pagamenti a saldo dei rendiconti sono rallentati anche per interventi completati, collaudati e su cui la rendicontazione sui due portali (FUTURA e ReGIS) è stata completata.

Le richieste delle Province

1. Prevedere con **norma la destinazione delle economie di comparto a copertura degli extracosti rendicontabili sostenuti dalle Province** per i progetti PNRR completati, in collaudo o in esecuzione. Tale previsione va estesa anche ai piani di investimento realizzati attraverso i mutui BEI.
2. Chiarire per norma che **l'approvazione delle varianti progettuali, come disciplinate dal Codice Appalti, può procedere senza preventiva autorizzazione** del Ministero competente.
3. **Individuare i progetti** che, seppure approvati dal MIM, non possono essere rendicontati con fondi PNRR a causa della non rispondenza ai criteri previsti dal Piano (DNSH), e prevederne il **finanziamento con appositi fondi nazionali. Utilizzare le economie derivanti** da questa operazione a copertura degli **extracosti delle Province** per progetti realizzati o in realizzazione rendicontabili PNRR.
4. Prevedere **assunzioni di funzionari specializzati** per rafforzare la capacità amministrativa delle Province nella progettazione e realizzazione degli interventi di edilizia scolastica.

Tali richieste sono di seguito esplicitate in specifiche proposte di emendamenti al DL in esame.

EMENDAMENTI

Decreto-Legge 7 aprile 2025 n. 45

***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***

A.S. 1445

(Copertura maggiori costi Province)

Art. 3

EMENDAMENTO

All'articolo 3, dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma:

«1-bis. Al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi delle Missioni M2C3I1.1 (scuole Nuove), M4C1I1.3 (palestre scolastiche) e M4C1I3.3 (piani di messa in sicurezza e riqualificazione scuole) per gli interventi relativi all'edilizia scolastica delle scuole secondarie di secondo grado di Province e Città metropolitane, finanziati in tutto o in parte con fondi PNRR, fermo restando il rispetto delle condizionalità e del cronoprogramma del PNRR, il Ministero dell'Istruzione e del Merito riprogramma le risorse assegnate a Province e Città metropolitane, afferenti alle stesse misure del PNRR e disponibili in seguito a revoche ovvero a loro rinunce, per la copertura dei maggiori oneri causati dall'aumento dei costi dei lavori, dei materiali e dell'energia rendicontabili dalle Province e dalle Città metropolitane, utilizzando quota parte delle coperture previste nel comma 1. Con decreto del Ministero dell'Istruzione e del Merito, da emanarsi entro trenta giorni dalla conversione del presente decreto di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con la Conferenza Stato Città ed autonomie locali, è operato il riparto delle risorse in proporzione alle somme rendicontate tra le Province e le Città metropolitane.»

MOTIVAZIONE

*La proposta si pone l'obiettivo di contenere l'impatto dei maggiori costi dei progetti PNRR sui bilanci delle Province e delle Città metropolitane che attuano gli investimenti. L'aumento dei costi dei materiali e dell'energia ha causato, infatti, l'aumento della spesa per singola opera di quasi il 30%. Aumenti rendicontabili che solo parzialmente sono stati coperti dal FOI e dal Fondo del MIT per la prosecuzione delle opere pubbliche (FPO). Da una ricognizione UPI si stima per le sole Province un impegno finanziario **tra i 120 e i 150 milioni di risorse proprie aggiuntive**. Al fine di coprire l'aumento dei costi a carico dei bilanci di Province e Città metropolitane, si propone di destinare le risorse non utilizzate sempre **al comparto delle Province e delle Città metropolitane, per contribuire alla riduzione della spesa aggiuntiva rendicontabile che gli enti sono obbligati a sostenere con risorse proprie sui progetti PNRR relativi alle opere di edilizia scolastica delle scuole secondarie superiori delle Province e delle Città metropolitane.***

Per il riparto delle risorse ai singoli enti interessati si prevede uno specifico decreto del MIM di concerto con il MEF. La norma non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

(autorizzazione utilizzo economie per progetti BEI)

Art. 3

EMENDAMENTO

All'articolo 3, dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma:

«1-bis. All'articolo 3, dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma:

«1-bis. Gli enti destinatari dei mutui BEI di cui all'articolo 10 del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, per la realizzazione degli interventi di edilizia scolastica, possono destinare le economie derivanti dalla gestione degli interventi ovvero quelle disponibili in seguito a revoche o a rinunce da parte degli stessi al fine di assicurare la copertura dei maggiori oneri causati dall'aumento dei costi dei lavori, dei materiali e dell'energia su altri interventi realizzati con le stesse risorse.»

MOTIVAZIONE

L'emendamento si pone l'obiettivo di fronteggiare i maggiori costi sostenuti dalle Province nella realizzazione degli interventi di edilizia scolastica finanziati con mutui BEI, consentendo l'utilizzo delle economie disponibili sulle stesse linee di finanziamento.

Tale previsione normativa non comporta oneri aggiuntivi ma consentirebbe in molti casi di portare a termine interventi oggi divenuti più costosi a causa dell'aumento del costo dei materiali e dell'energia che hanno portato anche un incremento nei prezzi regionali.

(autorizzazione varianti di progetto)

Art. 3

EMENDAMENTO

All'articolo 3, dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma:

«1-bis. All'art. 24 del Decreto-Legge 24 febbraio 2023 n. 13, convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente: "1-bis. Per favorire l'accelerazione della realizzazione degli interventi di edilizia scolastica di competenza degli enti locali previsti nel PNRR è consentita, per ciascun intervento, l'approvazione delle varianti di progetto, come disciplinate dal Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, da parte degli enti locali, senza previa autorizzazione dell'Amministrazione titolare".»

MOTIVAZIONE

L'emendamento si pone l'obiettivo di favorire l'accelerazione della realizzazione degli interventi di edilizia scolastica di competenza degli enti locali previsti nel PNRR consentendo agli enti interessati di poter approvare le varianti progettuali già previste dal nuovo Codice degli Appalti, senza necessità di una autorizzazione preventiva del Ministero competente, evitando rallentamenti e ritardi nella realizzazione dell'intervento.

Art. 3

EMENDAMENTO

All'articolo 3, dopo il comma 1, aggiungere i seguenti commi:

«1-bis. Per gli interventi delle Province e delle Città metropolitane della missione M4C1I3.3 (piani di messa in sicurezza e riqualificazione scuole) autorizzati e realizzati che non risultano ammissibili per il rispetto dei requisiti relativi al DNSH sulla base della rendicontazione presentata, è istituito un fondo di 100 milioni di euro da ripartirsi tra gli enti interessati con decreto del Ministero dell'Istruzione e del Merito, da emanarsi entro trenta giorni dalla conversione del presente decreto di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con la Conferenza Stato Città ed autonomie locali.

1-ter. Le economie derivanti dalla revoca dei finanziamenti per gli interventi di cui al comma precedente sono destinate alla copertura dei maggiori oneri causati dall'aumento dei costi dei lavori, dei materiali e dell'energia rendicontabili dalle Province e dalle Città metropolitane sui progetti PNRR delle Missioni M2C3I1.1 (scuole Nuove), M4C1I1.3 (palestre scolastiche) e M4C1I3.3 (piani di messa in sicurezza e riqualificazione scuole).»

MOTIVAZIONE

L'emendamento si pone l'obiettivo di risolvere il problema di rendicontazione degli interventi di messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole secondarie superiori che, previsti originariamente nell'ambito di piani di investimento statale, sono stati autorizzati e realizzati nell'ambito del PNRR e non possono rispettare i requisiti relativi al DNSH, attraverso l'istituzione di un fondo ad hoc che consenta comunque la copertura finanziaria integrale degli interventi realizzati.

Le economie derivanti dalla revoca dei finanziamenti PNRR sono destinate alla copertura degli extracosti sugli altri progetti PNRR relativi alle opere di edilizia scolastica delle scuole secondarie superiori delle Province e delle Città metropolitane.

(accelerazione erogazione fondi)

Art. 3

EMENDAMENTO

All'articolo 3, dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma:

«1-bis: Per accelerare l'erogazione delle risorse per gli interventi realizzati dagli enti locali nella missione M4C1I3.3 (piani di messa in sicurezza e riqualificazione scuole) e nella missione M4C1I1.3 (palestre scolastiche) il Ministero dell'Istruzione e del Merito procede all'autorizzazione dei pagamenti e all'erogazione delle risorse richieste secondo le procedure previste nelle altre missioni PNRR di sua competenza.»

MOTIVAZIONE

L'emendamento è finalizzato ad accelerare l'effettiva erogazione delle risorse sugli interventi del PNRR relativi ai progetti già in essere che sono stati inseriti nel PNRR evitando una duplicazione di competenza tra il MIM e il MEF rispetto all'autorizzazione della spesa e all'erogazione effettiva dei delle risorse richieste dagli enti locali sui progetti realizzati.

(Rafforzamento capacità amministrativa delle Province)

Art. 3

EMENDAMENTO

All'articolo 3, dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma:

«1-bis. Per rafforzare le strutture tecniche per la realizzazione degli investimenti nelle Province non ricomprese nel decreto Legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 162, è autorizzata l'assunzione a tempo determinato di 295 funzionari altamente specializzati, attraverso una procedura unica gestita dalla Commissione di cui all'articolo 35, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un fondo di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027 da ripartire alle Province con decreto del Ministro dell'Economia di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione previa intesa in Conferenza Stato – Città ed autonomie locali. Al conseguente onere si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'art. 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190".»

MOTIVAZIONE

La proposta normativa ha l'obiettivo di consentire anche alle 59 Province delle Regioni del Centro Nord, non ricomprese dalle norme previste dal DL 124 "Decreto Sud", di assumere ciascuna 5 unità di personale a tempo determinato non dirigenziale altamente specializzato per rafforzare le strutture tecniche finalizzate agli investimenti, ferma restando la possibilità di una loro successiva stabilizzazione presso gli enti attraverso l'utilizzo degli spazi assunzionali qualora la sostenibilità finanziaria sia garantita.

La misura è specificamente orientata a sostenere le dotazioni organiche degli enti attraverso figure specifiche quali, progettisti, specialisti in tutte le fasi di appalto, operatori finanziari e della transizione digitale, ecc.