

XIX CONGRESSO NAZIONALE UIL
2 - 4 LUGLIO 2026



**COMMISSIONE BILANCIO CAMERA DEI DEPUTATI AUDIZIONE SUL
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
3 MARZO 2026
MEMORIA UIL**

Ringraziamo la Commissione Bilancio della Camera dei deputati per questa audizione sul Disegno di Legge di conversione del Decreto-Legge inerenti alle disposizioni per l'attuazione del PNRR e in materia di politiche di coesione.

In premessa vorremmo evidenziare tutte le nostre perplessità e preoccupazioni per l'utilizzo delle risorse provenienti dalla revisione del PNRR per coprire il finanziamento della manovra di Bilancio 2026-2028.

Si tratta di 7,1 miliardi di euro del Piano che erano destinati a ridurre le disuguaglianze nel nostro Paese.

Altrettanta preoccupazione per il taglio di 4,1 miliardi di euro del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC).

IL FSC è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali.

In questo modo si contraggono gli investimenti per lo sviluppo e per potenziare la dimensione sociale del Paese.

Detto ciò, ci troviamo di fronte, se non abbiamo perso il conto, al settimo Decreto che modifica la governance del PNRR e apporta semplificazioni all'impianto generale, senza considerare le varie norme inserite di volta in volta nei vari Decreti che si sono via via succeduti.

Siamo di fronte ad un Decreto-legge che punta a snellire procedure e burocrazia con l'intento di rispettare le milestone e target concordati con la Commissione Europea.

Un Decreto che cerca di rafforzare il coordinamento tra PNRR e politiche di coesione, per evitare sovrapposizioni e ritardi.

Questa norma risolve alcune questioni che avevamo sollevato anche all'interno dell'ultima Cabina di Regia, nei mesi di ottobre dello scorso anno, ma l'impianto generale risulta molto carente.

Non risolve i temi di fondo per l'attuazione del PNRR e abbiamo la netta sensazione che queste misure rischiano di aumentare la burocrazia operativa per enti e imprese, anziché semplificarla concretamente.

Non vorremmo, poi, che queste norme fossero arrivate in ritardo, dal momento che siamo ad un passo dal gong per la fine del Piano.

Siamo infatti ai titoli di coda del PNRR e come UIL esprimiamo tutta la nostra preoccupazione per l'attuazione del Piano e per il ritardo nella messa a terra dei progetti.

Anche con il nuovo decreto resta forte la critica sull'effettiva capacità di spesa e avanzamento dei progetti, soprattutto negli interventi più complessi e infrastrutturali.

Seppure il nostro Paese abbia raggiunto i target previsti, tra l'altro frutto di rimodulazioni e tagli, rimane il fatto che la spesa è molto in ritardo.

Gli ultimi dati sulla piattaforma Regis registravano una spesa di 86 miliardi di euro pari al 44,2%.

Sull'attuazione del PNRR e delle politiche di coesione abbiamo assistito a misure di semplificazione e accelerazione della spesa che hanno dato risultati parziali, invece di agire a monte con il rafforzamento della pubblica amministrazione.

L'ammodernamento della pubblica amministrazione, gli investimenti per il suo funzionamento devono esser percepiti e concepiti come proprie e vere precondizioni allo sviluppo.

Nella Pubblica Amministrazione, sia centrale che locale, è necessario un grande piano di rigenerazione amministrativa che preveda assunzioni a tempo indeterminato di personale specializzato, che vada ben oltre il turn over, unitamente ad un piano di formazione e aggiornamento degli attuali dipendenti.

In un assetto istituzionale che vede, su un totale di 7.901 Comuni, il 69% con una popolazione al di sotto dei 5 mila abitanti, risulta difficile attuare operazioni complesse cofinanziate sia dal PNRR che dai fondi per la coesione.

Per questo sarebbe opportuno favorire, con una forma di "premieria", l'aggregazione delle funzioni dei Comuni per "area vasta".

Questo momento potrebbe essere anche l'occasione per rivedere il ruolo e le funzioni delle Province e città metropolitane.

Purtroppo, anche questo decreto dà delle risposte solo parziali a questi temi con poche assunzioni e tutte a carattere temporaneo aumentando di fatto la precarietà nella pubblica amministrazione.

C'è un tema per noi fondamentale della trasparenza, in quanto anche le regole introdotte sul monitoraggio con la norma oggetto dell'audizione di oggi non sembrano risolvere del tutto questi problemi radicati.

Continuiamo a sollecitare provvedimenti volti alla consultazione pubblica dei dati "Regis" inerenti all'attuazione del Piano e all'avanzamento finanziario, con procedure di facile lettura e comprensione.

Così come segnaliamo il tema del dialogo sociale che riteniamo un aspetto fondamentale: invece su questo tema riscontriamo un deficit incolmabile sulle procedure per il coinvolgimento delle parti sociali.

Non ci stancheremo mai di ripeterlo: serve dialogo sociale e confronto, perché solo così si possono trovare soluzioni per attuare politiche volte al benessere sociale ed occupazionale.

E invece anche questo Decreto è stato varato senza nessun confronto preventivo con le parti sociali, ad esclusione della convocazione ad ottobre della cabina di Regia, riunione del tutto informativa.

Quanto al merito delle singole misure, non nascondiamo tutto il nostro rammarico per il ridimensionamento del programma GOL operato con la revisione di novembre 2025

Da questo punto di vista chiediamo con forza che le risorse rinvenienti da GOL restino nell'ambito delle politiche attive del lavoro sostenendo misure che hanno funzionato quali il Fondo Nuove Competenze e gli leFP.

Segnaliamo, altresì, l'importanza di trovare le risorse di spesa corrente per gestire i nuovi servizi generati con le risorse del PNRR, quali asili nido, case della comunità, ospedali di comunità ecc.

Come detto in premessa l'impianto complessivo del provvedimento è chiaramente orientato alla semplificazione procedurale, tuttavia, poiché l'attuazione del PNRR avviene prevalentemente attraverso contratti di lavori, servizi e forniture disciplinati dal D.lgs. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici), ogni intervento sulla governance e sui procedimenti produce effetti diretti sul sistema delle gare, sulle stazioni appaltanti e sulla fase esecutiva dei contratti.

È dunque necessario verificare se l'accelerazione prevista dal decreto sia accompagnata da un rafforzamento coerente delle disposizioni del Codice degli Appalti poste a tutela del lavoro, della sicurezza e della correttezza contrattuale.

La UIL ritiene che, in presenza di un investimento pubblico straordinario, la governance finanziaria debba essere espressamente coordinata con la verifica sostanziale del rispetto delle norme del Codice in materia di lavoro e sicurezza.

La gestione delle risorse non può essere neutra rispetto alla qualità dei contratti pubblici che ne derivano.

L'articolo 4 rappresenta la disposizione centrale in materia di semplificazione per l'attuazione degli interventi PNRR.

I commi dell'articolo intervengono sulla riduzione dei termini procedurali, sull'aggiornamento degli atti amministrativi e sul rafforzamento degli effetti del superamento del dissenso tra amministrazioni, anche mediante il richiamo all'articolo 13 del Decreto-legge n. 77/2021, stabilendo che le determinazioni adottate tengono luogo di pareri, autorizzazioni e nulla osta.

Tali disposizioni incidono direttamente sulla fase preparatoria delle gare disciplinate dal D.lgs. 36/2023, accelerando il percorso che conduce all'affidamento o all'esecuzione del contratto. Il problema non è l'obiettivo di semplificazione, ma l'assenza di un rafforzamento parallelo delle norme del Codice che garantiscono la qualità dell'appalto sotto il profilo sociale.

Non viene previsto alcun intervento che rafforzi: l'obbligo di indicazione chiara del CCNL applicabile nei documenti di gara ai sensi dell'articolo 11 del Codice; la verifica della congruità del costo della manodopera ai sensi dell'articolo 41, comma 14; i controlli sul subappalto disciplinato dall'articolo 119.

La riduzione dei tempi procedurali, se non accompagnata da un potenziamento dei controlli sostanziali, rischia di comprimere gli spazi di verifica effettiva delle condizioni contrattuali applicate lungo la filiera.

La UIL ritiene che la semplificazione debba procedere insieme al rafforzamento dei presidi previsti dal Codice dei contratti pubblici, non in alternativa ad essi.

Con l'articolo 7 del disegno di legge Atto Camera 2807 del 19 febbraio 2026 si interviene sulla fase sperimentale della riforma della disabilità, estendendola ad ulteriori 40 Province.

La UIL riconosce la necessità di intervenire in chiave di semplificazione per accelerare i procedimenti e garantire risposte più tempestive alle persone con disabilità.

Tuttavia, non possiamo non rilevare come tali misure rappresentino, di fatto, la cartina di tornasole delle criticità che la riforma, e in particolare la fase sperimentale, sta incontrando nei territori.

Esprimiamo forte preoccupazione per l'estensione della sperimentazione ad altre 40 Province, a fronte delle difficoltà ancora presenti in quelle già coinvolte, anche a oltre un anno dall'avvio della prima fase. Permangono ritardi nella valutazione multidimensionale, nell'elaborazione e nel riconoscimento del Progetto di vita e, conseguentemente, nell'effettiva esigibilità dei diritti alle prestazioni e all'inclusione.

A ciò si aggiungono i costi che le famiglie stanno sostenendo per le certificazioni necessarie, aggravando ulteriormente situazioni già complesse.

Rammentiamo in questa sede, quanto accaduto nella provincia di Brescia, dove si è registrata una grave criticità tuttora non risolta, che ha indotto la Regione Lombardia a chiedere di non

coinvolgere ulteriori territori nella nuova fase sperimentale fino al superamento delle problematiche emerse.

Una richiesta rimasta inascoltata, così come inascoltate sono state le nostre sollecitazioni a non escludere i Patronati dai procedimenti.

I Patronati avrebbero potuto rappresentare quel necessario elemento di raccordo tra cittadini e amministrazioni, favorendo un'applicazione uniforme della riforma e accompagnando concretamente le persone in un passaggio storico per il riconoscimento dei loro diritti.

Resta inoltre preoccupazione la scelta di far fronte alla carenza di personale medico ampliando la composizione delle Commissioni INPS a professionalità non sempre specificamente formate per la valutazione di condizioni complesse e multidimensionali come quelle legate alla disabilità.

La qualità e l'appropriatezza della valutazione devono restare un presidio imprescindibile. Solleviamo come UIL, perplessità anche in merito al previsto rinvio agli ATS per l'attivazione del Progetto di vita, con il rischio di ulteriori rallentamenti.

Come UIL avevamo chiesto risorse dedicate e strutturali per sostenere il Progetto di vita e il relativo budget personalizzato, poiché la portata innovativa della riforma, che mira a costruire interventi personalizzati lungo tutto l'arco della vita della persona, richiede finanziamenti certi, adeguati e continuativi e le risorse attualmente disponibili, non appaiono coerenti con un cambiamento di tale portata.

Alla luce di queste considerazioni, riteniamo che le modifiche introdotte non vadano pienamente nella direzione auspicata.

La configurazione dell'articolato, peraltro, limita la possibilità di intervenire con proposte emendative puntuali.

Condividiamo l'obiettivo di semplificare e accelerare, per offrire in tempi brevi risposte concrete alle persone con disabilità e alle loro famiglie, ma deve essere puntuale e decisiva poiché la buona riuscita della fase sperimentale è dirimente per garantire un'applicazione uniforme ed efficace su tutto il territorio nazionale.

Auspichiamo pertanto di poter accedere quanto prima ai dati aggiornati sull'andamento della sperimentazione, al fine di monitorare in modo puntuale le criticità che emergeranno da oggi al 1° gennaio 2027 e chiediamo alla politica di intervenire, tempestivamente, con disposizioni correttive.

Per la UIL restano prioritarie alcune condizioni: la riduzione effettiva dei tempi dei procedimenti; l'omogeneità territoriale nell'accesso ai diritti; l'adeguatezza e la qualificazione del personale dei servizi sanitari e sociali; la certezza e la destinazione mirata delle risorse, che non devono disperdersi in mille rivoli, ma essere orientate direttamente alle persone e al loro Progetto di vita.

Con l'articolo 9-ter si attribuisce all'Unità di missione PNRR del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti funzioni di assistenza tecnica nelle procedure di affidamento, esecuzione e gestione dei contratti di servizio e delle concessioni.

Si tratta di un intervento che incide direttamente sull'applicazione delle norme del Codice relative alle concessioni e al partenariato pubblico-privato.

La disposizione si concentra sulle valutazioni economico-finanziarie e sull'equilibrio dei piani economici, ma non introduce alcun parametro sociale obbligatorio. Non vi è un coordinamento esplicito con le disposizioni del Codice relative: alla continuità occupazionale nei cambi di gestore; alla responsabilità solidale nella filiera dei subaffidamenti.

Nei servizi pubblici in concessione, l'equilibrio economico non può essere disgiunto dalla sostenibilità sociale del contratto.

La UIL ritiene necessario che l'assistenza tecnica e la valutazione dei piani economico-finanziari tengano conto anche del rispetto delle norme del Codice in materia di tutela del lavoro e di corretta applicazione dei contratti collettivi.

Riteniamo frammentarie le misure che riguardano la scuola e gli alloggi universitari in quanto non risolvono i problemi strutturali nella programmazione degli investimenti e non garantiscono la stabilità del personale assunto con i fondi del PNRR dopo la scadenza del 2026.

In tema di giustizia salutiamo con favore l'accordo siglato dalle organizzazioni sindacali di categoria con la quale si è ottenuta la stabilizzazione di 9.368 precari. Ma segnaliamo che 1.843 lavoratrici e lavoratori restano ancora esclusi e su questo chiediamo una proroga per evitare interruzioni e garantire continuità negli uffici.

Con l'articolo 14 si interviene sul Codice dell'Ambiente aggiornando il quadro europeo sulle spedizioni di rifiuti e modificando la disciplina delle bonifiche e la nozione di "industria insalubre".

L'obiettivo dichiarato è accelerare gli investimenti PNRR e PNC, semplificando procedure e riducendo i tempi autorizzativi.

La UIL condivide la necessità di rimuovere strozzature burocratiche che hanno ostacolato bonifiche e reindustrializzazione, ma sottolinea che semplificazione non può equivalere a deregolamentazione, né comportare un arretramento delle garanzie sanitarie e ambientali.

La norma prevede la stabilizzazione delle autorizzazioni per l'intera durata dei progetti di bonifica, offrendo certezza agli investitori e potenzialmente sbloccando siti contaminati.

Tuttavia, questa cristallizzazione autorizzativa rischia di impedire aggiornamenti indispensabili, sia per l'emergere di nuove tecnologie di bonifica sia per variazioni del quadro di contaminazione o nuovi rischi per salute e sicurezza dei lavoratori. È quindi essenziale che le verifiche tecniche rimangano periodiche e obbligatorie, con possibilità di aggiornamento delle prescrizioni e di intervento sostanziale del controllo pubblico.

Analogamente, la modifica relativa alle industrie insalubri rappresenta il passaggio più delicato dell'articolo.

L'esclusione delle imprese in possesso di AIA o AUA dalla disciplina sanitaria non riduce il rischio intrinseco di alcune lavorazioni.

L'assenza di riferimenti alla disciplina sanitaria può indebolire il potere di intervento dei Sindaci, il coordinamento con le autorità sanitarie e ambientali e gli strumenti storicamente volti a tutelare la salute pubblica e dei lavoratori.

La UIL chiede che restino salvaguardati il principio di precauzione, il potere ordinativo delle autorità sanitarie e il coordinamento strutturale tra ARPA e Servizi di Prevenzione delle ASL, affinché la modernizzazione non diventi un arretramento delle garanzie.

Sul fronte dei rifiuti, l'aggiornamento al Regolamento UE 2024/1157 è necessario, ma la semplificazione non può compromettere legalità e tracciabilità.

La UIL sostiene che ogni snellimento procedurale deve essere accompagnato da rafforzamento dei sistemi digitali di tracciabilità, incremento dei controlli su strada e nei porti e tutela delle imprese regolari, a salvaguardia dei lavoratori e del mercato.

Infine, l'estensione delle procedure semplificate ai siti regionali, seppur positiva per evitare stalli amministrativi, non può prescindere da un parallelismo rafforzamento degli organici tecnici (ispettori ARPA, tecnici ASL e personale specializzato).

Senza questo intervento, la semplificazione rischia di diventare mera accelerazione formale, con conseguente indebolimento dei controlli sostanziali.

L'articolo 23 interviene sugli investimenti ferroviari PNRR e richiama espressamente istituti del Codice dei contratti pubblici, tra cui l'articolo 215 relativo al collegio consultivo tecnico.

La norma consente anticipazioni sulle riserve iscritte in contabilità al fine di evitare contenziosi e garantire continuità nell'esecuzione delle opere.

Si tratta di una disposizione che incide direttamente sulla fase esecutiva del contratto pubblico.

Tuttavia, non viene previsto alcun collegamento tra l'erogazione delle anticipazioni e la verifica del rispetto: dell'articolo 119 del Codice in materia di subappalto; degli obblighi retributivi e contributivi; delle disposizioni sulla sicurezza nei cantieri.

La fase esecutiva è quella in cui si concentra il rischio maggiore di irregolarità nella filiera.

L'accelerazione dei pagamenti e la gestione delle riserve dovrebbero essere subordinate alla piena regolarità contrattuale e contributiva lungo tutta la catena dell'appalto.

La UIL considera inoltre strategico completare le infrastrutture ferroviarie per la mobilità sostenibile e la coesione territoriale, ma alcune deroghe sollevano criticità sociali e di sicurezza.

L'anticipazione fino al 10% delle riserve, pur utile a prevenire blocchi dei cantieri, non prevede alcuna condizionalità sociale.

La UIL ritiene indispensabile vincolare tali anticipazioni al rispetto del DURC lungo tutta la filiera, all'applicazione dei CCNL comparativamente più rappresentativi e alla corretta gestione della sicurezza.

La possibilità di delega dei poteri espropriativi a società collegate, così come il conferimento di aree per la riambientalizzazione, aumenta la capacità operativa ma richiede trasparenza, responsabilità solidale e controlli stringenti.

I siti di conferimento devono rispettare gli stessi standard di sicurezza del cantiere principale e promuovere occupazione locale qualificata.

La clausola "senza nuovi o maggiori oneri" evidenzia un rischio strutturale: senza potenziamento degli organici pubblici, l'accelerazione procedurale potrebbe ridurre vigilanza e sicurezza.

Con l'articolo 24 si istituisce lo Strumento Finanziario Nazionale per gli Investimenti Infrastrutturali e la Sicurezza Idrica (SFNIISSI), con una dotazione superiore a 1 miliardo di euro destinata al PNIISSI.

La misura risponde a esigenze strutturali, tra cui perdite elevate, insufficiente capacità di accumulo e esposizione a eventi climatici estremi.

Tuttavia, la gestione affidata a Invitalia S.p.A., seppur efficiente, concentra poteri in un soggetto esterno all'amministrazione e richiede massima trasparenza sui criteri di selezione dei progetti e sul monitoraggio pubblico.

Il coinvolgimento di operatori privati e forme di PPP può attivare risorse aggiuntive, ma l'accesso ai finanziamenti deve essere condizionato all'applicazione dei CCNL, alla tutela delle clausole sociali e alla garanzia di universalità del servizio.

Inoltre, le opere idriche richiedono protocolli specifici per la sicurezza dei cantieri, monitoraggio dei subappalti, assunzioni e formazione di personale tecnico qualificato, al fine di evitare degrado precoce delle infrastrutture.

È necessario, infine, che le risorse siano indirizzate a colmare il divario infrastrutturale tra Nord e Sud, garantendo supporto tecnico alle amministrazioni più deboli.

Con l'articolo 27 si disciplinano i programmi di sovvenzione PNRR per biometano, agrivoltaico e comunità energetiche rinnovabili.

Pur condividendo l'obiettivo di accelerare la transizione energetica e la generazione distribuita, la UIL evidenzia criticità occupazionali, sociali e di governance.

Il testo non prevede clausole sociali né obblighi sull'applicazione dei CCNL, non monitora sistematicamente l'impatto occupazionale e rischia di concentrare le risorse su operatori finanziariamente più strutturati a scapito di cooperative, piccole imprese agricole e comunità locali.

È necessario garantire che l'agrivoltaico mantenga una reale componente agricola, incentivare la filiera industriale nazionale e prevedere controlli di legalità e anticorruzione lungo l'intera filiera, evitando fenomeni speculativi o infiltrazioni criminali.

Gli accordi di concessione e le regole operative GSE devono includere obblighi chiari su lavoro di qualità, sicurezza, stabilizzazione occupazionale e tracciabilità dei progetti. Ulteriori profili rilevanti per gare e stazioni appaltanti.

Il decreto rafforza inoltre la governance centrale e i poteri sostitutivi in caso di ritardi, incidendo indirettamente sull'organizzazione delle stazioni appaltanti disciplinate dal Codice.

Il D.Lgs. 36/2023 fonda il sistema su qualificazione, programmazione e responsabilità delle stazioni appaltanti. Quando si rafforza il livello centrale senza prevedere un parallelo rafforzamento dei controlli sull'applicazione delle norme sociali del Codice, si crea uno squilibrio tra velocità e qualità.

Anche le disposizioni in materia di digitalizzazione e interoperabilità devono essere lette in coordinamento con l'impianto del Codice, che fonda le gare sulle piattaforme digitali.

Tali strumenti potrebbero essere utilizzati per rafforzare la tracciabilità della filiera e il controllo sul subappalto, ma nel testo non vi è un'esplicita valorizzazione di questa funzione.

Per la UIL, la semplificazione non può tradursi in una riduzione delle tutele.

L'efficienza amministrativa e il rispetto del lavoro devono procedere insieme.

Le risorse pubbliche devono generare valore pubblico, e questo valore passa anche attraverso l'applicazione piena e rigorosa del Codice dei contratti pubblici.

A tutt'oggi non abbiamo un quadro completo degli investimenti e con quali risorse si faranno tra il PNRR e le risorse della coesione europea e nazionale.

E nello specifico del Fondo Sviluppo e Coesione chiediamo, che nella governance degli Accordi per la Coesione vi sia la presenza delle parti sociali nei comitati tecnici di indirizzo e vigilanza.

La UIL considera il Decreto Legge in esame un passaggio rilevante nella fase conclusiva di attuazione del PNRR e, più in generale, nel quadro delle politiche di coesione.

Comprendiamo l'esigenza di rafforzare i meccanismi di governance, di assicurare il rispetto delle scadenze e di garantire la piena utilizzazione delle risorse programmate. Riteniamo tuttavia che questa fase rappresenti anche un momento cruciale per consolidare l'obiettivo della riduzione delle disuguaglianze territoriali, con particolare attenzione alle aree del Mezzogiorno.

Nel dispositivo normativo, tra i profili direttamente riconducibili alla coesione territoriale assume rilievo l'articolo 28, che interviene sul Fondo per lo sviluppo e la coesione, strumento ordinario della politica nazionale di riequilibrio territoriale. In particolare, il comma 3 autorizza uno stanziamento complessivo di 90 milioni di euro a valere sul FSC 2021-2027.

Il comma 4 prevede che, con apposita delibera del CIPESS, sia disposto il finanziamento di specifici interventi localizzati nel Sud, tra cui il completamento dell'investimento relativo al complesso "La Balzana" nel comune di Santa Maria La Fossa, nell'ambito del Piano per la valorizzazione dei beni confiscati esemplari nel Mezzogiorno, nonché un intervento nel Comune di Statte, in provincia di Taranto.

Le disposizioni richiamate intervengono dunque sulla gestione e sull'assegnazione di risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, confermandone il ruolo quale principale strumento nazionale di intervento nelle aree che presentano maggiori criticità strutturali.

Nel testo non risultano tuttavia disposizioni specificamente volte al rafforzamento strutturale dei servizi sociali territoriali o all'estensione di prestazioni sociali in aree caratterizzate da maggiore vulnerabilità socioeconomica.

Un ulteriore elemento riguarda la revoca di una quota di risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione precedentemente assegnate al Programma operativo complementare "Governance e capacità istituzionale 2014-2020", già destinate anche alle finalità di cui all'articolo 1, commi 179 e 179-bis, della legge n. 178 del 2020 e all'articolo 31-bis, comma 7, del decreto-legge n. 152 del 2021.

La disposizione riguarda risorse non impegnate alla data di entrata in vigore del decreto. Le misure richiamate hanno sostenuto interventi di rafforzamento amministrativo e di supporto tecnico alle amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle politiche di coesione.

La capacità amministrativa degli enti locali rappresenta un fattore rilevante per l'effettiva attuazione delle politiche di coesione e per la concreta realizzazione degli interventi programmati.

In assenza di adeguati strumenti organizzativi e di supporto tecnico, il rischio è che le risorse disponibili non si traducano pienamente in servizi e prestazioni accessibili ai cittadini.

Nel quadro generale delle politiche territoriali, la UIL richiama l'esigenza che gli strumenti di coesione contribuiscano in modo sistematico alla riduzione dei divari nell'accesso ai diritti sociali.

In diverse aree del Mezzogiorno permangono differenze significative nella dotazione e nella qualità dei servizi sociali territoriali, compresi quelli rivolti all'infanzia e alle famiglie.

In particolare, la copertura dei servizi educativi per la prima infanzia presenta ancora una marcata disomogeneità territoriale, con livelli inferiori in varie regioni meridionali rispetto ad altre aree del Paese.

Tale disomogeneità incide sulle opportunità educative dei bambini nei primi anni di vita, sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro e sulla qualità complessiva dell'inclusione sociale.

Nella fase conclusiva di attuazione del PNRR e nell'ambito della gestione e dell'utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, riteniamo opportuno che il criterio della riduzione dei divari territoriali assuma un rilievo sempre più centrale nelle scelte di allocazione delle risorse, in coerenza con l'obiettivo di garantire condizioni più uniformi nell'accesso ai servizi essenziali lungo tutto il territorio nazionale.

Quanto alle disposizioni in materia di Commissione di vigilanza sui fondi pensione nonché di vigilanza sui fondi sanitari e sociosanitari integrativi e complementari del Servizio sanitario nazionale, dapprima ci preme ribadire come la UIL, consideri centrale e prioritario il valore dell'universalità e dell'uniformità nell'accesso alle cure, garantito dal Servizio Sanitario Nazionale come previsto dal dettato costituzionale.

Per la UIL, pertanto i fondi sanitari svolgono un ruolo di affiancamento al sistema pubblico di tutela della salute e non devono e non dovranno mai essere considerati sostitutivi.

I fondi sanitari integrativi istituiti e finanziati dalla contrattazione collettiva, attraverso la destinazione di specifiche risorse che, in assenza di tale scelta, potrebbero essere allocate direttamente alla dinamica salariale e gestiti in forma paritetica in rappresentanza delle parti istitutive, costituiscono, a giudizio della UIL, un qualificato secondo pilastro del sistema sanitario, che merita di essere valorizzato nell'interesse degli iscritti e della collettività.

La UIL non mette in discussione l'obiettivo della vigilanza e della trasparenza, né sottovaluta la necessità di una cornice normativa adeguata, che oggi risulta ancora incompleta.

Al contrario, riteniamo che una disciplina chiara e coerente sia determinante per garantire una effettiva integrazione tra il primo e il secondo pilastro, promuovendone il reciproco riconoscimento e l'ottimizzazione delle rispettive funzioni.

In tale prospettiva, appare tuttavia necessario distinguere, all'interno del più ampio perimetro della sanità integrativa, i fondi sanitari promossi dalla contrattazione collettiva, riconoscendone la specificità sotto il profilo genetico, funzionale e gestionale.

Rafforzare le regole, assicurare correttezza gestionale e tutelare gli iscritti rappresenta un'esigenza pienamente condivisa.

Tuttavia, la UIL ritiene che la trasparenza non possa essere realizzata esclusivamente per via normativa, né affidata a un impianto regolatorio definito unilateralmente.

Per rendere efficace e credibile il nuovo assetto, è indispensabile introdurre correttivi al provvedimento oggetto di audizione, che restituiscano centralità al ruolo delle parti sociali. In tale ottica, proponiamo l'istituzione di un tavolo permanente di confronto con le Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative, finalizzato alla definizione dei regolamenti attuativi di competenza della COVIP e alla costruzione di un percorso condiviso di applicazione della riforma.

Solo attraverso un coinvolgimento strutturato delle parti istitutive dei fondi sarà possibile coniugare in modo equilibrato le esigenze di vigilanza con il rispetto dell'autonomia contrattuale, prevenendo distorsioni applicative e garantendo che lo strumento regolatorio sia effettivamente funzionale alla tutela di lavoratrici, lavoratori e pensionati.

La sanità integrativa di matrice contrattuale è il risultato della negoziazione collettiva.

Se l'obiettivo è rafforzarla e consolidarne il ruolo nel sistema di welfare, il metodo non può che essere quello del confronto, della partecipazione e della corresponsabilità istituzionale. Solo in questo modo la vigilanza potrà evolvere da mero adempimento burocratico a leva di qualità, affidabilità e fiducia nel sistema.

Con riferimento all'articolo 29, il primo elemento di significativa criticità per la UIL è contenuto nel comma 2, nella parte in cui si prevede che la COVIP determini, "con proprio regolamento", le modalità delle procedure di risoluzione delle controversie e i criteri di composizione dell'organo decidente.

L'espressione utilizzata "con proprio regolamento" risulta chiara anche sotto il profilo politico-istituzionale, in quanto non contempla alcuna forma di consultazione obbligatoria delle parti sociali, che sono le parti istitutive dei fondi.

Si tratta, pertanto, di una formulazione che concentra in capo all'Autorità un potere regolatorio di natura unilaterale.

Per la UIL tale aspetto assume carattere dirimente.

I fondi sanitari contrattuali non sono soggetti costituiti per iniziativa amministrativa, né strumenti riconducibili a logiche di mercato.

Essi traggono origine dalla contrattazione collettiva.

Escludere le parti istitutive dalla definizione delle regole che incidono direttamente sul funzionamento dei fondi significa comprimere l'autonomia collettiva e marginalizzare il ruolo delle organizzazioni sindacali.

La funzione di vigilanza non può tradursi in una regolazione autoritativa sganciata dal confronto con le parti sociali.

Ulteriore profilo di particolare delicatezza emerge dal comma 4, il quale non introduce alcuna distinzione tra fondi puramente integrativi e soggetti che erogano anche prestazioni di natura sostitutiva.

L'elencazione contenuta nelle lettere a), b) e c) ricomprende tutte le forme e le assoggetta a una vigilanza unitaria, che sarà inevitabilmente chiamata ad armonizzare modelli caratterizzati da profonde differenze strutturali e funzionali.

Ne deriva il rischio che l'esigenza di uniformità regolatoria possa comprimere differenze giuridiche e fiscali che, fino ad oggi, hanno rappresentato parte integrante dell'equilibrio complessivo del sistema.

Ancora più delicata appare la previsione contenuta nel comma 5, laddove si stabilisce che la COVIP "approva e vigila su statuti, regolamenti, fonti istitutive, modelli organizzativi e sistemi di governo societario". Il richiamo alle "fonti istitutive" non può essere considerato neutro.

Per quanto concerne i fondi sanitari di natura contrattuale, tali fonti coincidono con i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, con gli accordi interconfederali e con la contrattazione decentrata. Il CCNL costituisce espressione dell'autonomia negoziale delle parti sociali, costituzionalmente garantita dall'articolo 39 della Costituzione, ed è il risultato della libera determinazione delle stesse.

Non si tratta di un atto amministrativo sottoponibile ad approvazione preventiva da parte di un'Autorità indipendente.

Qualora la vigilanza sulle fonti istitutive dovesse tradursi nella possibilità di sindacare il contenuto delle clausole contrattuali, si configurerebbe una indebita sovrapposizione istituzionale, con un'interferenza non coerente con il principio di autonomia collettiva.

Per la UIL, il controllo può e deve riguardare la coerenza degli assetti organizzativi, la trasparenza gestionale e la sostenibilità finanziaria dei fondi.

Non può invece estendersi al merito delle scelte negoziali che appartengono esclusivamente alla responsabilità delle parti sociali.

Particolarmente rilevante e meritevole di approfondimento risulta altresì la previsione di cui alla lettera f), che attribuisce alla COVIP "poteri ispettivi, di intervento e sanzionatori, nel rispetto dei principi di proporzionalità e gradualità".

È necessario interrogarsi in modo puntuale sulla portata concreta di tali poteri. Cosa comporta, sul piano operativo, l'esercizio di un potere ispettivo nei confronti di un fondo sanitario contrattuale? Si traduce nell'accesso agli atti? In ispezioni presso le sedi? In verifiche sulle deliberazioni degli organi paritetici? Nella possibilità di imporre modifiche organizzative o di adottare misure correttive?

Il rischio è che si determini un'assimilazione dei fondi sanitari a intermediari finanziari o a imprese assicurative, con una conseguente estensione di poteri potenzialmente invasivi, non pienamente coerenti con la loro natura mutualistica e contrattuale.

I fondi sanitari contrattuali non sono società di capitali orientate al profitto, bensì strumenti di solidarietà collettiva, istituiti per garantire tutele sanitarie integrative a lavoratrici, lavoratori e pensionati.

Per la UIL appare necessario introdurre limiti chiari e puntualmente definiti. In assenza di una delimitazione precisa del perimetro ispettivo e delle condizioni di esercizio dei poteri sanzionatori, si determina un margine di discrezionalità suscettibile di incidere in modo significativo sull'autonomia gestionale degli enti.

La vigilanza sulla sostenibilità degli impegni assunti, sull'adeguatezza delle riserve tecniche, nonché sui requisiti patrimoniali e di solvibilità, risulta certamente comprensibile e condivisibile sotto il profilo della tutela degli iscritti.

Tuttavia, occorre evitare che modelli regolatori mutuati dal settore assicurativo o previdenziale vengano applicati in maniera rigida a realtà che operano prevalentemente su base mutualistica e solidaristica, quali i fondi sanitari integrativi di natura negoziale.

Al fine di prevenire un incremento dei costi, una compressione delle prestazioni o forme indirette di selezione degli iscritti più fragili, è necessario, secondo la UIL, che le regole siano effettivamente proporzionate alla natura dei fondi e alla tipologia delle prestazioni erogate.

Con riferimento al comma 8, resta ferma l'alta vigilanza del Ministero della Salute sul settore della sanità integrativa e sociosanitaria, unitamente alla funzione di indirizzo politico, mentre alla COVIP è attribuito il controllo tecnico-finanziario.

Tale possibile sovrapposizione di competenze rischia di generare conflitti istituzionali e incertezze applicative, in particolare con riguardo alla linea di demarcazione tra prestazioni integrative e Livelli Essenziali di Assistenza.

In assenza di un coordinamento stabile e di una chiara delimitazione dei rispettivi ambiti di intervento, vi è il concreto pericolo che la complessità regolatoria si traduca in un appesantimento burocratico a danno dei fondi e, indirettamente, degli iscritti.

Quanto al comma 9, l'introduzione di costi di compliance non rappresenta un aspetto marginale. Il contributo previsto fino allo 0,2 per mille non incide su utili, bensì su risorse di natura mutualistica, proprie di fondi che operano prevalentemente a ripartizione.

Sebbene la percentuale possa apparire contenuta, il suo impatto reale deve essere valutato in termini tecnici, tenendo conto della specificità strutturale dei fondi sanitari.

A differenza dei fondi pensione, che operano su masse patrimoniali accumulate e investite nel lungo periodo, i fondi sanitari contrattuali funzionano prevalentemente secondo un modello mutualistico a ripartizione: i contributi raccolti in un determinato esercizio sono destinati in larga parte a coprire prestazioni erogate nel medesimo esercizio o in un orizzonte temporale molto breve.

Le "risorse destinate alle prestazioni" coincidono dunque, in misura significativa, con la capacità immediata di erogare servizi agli iscritti.

A tali oneri si aggiungono costi fissi connessi agli adeguamenti organizzativi, ai sistemi di controllo interno, alle consulenze attuariali, alla revisione, alle procedure ADR e al rafforzamento degli assetti di governance.

L'impatto risulta asimmetrico e rischia di penalizzare in modo particolare i fondi di dimensioni medio-piccole, favorendo dinamiche di concentrazione non sempre coerenti con la pluralità del sistema.

Inoltre, l'introduzione di requisiti prudenziali più stringenti può comportare l'immobilizzazione di risorse in riserve tecniche, con conseguente riduzione della liquidità disponibile per le prestazioni. Il rischio concreto è quello di un aumento dei contributi o di una riduzione delle tutele garantite a lavoratrici e lavoratori.

Come detto ci stiamo avviando all'ultimo miglio per il PNRR: il 2026, data di scadenza del piano, è vicina ed è tempo di bilanci.

Per la UIL è importante la piena applicazione del Piano per creare coesione e sviluppo ponendo allo stesso tempo attenzione al raggiungimento degli obiettivi qualitativi e quantitativi del Piano attraverso un più efficace coinvolgimento del partenariato.

In ogni caso ci stiamo avviando alla fase di valutazione dell'impatto del PNRR sul tessuto economico e sociale del Paese e le domande così come gli interrogativi sono tante.

In primis possiamo affermare che il PNRR ha avuto degli effetti espansivi del moltiplicatore della spesa pubblica in investimenti evitando che il Paese finisse in stagnazione come la Germania o addirittura in recessione.

Dall'altra parte si deve rilevare che per come è stato gestito il piano dal nostro Paese esso non ha sviluppato tutto il suo potenziale per motivi vari ad iniziare dalla spesa che non è stata effettuata o lo è stata, ma in ritardo.

Il nostro giudizio sul PNRR sarà rivolto a quanta occupazione aggiuntiva di qualità ha creato, soprattutto per giovani e donne.

Per il futuro occorre contrastare il rallentamento degli investimenti per fermare le crescenti disparità regionali, generazionali e di genere, con azioni volte a garantire uno sviluppo sostenibile che metta al centro il lavoro di qualità.

Per questo continuiamo a sostenere, come UIL, l'importanza di rendere strutturale il meccanismo della Next Generation UE, unitamente ad un rinnovato SURE 5.0.