



**AGCI**  
ASSOCIAZIONE  
GENERALE  
COOPERATIVE  
ITALIANE



**CONFCOOPERATIVE**  
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE

**LEGACOOP**

## **AC 2807**

***"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"***

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE**

**Camera dei Deputati**  
**5<sup>a</sup> Commissione permanente**  
**(Programmazione economica, bilancio)**  
**3 marzo 2026**

### **AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP**

**Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana, costituiscono il coordinamento  
ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE**

rappresentano unitariamente il **90% della cooperazione italiana** la quale, nel suo complesso, incide per l'**8% sul PIL**;  
associano ben **12 milioni di soci**, occupano **1.150.000 persone** e producono **150 miliardi di fatturato**

L'Alleanza ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione, Via Torino n. 146

<http://www.alleanzacooperative.it>

<https://www.agci.it>

<http://www.confcooperative.it>

<http://www.legacoop.coop>

## Sommario

Premessa .....	2
Articolo 1 – Monitoraggio e certezza delle risorse .....	2
Articolo 4 - Semplificazioni .....	3
Articolo 5 – Conferenza dei servizi .....	3
Articolo 14 – Semplificazione in materia di rifiuti .....	4
Articolo 26 - Accordi contrattuali per l'erogazione di prestazioni per conto del SSN .....	5
Articolo 27 – Contributi per impianti di produzione di biometano, agrivoltaici e di comunità energetiche rinnovabili e sistemi di autoconsumo collettivo .....	5
Articolo 29 – Previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa .....	7
Ulteriori proposte.....	11

## Premessa

In considerazione dell'eterogeneità del decreto e condividendone gli obiettivi di fondo sulla velocizzazione dell'ultima fase di realizzazione del PNRR, in questo documento proporremo alcune puntuali osservazioni sugli articoli (o parti di essi) di maggior interesse per le imprese cooperative.

## Articolo 1 – Monitoraggio e certezza delle risorse

All'art. 1 del decreto-legge si prevede un meccanismo di monitoraggio al fine di stimare la possibilità effettiva di realizzazione dei vari obiettivi PNRR, anche al fine dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 12 del d.l. n. 77/2021. A ciò si affiancano le condivisibili misure in materia di rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni centrali titolari di misure PNRR e degli altri soggetti attuatori PNRR, previste agli articoli successivi.

Si auspica che i meccanismi di monitoraggio previsti possano, da un lato, assicurare – come è nelle intenzioni del DL – la tempestiva realizzazione di tutti gli interventi PNRR previsti.

Dall'altro, deve, però evidenziarsi come sia fortemente necessario che vengano fornite **indicazioni operative chiare sul processo di ordinata conclusione del PNRR**: dai tempi e dalle procedure tecniche (a partire dai collaudi), al destino delle opere che – per motivazioni varie, spesso al di fuori della portata delle singole parti coinvolte – dovessero non essere ultimate entro le scadenze previste, ma che dovranno evidentemente né rimanere delle incompiute né costituire una fonte di spesa improvvisamente insostenibile per le Amministrazioni titolari dell'intervento né, tantomeno, costituire una fonte di responsabilità per le imprese che con la dovuta diligenza si stanno impegnando nel progetto.

Si tratta di un quadro di certezza necessario per tutti i soggetti coinvolti (amministrazioni e imprese esecutrici degli interventi), al fine di tutelare l'affidamento delle parti ed evitare tensioni che, in questa

fase finale e decisiva per il conseguimento degli obiettivi prefissati, possano danneggiare lo sforzo collettivo del Paese.

Ovviamente non possiamo non ricordare che, dopo la legge di bilancio, mancano all'appello consistenti risorse per garantire il pieno rispetto delle specifiche norme per la revisione prezzi delle opere PNRR.

#### **Articolo 4 - Semplificazioni**

Proprio nell'ottica di chiarezza e certezza che si auspica, si condivide quanto previsto dall'art. 4, comma 9, che conferma, per gli interventi contenuti nella rimodulazione del PNRR e, quindi defINANZIATI, le **semplificazioni procedurali** a suo tempo previste all'articolo 12, commi 1, 2, 3, 4 e 5 -ter, del d.l. n. 19/2024 e conferma, altresì, le assegnazioni per l'incremento dei prezzi dei materiali a valere sul Fondo per l'avvio di opere indifferibili (FOI) già avvenute.

#### **Articolo 5 – Conferenza dei servizi**

Si condivide l'importante modifica alla disciplina della conferenza di servizi c.d. decisoria contenuta all'art. 5 del decreto-legge.

Una prima modifica riguarda i termini per l'espressione dei pareri da parte delle amministrazioni coinvolte: infatti, i termini attualmente di quarantacinque giorni vengono ridotti a trenta giorni, mentre per le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, della salute dei cittadini o dell'incolumità pubblica) i termini (oggi di novanta giorni) vengono ridotti a sessanta giorni.

Al contempo, si rende strutturale quanto già introdotto con il d.lgs. n. 36/2023 (codice dei contratti pubblici) in materia di dissenso costruttivo: tutte le amministrazioni coinvolte, senza eccezioni, rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza, con congrua motivazione, in termini di assenso o dissenso e indicano le prescrizioni e le misure mitigatrici che rendano possibile l'assenso, quantificando altresì, ove possibile, i relativi costi. Tali prescrizioni sono determinate conformemente ai principi di proporzionalità, efficacia e sostenibilità finanziaria dell'intervento risultante dal progetto originariamente presentato.

Nel caso in cui un'amministrazione non si esprima nei termini previsti, o formuli un dissenso privo dei requisiti di cui sopra, si intende acquisito l'atto di assenso.

Se si tratta di innovazione senz'altro condivisibile, in quanto responsabilizza le amministrazioni coinvolte e assicura un termine certo di conclusione dei procedimenti, va, comunque, evidenziato che il corretto funzionamento a regime di tali semplificazioni non potrà non presupporre un adeguato dimensionamento delle dotazioni organiche delle amministrazioni coinvolte e un investimento nell'ambito della formazione delle stesse.

Ciò in quanto è auspicabile che tutte le amministrazioni possano esprimersi con pareri e determinazioni in forma espressa (e non con la *fictio* del silenzio-assenso). Infatti, in un'ottica di certezza del diritto, la formazione dei provvedimenti amministrativi (o dei pareri) per silenzio assenso dovrebbe rappresentare l'eccezione e non la regola. Ciò anche perché in ogni caso un provvedimento (o parere) espresso, se anche

formalmente equivalente, contribuisce maggiormente a creare certezze e affidamenti, anche nell'ottica di un potere di successivo intervento in autotutela dell'amministrazione che rimane integro anche nel caso, appunto di un provvedimento formatosi in virtù del silenzio assenso.

## **Articolo 14 – Semplificazione in materia di rifiuti**

L'articolo 14 disciplina misure di semplificazione in materia di rifiuti. La recente approvazione di pesanti sanzioni, anche penali, conseguenti al mancato rispetto delle previsioni in materia di rifiuti e di tracciabilità impongono, quindi, la necessità di una assoluta chiarezza sul campo di applicazione delle disposizioni, così da poter dare precise indicazioni agli operatori.

Al riguardo, pare innanzitutto opportuno cogliere l'occasione per definire alcuni chiarimenti e semplificazioni per la corretta applicazione della disciplina in materia di tracciabilità dei rifiuti, anche considerando le disposizioni recentemente approvate con la legge di Bilancio (articolo 1, comma 789, legge n.199 del 2025) che hanno esonerato dall'iscrizione al Registro di tracciabilità, tra gli altri, gli imprenditori agricoli.

Rispetto a tale disposizione, occorre, innanzitutto, un apposito chiarimento sulla equiparazione a tali imprese degli imprenditori ittici e delle cooperative agricole. Infatti, sebbene, rispettivamente, l'articolo 4, comma 4 del decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4 e l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 prevedano testualmente tale equiparazione, il rinvio normativo, in sede di applicazione, potrebbe essere oggetto di interpretazione discrezionale.

Si ritiene opportuno, pertanto, prevedere espressamente che, ai fini degli adempimenti in materia di tracciabilità, le disposizioni riferite agli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile si applicano anche agli imprenditori ittici ed alle cooperative agricole, alla luce di quanto disposto dall'articolo 4, comma 4 del decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4 e dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

In secondo luogo, occorre definire un regime di esonero anche con riferimento ai rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) prodotti dagli uffici — siano essi di pertinenza di soggetti privati o di pubbliche amministrazioni — che, come noto, seguono, quanto alla loro gestione, un regime assimilabile a quello dei rifiuti urbani in virtù dell'art. 4, comma 1, lett. l), del d.lgs. n. 49/2014. Tale norma, in particolare, qualifica come RAEE domestici, e dunque equiparati ai rifiuti urbani, anche le apparecchiature elettriche ed elettroniche provenienti da contesti professionali e commerciali quando siano di tipologia analoga a quelle normalmente utilizzate nei nuclei domestici, indipendentemente dalla natura giuridica del detentore. Si ritiene quindi opportuno prevedere che rimangono comunque esclusi dall'obbligo di iscrizione al RENTRI enti ed imprese che producono o depositano esclusivamente rifiuti anche pericolosi prodotti nell'ambito dell'attività di ufficio, quali computer, toner, detersivi, batterie e lampade.

Da ultimo, in considerazione delle particolari attività svolte, appare opportuno estendere le misure di semplificazione anche agli enti del terzo settore che rispondono alla definizione di microimprese.

## Articolo 26 - Accordi contrattuali per l'erogazione di prestazioni per conto del SSN

L'articolo 26, al comma 3, interviene sulle procedure previste dall'articolo 15 della legge n. 118/2022 in materia di accreditamento istituzionale, andando a definire i criteri oggettivi di selezione per la stipula di accordi contrattuali volti all'erogazione di prestazioni per conto e a carico del Servizio Sanitario Nazionale. Si tratta di un ambito normativo oggetto di recenti e ripetuti interventi (da ultimo con la Legge n. 190/2025), tesi a bilanciare le esigenze di tutela della concorrenza con quelle, imprescindibili, di garanzia della continuità assistenziale, specialmente per i pazienti più fragili.

Al riguardo, occorre evidenziare come le strutture private che erogano servizi per conto del SSN siano remunerate attraverso tariffe predefinite per prestazione. Tale peculiare modalità di gestione – che concretizza un modello di sussidiarietà compiutamente disciplinato dal D.Lgs. 502/1992 – richiede strutturalmente che la selezione degli operatori avvenga **in base ad elementi puramente qualitativi** (strutturali, organizzativi, gestionali, professionali e tecnologici) e non attraverso dinamiche competitive legate al costo del servizio offerto. L'esperienza dimostra, infatti, come le modalità di selezione basate sul prezzo abbiano storicamente generato forti disomogeneità territoriali e un sensibile detrimento della qualità dell'assistenza erogata ai cittadini.

In tale cornice, si valuta positivamente l'impianto del comma 3 dell'articolo 26 del decreto-legge in esame, che va nella giusta direzione di ribadire e articolare la netta preminenza degli aspetti qualitativi nell'ambito della selezione pubblica. Si condivide, altresì, la previsione di una procedura a evidenza pubblica che consenta di salvaguardare i livelli occupazionali e la continuità assistenziale (comma 1-bis), nonché l'istituzione di un "sistema premiale" (comma 1-tris) finalizzato a valorizzare parametri quali la capacità di offerta, gli investimenti in qualità e tecnologia, l'adeguatezza degli organici e l'esperienza maturata sul territorio. Si tratta di criteri determinanti che da sempre contraddistinguono la cooperazione sociosanitaria, fortemente radicata nelle comunità e specializzata nella presa in carico di bisogni complessi.

A complemento dell'intervento normativo e in coerenza con i principi fin qui richiamati, si ritiene tuttavia **necessario un intervento emendativo** volto a fugare ogni possibile opacità interpretativa. Occorre infatti esplicitare, tramite un'apposita modifica normativa, che i criteri oggettivi di selezione debbano valorizzare **"ESCLUSIVAMENTE"** (e non più solo "prioritariamente", come attualmente previsto dalla L. 118/2022) la qualità delle specifiche prestazioni sanitarie da erogare. Stante la predefinizione delle tariffe, tale precisazione appare fondamentale per chiudere definitivamente la strada a eventuali logiche di selezione basate sul ribasso di prezzo, incompatibili con la tutela del diritto alla salute.

## Articolo 27 – Contributi per impianti di produzione di biometano, agrivoltaici e di comunità energetiche rinnovabili e sistemi di autoconsumo collettivo

### 1) Definizione di criteri per i programmi di sovvenzione

L'art. 27 istituisce tre distinti programmi di sovvenzione PNRR per la concessione di contributi in conto capitale destinati a impianti di produzione di biometano (Investimento 1.4), agrivoltaici (Investimento 1.1) e comunità energetiche rinnovabili e sistemi di autoconsumo collettivo (Investimento 1.2), nell'ambito

della Missione 2, Componente 2, del PNRR. La gestione è affidata alla società GSE S.p.A., in un sistema tripartito: indirizzo ministeriale, gestione operativa del GSE e valutazione da parte di un comitato indipendente.

In tale norma si registra la totale assenza di criteri sostanziali predeterminati per la determinazione delle modalità di assegnazione delle somme. Il comma 7 si limita a disporre che le decisioni di assegnazione siano assunte "*a maggioranza da un comitato indipendente per l'investimento*", senza tuttavia specificare i criteri di priorità tra le domande (cronologico, valutativo, a graduatoria, a sportello); i parametri tecnico-economici per la selezione dei progetti (efficienza energetica, riduzione delle emissioni, impatto occupazionale, localizzazione territoriale); le soglie minime e massime del contributo per singolo progetto; i criteri di composizione, nomina e requisiti di indipendenza del comitato; le garanzie procedurali a tutela dei soggetti non ammessi (contraddittorio, motivazione, impugnabilità).

Il rinvio alle "prescrizioni previste dal PNRR" ed agli accordi tra MASE e GSE (commi 1 e 2) non sembra sufficiente, non avendo, tali atti, natura legislativa e non potendo surrogarsi alla legge nella determinazione dei principi regolativi dell'azione amministrativa.

L'assenza di criteri predeterminati e l'ampia discrezionalità rimessa al comitato, in mancanza di un quadro di riferimento chiaro, rischia di alimentare un contenzioso amministrativo esteso, con il concreto pericolo di bloccare l'erogazione dei fondi e pregiudicare il raggiungimento dei milestone e target del PNRR entro le scadenze europee.

## **2) Valorizzazione della filiera del biogas e delle biomasse**

L'articolo non contempla esplicitamente gli impianti a biogas e biomasse, in particolare: gli impianti di upgrading del biogas agricolo e da rifiuti organici e residui agricoli non immediatamente destinati alla rete gas; gli impianti alimentati a biomasse solide e liquide di origine agricola e forestale; i piccoli impianti di biogas aziendale funzionali all'autoconsumo in contesti rurali.

Il settore biogas e biomasse rappresenta una filiera strategica per la transizione energetica del contesto agricolo e agro-industriale italiano, con ricadute significative in termini di economia circolare, gestione dei reflui zootecnici e riduzione delle emissioni di metano in atmosfera. La sua esclusione implicita dai programmi di sovvenzione in conto capitale è un'occasione mancata, tanto più che il Piano REPowerEU e le linee guida europee incoraggiano esplicitamente l'accelerazione della produzione di biometano e biogas rinnovabile.

## **3) Mutualità nelle CER in forma cooperativa**

L'articolo disciplina l'accesso ai programmi di sovvenzione delle CER ma non scioglie la questione annosa relativa alla natura mutualistica delle CER costituite in forma cooperativa.

Come noto, ai sensi dell'art. 2511 del cod. civ., le società cooperative sono caratterizzate, tra l'altro, dal particolare "scopo mutualistico" che deve essere puntualmente individuato e definito nell'atto costitutivo. Tra socio e cooperativa, dunque, si deve instaurare un rapporto, definito "mutualistico", distinto rispetto al rapporto sociale, di cui occorre dare evidenza e che occorre contabilmente dimostrare in sede di revisione. In ragione del tipo e della misura dello scambio mutualistico si distinguono le cooperative a mutualità prevalente e quelle non a mutualità prevalente. La normativa sulle comunità

energetiche e le disposizioni tecniche di riferimento sul relativo sistema incentivante adottate da ARERA e GSE, adottando un modello di tipo virtuale (che non prevede uno scambio “fisico” di energia tra i soci e la CER, ma un sistema di misura e valore dell’energia condivisa, mediante calcolo dell’energia elettrica immessa e prelevata dalla rete), rende in primo luogo molto complessa, se non impossibile, la valutazione e misurazione del valore dello scambio mutualistico e, conseguentemente, la possibilità di qualifica della cooperativa come cooperativa a mutualità prevalente.

Per tali ragioni e per promuovere la costituzione di CER in forma cooperativa, che rappresenta la forma giuridica maggiormente adeguata ad assicurare configurazioni mutualistiche, non speculative e che generino valore nei territori e nelle comunità, si ritiene indispensabile intervenire per chiarire i parametri utilizzabili per misurare lo scambio mutualistico dei soci consumatori con riferimento alla valorizzazione della messa a disposizione dell’impianto di produzione di energia, o della sezione di impianto e della misura dei dati di consumo relativi all’energia prodotta dal proprio impianto ed immessa in rete. Tale previsione, rappresentando un mero chiarimento nella valutazione delle modalità di calcolo della mutualità, non comporta alcun onere a carico dello Stato.

D’altra parte, considerata la struttura ontologicamente mutualistica delle comunità energetiche - che, per legge, sono obbligate a garantire il raggiungimento di benefici ambientali e sociali ed a destinare anche quota parte degli incentivi per tali finalità – è opportuno, definirne la mutualità prevalente di diritto, conformemente alla ratio dell’art. 111-undecies del regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, che consente l’adozione di disposizioni speciali riferite al requisito della prevalenza, così come definite dall’articolo 2513 del codice civile, in considerazione della struttura dell’impresa e del mercato in cui le cooperative operano ed a specifiche disposizioni normative cui le cooperative devono uniformarsi.

## **Articolo 29 – Previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa**

L’articolo propone (i) un completamento delle novità in materia di previdenza complementare introdotte dall’ultima Legge di Bilancio e (i) significative novità in materia di fondi di assistenza sanitaria integrativa.

Con riferimento alla **disciplina della previdenza complementare**, riteniamo necessario proporre alcune correzioni delle novità introdotte dal decreto e correggere alcune delle maggiori criticità derivanti dalla Legge di Bilancio.

Occorre, in primo luogo, rendere ragionevole l’innalzamento **dei contributi dovuti alla COVIP da parte dei fondi pensione**. La misura proposta dal decreto-legge potrebbe produrre un innalzamento fino a circa tre volte dei contributi da versare. Si ritiene, pertanto, necessario ridurre tale impatto, attraverso il mantenimento della base di calcolo dei “flussi annuali dei contributi incassati” e aumentando la percentuale di prelievo allo “0,8 per mille”.

Riteniamo che la voce “contributi incassati” descriva il vero “stato di salute” della previdenza di secondo pilastro, misurando direttamente il volume di risorse che vengono trasferite ai fondi pensione dagli iscritti alla previdenza complementare, e che, *ceteris paribus*, risulta essere una variabile indipendente dall’andamento dei mercati finanziari che influenzano, al contrario, direttamente “le risorse destinate alle prestazioni”.

Di seguito un sintetico prospetto dell'evoluzione del flusso dei contributi dovuti alla COVIP sulla base della proposta di modifica.

	Aliquota	Imponibile	Gettito	Nota
Contribuzione attuale	0,05%	20.519.000.000	10.259.500	non superiore allo 0,5 per mille dei flussi annuali dei <b>contributi incassati</b>
Nuova contribuzione ex articolo 29	0,01%	243.408.000.000	24.340.800	non superiore allo 0,1 per mille del totale delle <b>risorse destinate alle prestazioni</b>
<b>Proposta di emendamento</b>	<b>0,08%</b>	<b>20.519.000.000</b>	<b>16.415.200</b>	non superiore allo <b>0,8</b> per mille dei flussi annuali dei <b>contributi incassati</b>

Fonte: Elaborazione da dati Relazione COVIP 2024

Occorre, poi, valutare il **problematico impatto dell'incremento dell'importo delle sanzioni** introdotto dalla legge di bilancio, soprattutto per i componenti degli organi di amministrazione e controllo in carica nei fondi pensione del sistema associativo. Si propone una opportuna una revisione normativa dell'importo edittale al fine di ricondurre l'impatto sanzionatorio al rispetto dei fondamentali principi di "ragionevolezza" e "proporzionalità", soprattutto in una logica di sostenibilità del quadro sanzionatorio e a garanzia di un giusto procedimento.

La sostenibilità del quadro sanzionatorio va, infatti, valutata anche in relazione al fatto che i fondi negoziali del sistema associativo - associazioni senza scopo di lucro nati nell'ambito della contrattazione collettiva - non sono dotati della governance strutturata delle società istitutrici di natura bancaria e assicurativa delle forme di mercato con scopo di lucro (fondi pensione aperti e Pip), ma hanno uno specifico modello di governance, fondato sull'obbligo di pariteticità della rappresentanza e del metodo elettivo ai fini dell'individuazione dei rappresentanti dei lavoratori, basato di regola sulla volontarietà o su una base di compensi molto contenuta.

Infine, per quanto riguarda la previdenza complementare, occorre ancora evidenziare la criticità riguardante la **portabilità del contributo datoriale**, finora riservata ai soli fondi pensione negoziali o agli specifici fondi individuati dagli accordi collettivi o aziendali e, ora, estesa anche ai fondi aperti e ai PIP dalla legge di bilancio 2026.

La nuova previsione produce una deroga ai principi generali in materia di efficacia soggettiva del contratto collettivo: l'obbligo di finanziamento contrattualmente assunto dal datore di lavoro esclusivamente nei confronti di un determinato fondo negoziale, a seguito dell'esercizio da parte del lavoratore della facoltà di trasferimento discrezionale della posizione previdenziale, si potrebbe convertire in un obbligo di finanziare, indistintamente, altri strumenti di previdenza complementare privata (fondi aperti e Pip di matrice bancaria e assicurativa), con grave danno per la sostenibilità dei fondi pensione negoziali, ma anche per i lavoratori, vista anche la differenza di costi tra Fondi Pensione Negoziali e Fondi Aperti e PIP a favore dei primi come periodicamente certificato da COVIP.

Passando, poi, alle **modifiche che impattano sull'assistenza sanitaria integrativa**, riteniamo innanzitutto necessario fare una doverosa premessa di carattere sistematico. Sarebbe forse stato più corretto, prima di ragionare sulle modalità di controllo, definire, come ad esempio per la previdenza complementare, un quadro normativo di inquadramento dei fondi di assistenza sanitaria integrativa, anche recuperando proposte legislative significativa già avanzate dalla maggioranza, tra gli altri ad esempio il disegno di legge

di *Delega al Governo per la disciplina dei fondi sociosanitari di assistenza complementare* (AC 2431 primo firmatario on.le Barelli).

In ogni caso, e probabilmente proprio per l'assenza di un quadro di riferimento, vi sottoponiamo alcune riflessioni sull'articolato approvato dal CdM.

I commi 3 e seguenti dell'articolo 29 provvedono a disciplinare in modo organico e strutturato la vigilanza sui fondi sanitari e sociosanitari integrativi e complementari del Servizio sanitario nazionale, attribuendo alla COVIP funzioni di supervisione tecnica e prudenziale analoghe a quelle già esercitate nel comparto della previdenza complementare, con riferimento ai profili organizzativi, di governance, finanziari, contabili e di trasparenza, restando escluse dalla vigilanza le attività relative alla definizione e al contenuto sanitario delle prestazioni, nonché gli aspetti clinici e assistenziali delle medesime, disciplinati dalla normativa statale e regionale vigente.

Nel merito, pur comprendendo la *ratio* della novella normativa, deve sottolinearsi come molti dei fondi sanitari integrativi sono stati istituiti, negli anni, dalle parti sottoscrittrici dei contratti collettivi nazionali di lavoro quali strumenti bilaterali di welfare a favore dei lavoratori rientranti nel perimetro di applicazione dei CCNL medesimi. Negli ultimi rinnovi, consapevoli della sempre maggiore necessità di prestazioni sanitarie complementari a quelle erogate dal servizio sanitario nazionale, le parti sociali hanno sempre maggiormente investito proprio sulla contribuzione ai fondi sanitari e sulle prestazioni da questi erogati.

Ebbene, è evidente, che la previsione *ex novo* di requisiti finanziari e patrimoniali nonché di specifici assetti amministrativi e modelli organizzativi, finora lasciati alla prudente determinazione di ciascun fondo, così come **l'istituzione di una contribuzione obbligatoria a COVIP** porteranno inevitabilmente ad un aumento dei costi - soprattutto nella fase di *setup* iniziale con maggiori impatti nei fondi di minori dimensione - che potrebbe riflettersi sulla capacità dei fondi di continuare ad erogare la stessa quantità di prestazione finora erogata.

Per tali ragioni, riteniamo, pertanto, fondamentale che il processo regolatorio che riguarderà importanti aspetti quali, tra gli altri, requisiti patrimoniali, di solvibilità e di riserva tecnica, anche in funzione della natura delle prestazioni erogate, e gli schemi standard di bilancio, rendiconto e informativa agli iscritti, demandato a un regolamento della COVIP, da adottare entro il 28 febbraio 2027, sentiti il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze, preveda anche il coinvolgimento delle associazioni di rappresentanze delle imprese e delle organizzazioni sindacali comparativamente maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Inoltre, nel dettaglio, riteniamo che alcune delle previsioni contenute nel decreto-legge necessitino di affinamenti e correzioni. In particolare:

- Al comma 3, concernente i poteri della COVIP, si prevede che l'Autorità eserciti la vigilanza anche relativamente a *"i tempi, le procedure e le modalità operative di riconoscimento, erogazione e liquidazione delle prestazioni in favore degli iscritti"*. Si tratta di previsione che non ha precedenti di natura legislativa e non se ne capisce l'utilità né l'applicabilità, non essendovi neppure una fonte normativa che disciplinerebbe tali tempi, procedure e modalità operative;
- Al comma 5, lett. b), si prevede che COVIP *"approva e vigila su statuti, regolamenti, fonti istitutive,*

*modelli organizzativi e sistemi di governo societario*". L'“approvazione” è prevista anche per quanto riguarda i fondi pensione. Tuttavia, in quel caso, il decreto legislativo prevede chiaramente i requisiti che gli statuti dei fondi pensione devono possedere, con potere di COVIP di elaborare schemi-tipo di statuti e regolamenti. Riteniamo necessaria l'individuazione, nella legge di conversione, di precisi riferimenti normativi sull'esercizio della potestà regolamentare della COVIP in materia;

- Al comma 5, lett. c), laddove si prevede che COVIP *“esercita il controllo sulla gestione finanziaria, patrimoniale e tecnico-assicurativa, inclusa la verifica della sostenibilità degli impegni assunti e dell'adeguatezza delle riserve tecniche, determinate secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza in funzione della natura delle prestazioni erogate e dei rischi effettivamente assunti”*, evidentemente sulla base del regolamento che COVIP dovrà adottare ai sensi del comma 7, andrebbe previsto che COVIP svolga una previa ricognizione delle buone prassi ad oggi esistenti e ne tenga conto; riterremmo tra l'altro opportuno che COVIP possa giungere a tale previsione attraverso un confronto attivo con le parti sociali comparativamente più rappresentative, al pari di quanto il Ministero del Lavoro sta già facendo per le Linee Guida di gestione dei Fondi Interprofessionali;
- Al comma 5, lett. e), si prevede che COVIP *“verifica il possesso dei requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo”*. Si tratta, evidentemente, di previsione condivisibile. Tuttavia, manca una fonte di rango legislativo che determini quali siano tali requisiti, né una delega simile a quella a suo tempo prevista per i fondi di previdenza complementare (art. 5-sexies del d.lgs. n. 252/2005). È a nostro avviso necessaria una correzione sul punto, rimanendo altrimenti il confine del potere di vigilanza e verifica della COVIP del tutto indefinito;
- Al comma 6 si prevede che la COVIP vigila sul corretto utilizzo delle risorse, *“nonché sull'assenza di sovrapposizioni [...] rispetto al perimetro del Servizio sanitario nazionale”*. Non si comprende la *ratio* di tale previsione, che avrebbe la conseguenza di impedire ai fondi sanitari di erogare tutte le prestazioni diagnostiche e specialistiche oggi erogate (evidentemente astrattamente comprese anche nel perimetro del SSN), praticamente azzerando le prestazioni ad oggi assicurate dai Fondi. Tale previsione andrebbe, a nostro avviso, eliminata;
- Al comma 9 andrebbe chiarito se i premi assicurativi siano assimilabili a *“risorse destinate alle prestazioni”* o se va, invece, considerato soltanto l'ammontare delle prestazioni effettivamente erogate dall'assicuratore.

Infine, riteniamo necessario un **coordinamento delle disposizioni in tema di vigilanza dei fondi sanitari integrativi con le peculiarità giuridiche e di vigilanza delle società di mutuo soccorso (SMS)**, disciplinate dalla legge 3818/1886 e successivamente riformate nel 2012.

Le SMS costituiscono una delle più antiche e consolidate forme di welfare collettivo del nostro Paese. La loro identità giuridica e operativa è definita da elementi che le distinguono radicalmente sia dagli operatori assicurativi, sia dagli altri enti del secondo pilastro sanitario. Le caratteristiche essenziali includono: mutualità pura e divieto di attività verso terzi; assoluta assenza di fini di lucro e obbligo di

reinvestimento degli avanzi; patrimonio indivisibile e destinato per legge; governance democratica e principio della porta aperta; oggetto sociale rigidamente predeterminato e limitato; decommercializzazione integrale delle attività; vigilanza qualificata e periodica del MIMIT e delle Centrali cooperative ai sensi del d.lgs. 220/2002.

Questi tratti non sono semplici peculiarità tecniche, ma l'essenza stessa del modello mutualistico, collocato nel solco dell'articolo 45 della Costituzione e radicato storicamente nelle comunità locali.

Di conseguenza, la previsione di attribuzione della vigilanza della COVIP su tutte le forme di sanità integrativa, oltre che tener conto della natura giuridica e costituzionale delle SMS, neppure può trascurare l'esistenza della vigilanza mutualistica già affidata all'Autorità di vigilanza sugli enti mutualistici (MIMIT) con riguardo ai requisiti democratici e mutualistici.

Il misconoscimento di tali peculiarità determinerebbe un'irragionevole assimilazione delle SMS ad operatori di natura e funzione diversa, con un approccio regolatorio certamente sproporzionato rispetto ai rischi effettivi. E ciò senza contare il pericolo concreto di un "non voluto" snaturamento dell'identità del settore mutualistico e della sua funzione sociale.

È per tali ragioni che occorre precisare che le attribuzioni alla COVIP (i) facciano quanto meno salva la disciplina sulla struttura e sul funzionamento delle SMS in quanto espressione dei principi mutualistici; (ii) non si sovrappongano alla vigilanza sui requisiti mutualistici di cui al decreto legislativo 220/2002; e (iii), quanto alla normazione di carattere secondario, coinvolgano obbligatoriamente e in funzione consultiva anche il MIMIT quale autorità di vigilanza mutualistica.

Si tratta di una modifica "costituzionalmente necessaria" per assicurare il coordinamento in modo stabile dell'azione delle diverse autorità competenti e che, senza intaccare l'impianto complessivo e la ratio dell'intervento, si limita a riconoscere la specificità delle SMS senza erodere le attribuzioni che la riforma conferisce alla Covip.

## Ulteriori proposte

Nell'ambito delle numerose misure di semplificazione contemplate alla Sezione II del Capo II del Titolo I del decreto-legge, crediamo che possa essere affrontata anche una problematica estremamente sentita dalle imprese di servizi, la cui soluzione appare di estrema urgenza. Ci riferiamo **all'accordo Stato Regioni del 17 aprile 2025 che propone un principio per cui la formazione su salute e sicurezza per i nuovi assunti debba essere completata prima che il lavoratore inizi a svolgere la propria attività**. Sicuramente un provvedimento, questo, che va incontro ad un cambiamento del mercato del lavoro e delle stesse modalità di produzione, oltre che alla, per fortuna crescente, sensibilità generale in materia di salute e sicurezza dei lavoratori.

Come talvolta accade, però, il provvedimento, ideato per contesti produttivi differenti, non considera completamente le peculiarità del mondo dei servizi, in particolare del contesto legato alle dinamiche dei servizi affidati in appalto.

Dunque, se le ore di formazione svolte all'interno dell'orario di lavoro s'intendono retribuite, è evidente che il lavoratore non formato, non può lavorare. Quindi serve per le aziende una programmazione in taluni

contesti complessa ma affrontabile, ma in altri contesti, come i cambi appalto, assai difficile da realizzare. La successione nell'appalto non sempre, infatti, rispetta tempi e modalità previste dai contratti, ma lascia alla facoltà dei fornitori uscenti la possibilità non sanzionata di conferire al nuovo appaltatore, unitamente alla documentazione anagrafica, anche gli attestati sulla formazione salute e sicurezza degli addetti che, in virtù di clausola sociale, passeranno al nuovo datore di lavoro in continuità. Un margine di almeno 30 giorni dall'inizio delle attività lavorative nell'appalto, necessario a perfezionare la trasmissione delle certificazioni da un appaltatore all'altro è un tempo che riteniamo congruo per riuscire a coprire i frequenti ritardi in questo passaggio di consegne, laddove occorre ricordare che la dimensione di cambio appalto in una realtà ospedaliera media arriva tranquillamente a 150 unità di lavoratori interessati.

Peraltro, in caso assenza di collaborazione da parte del soggetto uscente, i 30 giorni potrebbero di nuovo essere necessari (e speriamo sufficienti) a completare tutta la formazione ex novo agli addetti.

Occorre aggiungere che in tutti i settori del comparto dei servizi (pulizie, ristorazione, assistenza, etc..), la formazione - teorica e pratica talvolta con addestramento specifico - se viene svolta prima della adibizione alla mansione rende la continuità degli stessi (spesso servizi pubblici essenziali) a rischio. Infatti, in un appalto in cui tutti gli addetti debbano fare la formazione e cominciano a lavorare tutti il giorno 1, come si gestiranno i servizi essenziali (per cui quei lavoratori sono stati assunti) dal giorno 1 per la durata della formazione?

Si tratta di esigenze, che limitatamente al settore turistico e ricettivo e dei pubblici esercizi, hanno trovato una soluzione con una espressa deroga alla tempistica ordinaria di erogazione della formazione. L'articolo 1-bis del DL 159/2025, inserito in sede di conversione in legge di tale provvedimento, prevede infatti che, per le imprese del settore in parola *“la formazione e l'eventuale addestramento specifico di cui all'articolo 37, comma 4, lettera a), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, si concludono entro trenta giorni dalla costituzione del rapporto di lavoro o dall'inizio dell'utilizzazione qualora si tratti di somministrazione di lavoro”*. Crediamo che, per analogia e in un'ottica di efficientamento e semplificazione degli adempimenti richiesti alle imprese, la medesima deroga sia da prevedere anche per i casi di passaggio di appalto in presenza di clausola sociale.

Accanto alle misure di accelerazione, monitoraggio e semplificazione già previste dal decreto in esame, **si ritiene essenziale integrare e rafforzare le disposizioni relative alla revisione dei prezzi nei contratti pubblici**. Tale intervento appare indispensabile per garantire certezza giuridica, assicurare l'equilibrio contrattuale e consentire la continuità operativa dei cantieri legati al PNRR. Occorre evidenziare che il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023) ha delineato un sistema di revisione dei prezzi obbligatorio e permanente, applicabile a tutti gli appalti per lavori, servizi e forniture (esplicitato agli artt. 9, 60 e 120). L'obiettivo di tale impianto è permettere l'aggiornamento del costo di un contratto pubblico durante la sua esecuzione in relazione alle variazioni dei prezzi di mercato.

La conservazione dell'equilibrio contrattuale rappresenta, infatti, uno dei principi fondamentali dell'attività negoziale della Pubblica Amministrazione. Esso è determinante per salvaguardare il rapporto tra le stazioni appaltanti e le imprese, assicurando che l'appaltatore non subisca perdite economiche a causa di aumenti inattesi e imprevedibili dei costi.

Il sistema di revisione prezzi obbligatorio assume una rilevanza ancora maggiore per i contratti di durata

pluriennale ad esecuzione continuata o periodica, tipici del settore dei servizi (quali, ad esempio, i servizi di sanificazione o la ristorazione collettiva). In particolare, per le attività ad alta intensità di manodopera, il Codice ha affermato in maniera esplicita il rapporto tra affidamento pubblico e salario (CCNL). La centralità riconosciuta alla contrattazione collettiva dovrebbe coerentemente responsabilizzare i decisori pubblici, rendendo indispensabili tariffe adeguate a coprire, tra le altre cose, i rinnovi contrattuali e garantire il mantenimento dell'equilibrio.

Alla luce di quanto esposto, al fine di assicurare una gestione moderna, sostenibile e responsabile degli investimenti pubblici, si propone un'iniziativa normativa volta a:

- ✓ assicurare tariffe adeguate nei settori dei servizi e delle forniture;
- ✓ garantire la qualificazione della domanda pubblica;
- ✓ tutelare in modo stringente l'equilibrio contrattuale, in stretta coerenza con i principi dettati dal Codice dei contratti pubblici.