

**Conversione in legge del decreto-legge 26
giugno 2026, n. 107, recante disposizioni
urgenti per interventi infrastrutturali e per
l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e
resilienza (PNRR), nonché ulteriori
disposizioni finanziarie urgenti**

DDL 2987/C

**Audizione ANCE
Commissione Bilancio
Camera**

Luglio 2026

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI.....	3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL.....	5
ULTERIORI PROPOSTE	7

VALUTAZIONI GENERALI

L'Ance accoglie positivamente la scelta del Governo di adottare un decreto in materia di infrastrutture e di PNRR. Il decreto rappresenta infatti l'occasione per introdurre alcune misure determinanti per assicurare una tempestiva attuazione delle opere pubbliche in Italia, in particolare nella fase di conclusione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ma non solo.

L'Associazione auspica che nell'ambito della conversione del decreto possano essere adottate alcune misure di immediata applicazione e a costo zero.

La prima misura riguarda la sospensione temporanea del recupero dell'anticipazione contrattuale, a sostegno della liquidità delle imprese impegnate nell'esecuzione dei lavori pubblici in una fase che rimane particolarmente complessa perché le tensioni geopolitiche in Medio Oriente stanno incidendo fortemente sui costi di costruzione.

Da questo punto di vista, la recente riapertura dello Stretto di Hormuz è una buona notizia ma la piena normalizzazione delle catene di approvvigionamento richiederà ancora tempo.

Da febbraio ad oggi, l'aumento dei prezzi del petrolio e del gas ha prodotto forti rincari su materiali essenziali per le infrastrutture: bitume +53%; prodotti plastici, aumenti fino al 100%; ferro tondo per cemento armato, + 20% rispetto all'inizio del conflitto.

Appare quindi indispensabile, individuare gli strumenti più idonei per salvaguardare la continuità dei lavori, evitando difficoltà di liquidità per le imprese e adottando misure volte a preservare l'equilibrio contrattuale, analogamente a quanto accaduto dopo la crisi pandemica e lo scoppio del conflitto in Ucraina.

Rispetto alle misure adottate per l'Ucraina, **l'Ance evidenzia nuovamente l'urgenza di completare il pagamento del caro materiali relativo ai lavori realizzati negli anni 2024 e 2025 (decreto-legge "Aiuti")**.

Ad oggi, **risultano infatti ancora da corrispondere circa 2 miliardi di euro** relativi a compensazioni già riconosciute, la cui mancata erogazione incide direttamente sulla liquidità delle aziende e sulla loro capacità di proseguire regolarmente i lavori. Alcune imprese aspettano il pagamento delle somme dovute ormai da 2 anni!

Le disponibilità di competenza e di cassa per il 2026 risultano già esaurite, rendendo impossibile procedere con ulteriori pagamenti nel corso dell'esercizio in assenza di specifici interventi. È pertanto indispensabile, già in occasione del prossimo esame dell'**Assestamento di Bilancio o attraverso l'utilizzo dei fondi residui del Piano** (art. 30 DL 19/2026), si trovi una **soluzione per smaltire integralmente l'arretrato e ripristinare un regolare flusso delle compensazioni dovute alle imprese**.

La soprarichiamata sospensione potrebbe, inoltre, divenire definitiva nei casi in cui permangano crediti ancora insoluti nell'ambito del decreto-legge "Aiuti".

Quanto alla seconda tematica, è noto che nell'attuale Codice non è più contemplata la **soglia di scorporo "fissa"** delle categorie di qualificazione, **pari a 150.000 euro**, accanto al criterio percentuale del 10 per cento dell'importo complessivo dell'appalto.

L'attuale assetto, fondato esclusivamente sul dato percentuale, rischia però di determinare effetti distorsivi, soprattutto negli appalti di importo rilevante, nei quali talune lavorazioni potrebbero non essere adeguatamente evidenziate come categorie scorporabili (in quanto d'importo inferiore al 10%) - finendo per essere "assorbite" nella categoria prevalente - ancorché siano di valore economico significativo (in quanto pari o superiori a 150.000 euro)

Ora, è assolutamente indispensabile che le lavorazioni dotate di specifica connotazione e di un certo importo, presenti nell'appalto, siano individuate in modo chiaro sin dalla fase di gara, nel bando, anche per consentire l'eventuale affidamento in subappalto ad operatori economici in possesso della idonea qualificazione.

Ciò risponde non solo a esigenze di trasparenza e par condicio tra i concorrenti, ma anche alla necessità di assicurare la qualità dell'esecuzione e la piena coerenza tra oggetto dell'appalto, requisiti di partecipazione e capacità tecnico-organizzativa delle imprese coinvolte nell'esecuzione.

Per ragioni di coerenza normativa e di corretta qualificazione degli operatori economici, sarebbe pertanto opportuno reintrodurre, accanto al criterio percentuale del 10 per cento, anche la soglia fissa di 150.000 euro.

La reintroduzione di tale soglia è vieppiù necessaria in ragione del fatto che, a seguito dell'abrogazione dell'articolo 12 del dl 47/2014, convertito dalla legge 80/2014, tutte le categorie di qualificazione SOA (sia generali che specializzate) sono da considerarsi a qualificazione obbligatoria (vedi *ex multis* parere MIT 3255 del 30.01.2025). Conseguentemente, il concorrente qualificato nella categoria prevalente, nel caso in cui non sia in possesso dell'attestazione SOA relativa alle categorie scorporabili, dovrà necessariamente subappaltare (in alternativa, avvalersi) ad altro operatore qualificato (cd subappalto necessario). Lo scorporo della categoria, diviene, quindi, elemento fondamentale al fine di garantire una corretta qualificazione rispetto alle opere da eseguire.

Con riferimento alle norme sulla **cassa integrazione** contenute nel decreto, l'Ance accoglie positivamente l'estensione anche all'edilizia, per il secondo semestre 2026, della non computabilità dei periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per eventi oggettivamente non evitabili (quali, ad esempio, gli eventi meteo) ai fini dei limiti di durata della CIGO. **Trattandosi di una norma adottata per il quarto anno consecutivo, l'auspicio dell'Associazione è che la misura possa essere resa strutturale già in sede di conversione del decreto.**

Da ultimo, si segnala che **la riforma della contabilità pubblica contenuta nel decreto**, pur non modificando direttamente le regole di programmazione e finanziamento degli investimenti pubblici, attraverso il passaggio da una logica meramente finanziaria a una economico-patrimoniale, potrà **favorire una pianificazione degli investimenti** maggiormente orientata alla conservazione e valorizzazione del patrimonio pubblico lungo l'intero ciclo di vita delle opere, come da tempo auspicato dall'Ance.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL

(ART. 6)

Cassa Integrazione Ordinaria (CIGO)

Tutele per emergenze climatiche

Al fine di supportare le attività di realizzazione delle opere infrastrutturali durante eccezionali situazioni climatiche, comprese quelle relative a straordinarie ondate di calore, viene reintrodotta, per l'anno 2026, la disposizione per cui anche per le imprese edili (e per quelle del settore lapidei) i periodi di CIGO richiesti dal 1° luglio al 31 dicembre per eventi oggettivamente non evitabili (es. eventi meteo), non si computano nei limiti di durata della CIGO stessa, pari a 52 settimane in un biennio mobile.

Come riportato nella Relazione illustrativa sul DDL in esame, la norma si pone *“in continuità”* con quella relativa al secondo semestre del 2025 (art. 10-bis del DL n. 92/2025) e *“l'intervento si inserisce nel quadro delle iniziative volte a garantire la continuità della protezione della salute e sicurezza dei lavoratori e a sostenere le imprese interessate da eventi climatici estremi, comprese le straordinarie ondate di calore, che sempre più frequentemente incidono sulla regolare organizzazione delle attività produttive.”*

Inoltre, la norma precisa che, per le suddette richieste di CIGO, le imprese sono esonerate dal pagamento del contributo addizionale previsto dall'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo n. 148/2015 (norma che, peraltro, già prevede in via generale, per tutte le imprese soggette alla CIGO incluse quelle edili, che *“il contributo addizionale non è dovuto per gli interventi concessi per eventi oggettivamente non evitabili”*).

I benefici in esame sono riconosciuti nel limite di spesa di 4,9 milioni di euro per l'anno 2026. È attribuito all'Inps il compito di provvedere al monitoraggio degli oneri conseguenti, anche in via prospettica, ai fini del rispetto del suddetto limite di spesa, non accogliendo le domande eccedenti.

Valutazione:

In considerazione della finalità esplicitata nella Relazione illustrativa e del richiamo alla “continuità” con l'analoga misura adottata lo scorso anno, si ritiene che, al di là del tenore letterale, la norma in esame abbia portata generale per il settore edile, senza essere limitata ai soli lavori di realizzazione di opere infrastrutturali.

Su tale presupposto, **si valuta positivamente** l'estensione anche all'edilizia della non computabilità dei periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per eventi oggettivamente non evitabili (quali, ad esempio, gli eventi meteo) ai fini dei limiti di durata della CIGO, per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2026, in continuità, appunto, con quanto era stato già previsto per il secondo semestre non solo dell'anno 2025, ma anche degli anni 2023 e 2024.

Tuttavia, **si evidenzia la necessità di introdurre tale disposizione in via strutturale e ordinaria, equiparando finalmente sotto tale profilo l'edilizia agli altri settori**

dell'industria. Infatti, l'esclusione delle aziende edili da questo criterio generale di calcolo comporta, di fatto, un ridimensionamento della durata massima di ricorso alla CIGO per le aziende stesse, che pure sono tenute a pagare per gli operai un'aliquota di finanziamento molto più elevata rispetto agli altri settori (4,70% contro 1,70%-2,00% delle imprese industriali).

Secondo gli ultimi dati in possesso dell'Ance, nel periodo 2002-2022, nell'ambito della gestione della CIGO presso l'INPS, nella specifica gestione edilizia si è determinato un avanzo complessivo superiore ai 6 miliardi di euro. Anche per le annualità successive al 2015 (anno di riduzione dell'aliquota all'attuale misura del 4,70%), il trend ha mantenuto lo stesso andamento, con avanzi di esercizio annuali mediamente di circa 250 milioni di euro.

Pertanto, i suddetti avanzi di esercizio rendono possibile l'attuazione della misura, considerato, peraltro, che il costo della stessa è stato quantificato, nella norma in esame, in 4,9 milioni di euro per un semestre (circa 10 milioni di euro annui).

La riforma del sistema di contabilità pubblica (ART. 8– 13)

La riforma disciplinata dagli articoli 8–13 introduce un cambiamento strutturale nel sistema di contabilità pubblica italiano, finalizzato all'adozione progressiva della **contabilità economico-patrimoniale (accrual)**, in attuazione della riforma 1.15 del PNRR e in coerenza con il quadro europeo.

Nel complesso, l'articolo 8 definisce l'ambito soggettivo di applicazione della riforma, prevedendo un'implementazione graduale. Le amministrazioni coinvolte nella fase pilota dovranno adottare il nuovo sistema entro il 2030, mentre per gli enti non inclusi è previsto un modello semplificato comunque coerente con i principi del sistema unico. Viene quindi disegnata una transizione differenziata, che tiene conto delle diverse capacità amministrative e organizzative dei soggetti pubblici.

L'articolo 9 definisce la struttura del nuovo sistema contabile. Questo si basa su tre elementi fondamentali:

1. il quadro concettuale;
2. gli standard contabili ITAS;
3. il piano dei conti multidimensionale.

Tali strumenti costituiscono il riferimento unico per la rappresentazione economico-patrimoniale delle amministrazioni pubbliche e saranno adottati tramite decreti del Ministero dell'economia e delle finanze.

L'articolo 10 riguarda invece la fase preparatoria. Prima dell'adozione del nuovo sistema, le amministrazioni devono svolgere una serie di attività organizzative e contabili molto concrete: aggiornare gli inventari dei beni, ricostruire in modo completo crediti e debiti, individuare strutture interne dedicate alla gestione della contabilità economico-patrimoniale e adeguare i sistemi informativi. È una fase particolarmente impegnativa perché richiede una **ricognizione approfondita del patrimonio pubblico**.

L'articolo 11 introduce il tema della formazione, che è centrale per la riuscita della riforma. Viene previsto un programma formativo pluriennale rivolto al personale delle amministrazioni. L'obiettivo è garantire

competenze uniformi nella gestione del nuovo modello contabile, evitando disomogeneità applicative tra amministrazioni diverse.

L'articolo 12 disciplina la fase di sperimentazione. A partire dal 2026, le amministrazioni della fase pilota dovranno redigere in via sperimentale i bilanci secondo il nuovo sistema, utilizzando modelli predisposti dal MEF. È prevista inoltre la possibilità di estendere la sperimentazione ad altri enti e comparti, inclusi gli enti territoriali, con modalità anche differenziate. Questa fase serve a testare concretamente il funzionamento del sistema prima della sua entrata a regime.

Infine, l'articolo 13 interviene sul piano del monitoraggio della finanza pubblica. A partire dal 2027, l'ISTAT dovrà produrre con cadenza trimestrale stime sull'indebitamento o accreditamento delle amministrazioni pubbliche, secondo gli standard europei del SEC 2010. Questi dati saranno trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze per la pubblicazione. L'obiettivo è rafforzare la tempestività e la trasparenza delle informazioni statistiche sulla finanza pubblica, in linea con le richieste europee.

Valutazione:

Nel loro insieme, questi articoli definiscono un percorso graduale di attuazione della riforma del sistema di contabilità pubblica, prevista dal PNRR.

L'introduzione di un sistema di rilevazione fondato sul principio della competenza economica può contribuire a migliorare la conoscenza del patrimonio pubblico e a rafforzare la qualità delle informazioni a supporto delle decisioni di investimento.

Pur non incidendo direttamente sulle regole di programmazione e finanziamento degli investimenti pubblici, la riforma e la ricognizione del patrimonio possono influenzare indirettamente i processi decisionali delle amministrazioni, mettendo maggiormente in evidenza il valore economico del patrimonio esistente, il suo progressivo deperimento e i costi connessi alla manutenzione. In tale prospettiva, il nuovo sistema contabile potrebbe costituire uno strumento utile per promuovere una programmazione degli investimenti maggiormente orientata alla conservazione e valorizzazione del patrimonio infrastrutturale pubblico, coerentemente con un approccio basato sul ciclo di vita delle opere.

ULTERIORI PROPOSTE

CASSA INTEGRAZIONE ORDINARIA PER I LAVORATORI EDILI IN DISTACCO

Si ritiene necessario introdurre una norma volta a consentire al dipendente di un'impresa edile in distacco presso un'altra impresa edile di beneficiare del trattamento di integrazione salariale ordinaria (CIGO) eventualmente richiesto dall'impresa distaccataria, al verificarsi di eventi oggettivamente non evitabili (es. eventi meteo), per i propri dipendenti adibiti all'unità produttiva presso la quale lavora anche il dipendente in distacco.

Attualmente, infatti, benché l'impresa edile distaccante continui a versare normalmente la contribuzione CIGO dovuta per il proprio dipendente in distacco per tutta la durata di quest'ultimo, non risulta possibile, né per il distaccante né per il distaccatario, richiedere la CIGO per il predetto dipendente qualora si verifichi una sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per eventi oggettivamente non evitabili presso il cantiere dell'impresa edile distaccataria cui lo stesso è adibito. Ne consegue che, anche in tali giornate di sospensione o riduzione del lavoro, il trattamento retributivo e contributivo del lavoratore in distacco resta interamente a carico dell'impresa distaccante, nonostante il versamento del contributo CIGO da parte di quest'ultima.

Si verifica così un'ingiustificata disparità di trattamento, a scapito delle imprese che ricorrono all'istituto del distacco, fra lavoratori appartenenti al medesimo settore e per i quali viene versato lo stesso contributo CIGO. Tale situazione risulta ancora più ingiustificata per le imprese dell'edilizia, che sono tenute a versare per gli operai un contributo CIGO (pari al 4,70%) di gran lunga superiore a quello stabilito per gli operai del settore industriale (1,70%/2,00%).

SOSPENSIONE TEMPORANEA DEL RECUPERO DELL'ANTICIPAZIONE

La grave situazione determinata dall'eccezionale e repentino incremento dei prezzi dei materiali da costruzione, dei carburanti e dei prodotti energetici, riconducibile alle tensioni geopolitiche e all'escalation del conflitto armato in Medio Oriente, sta producendo effetti estremamente rilevanti sulla sostenibilità economico-finanziaria dei contratti di lavori pubblici in corso di esecuzione.

Il prezzo del petrolio, nella prima metà di marzo, ha registrato un incremento di oltre il 30%, mentre il gasolio e il gas naturale hanno raggiunto livelli ancora più elevati, pari rispettivamente a 46,6% e 55,3%.

Il prezzo del bitume, che è tra i principali materiali da costruzione, sta registrando aumenti esponenziali, raggiungendo in pochi giorni il 50%. Oggi, un'opera di pavimentazione stradale che vede un utilizzo preponderante del bitume, costa il 25% in più rispetto ad un solo mese fa.

La situazione di sofferenza delle imprese esecutrici appare ancora più gravosa ove si consideri che le stesse sono tuttora in attesa della liquidazione delle maggiori somme derivanti dall'applicazione del DI Aiuti per le lavorazioni eseguite nel 2024 e nel 2025, nonché di quelle, derivanti dall'applicazione dell'art. 1, commi 490 e ss, della Legge di Bilancio n. 199/2025, per le lavorazioni eseguite nel 2026.

Considerata la gravità dell'emergenza in atto, l'emendamento proposto mira a fornire una prima misura di sostegno, a fronte dello squilibrio economico dei contratti, rappresentata dalla sospensione temporanea del recupero dell'anticipazione - per il tempo strettamente necessario e comunque non oltre il 31 dicembre 2026 - finalizzata a garantire una maggiore liquidità finanziaria delle imprese.

La disposizione è formulata in modo tale da non determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, configurandosi come misura di natura meramente temporanea e gestionale, finalizzata a migliorare la sostenibilità finanziaria dei contratti in essere senza incidere sui saldi di finanza pubblica

REINTRODUZIONE SOGLIA DI SCORPORO DELLE CATEGORIE SOA

Il d.lgs. n. 50/2016 prevedeva la definizione della categoria prevalente e delle categorie scorporabili, identificando queste ultime con le categorie di lavori non appartenenti alla prevalente e comunque di importo superiore al 10% dell'importo complessivo dell'opera o lavoro, ovvero di importo superiore a 150.000 euro ovvero appartenenti alle categorie SIOS (art. 3, comma 1, lett. "oo-ter").

Ciò, in linea con il **quadro normativo del d.lgs. 163/2006, dove gli importi minimi e le percentuali di scorporo delle categorie erano contenuti nell'articolo 108, comma 3** del suo regolamento di attuazione, ossia il d.P.R. 207/2010.

Il Codice n. 36 del 2023, nel regolare lo scorporo delle categorie, tuttavia, si è limitato a riprodurre la soglia percentuale del dieci, non prevedendo invece quella "secca" dei 150 mila euro.

Così facendo, si rischia di produrre una asimmetria tra i lavori che l'esecutore deve realizzare e la relativa qualificazione. Infatti, soprattutto negli appalti di importo più elevato, il dieci per cento, ai fini dello scorporo delle categorie, può portare a ricondurre all'interno della categoria prevalente lavori di diversa natura aventi un notevole impatto sulla realizzazione complessiva delle opere.

Ad esempio, in caso di appalti del valore di 5 milioni di euro, attualmente, vengono scorperate le lavorazioni solo se di importo pari o superiore a 500 mila euro. Addirittura, se l'appalto ammonta a 50 milioni di euro, si scorporano solo i lavori di importo pari o superiore a 5 milioni di euro.

Ciò, peraltro, in disallineamento con le disposizioni che lo stesso Codice prevede ai fini della qualificazione dell'operatore economico, dal momento che, all'articolo 100, comma 4, lo stesso sancisce l'obbligo di qualificazione della SOA per i lavori di importo superiore a 150 mila euro.

Al fine quindi di consentire un corretto svolgimento delle gare d'appalto e garantire l'idonea qualificazione dell'operatore economico esecutore, occorre reintrodurre la soglia dei 150 mila euro, accanto a quella del dieci per cento, ai fini dello scorporo delle categorie.

La reintroduzione di tale soglia è vieppiù necessaria in ragione del fatto che, a seguito dell'abrogazione dell'articolo 12 del dl 47/2014, convertito dalla legge 80/2014, tutte le categorie di qualificazione SOA (sia generali che specializzate) sono da considerarsi a qualificazione obbligatoria (vedi *ex multis* parere MIT 3255 del 30.01.2025). Conseguentemente, il concorrente qualificato nella categoria prevalente, nel caso in cui non sia in possesso dell'attestazione SOA relativa alle categorie scorporabili, dovrà necessariamente subappaltare (in alternativa, avvalersi) ad altro operatore qualificato (cd subappalto necessario). Lo scorporo della categoria, diviene, quindi, elemento fondamentale al fine di garantire una corretta qualificazione rispetto alle opere da eseguire.