



IL SINDACATO DEI CITTADINI

**XII COMMISSIONE AFFARI SOCIALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI FONDI INTEGRATIVI DEL
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE**

Audizione di Domenico Proietti – Segretario Confederale della UIL

13 febbraio 2019

Ringraziamo Codesta Commissione per l'opportunità che ci viene data di esprimere le nostre valutazioni e osservazioni sui fondi Sanitari Integrativi e sull'importante ruolo sociale che sempre più stanno assumendo.

Questa indagine conoscitiva si caratterizza per la chiarezza degli obiettivi in relazione ai quali, attraverso le considerazioni che seguono, intendiamo dare il nostro contributo, sulla base della conoscenza, dell'esperienza più che decennale maturata e dei risultati complessivamente ottenuti dai fondi sanitari integrativi.

Alla sanità integrativa, al 31 dicembre 2017, sono iscritti 13 milioni 292 mila 098 persone. Un grande contributo all'aumento delle iscrizioni che dal 2015 al 2017 è stato di oltre tre milioni, è avvenuto per via contrattuale.

Ai fondi sanitari contrattuali sono iscritti 8 milioni di persone e rappresentano il 45% degli iscritti totali. I Fondi sanitari, ad oggi, hanno fornito 150 milioni di prestazioni sanitarie.

Uno degli obiettivi dell'indagine conoscitiva è quello di realizzare e rendere noto un censimento di tutti i Fondi Sanitari Integrativi e delle loro Fonti istitutive.

Per la UIL è centrale e prioritario il valore dell'universalità e dell'uniformità nell'accesso alle cure, sancito dal servizio Sanitario Nazionale, della cui istituzione è stato celebrato il quarantennale lo scorso anno.

Il Servizio Sanitario Nazionale in questi anni ha subito tagli rilevanti che ne hanno indebolito la funzione.

Occorre ripristinare appieno la destinazione di risorse economiche per far svolgere in maniera efficace ed efficiente il suo ruolo. In Italia, del resto, la spesa sanitaria rispetto al Pil è mediamente inferiore a quella degli altri Paesi europei. Nel nostro Paese è del 6,6 % mentre in Germania è pari al 9,6% ed in Francia al 9,5%.

Parallelamente alla valorizzazione del Servizio Sanitario Nazionale con l'incremento di risorse che lo avvicinano alla media europea, occorre consolidare l'offerta dei Fondi Sanitari Integrativi, attraverso più mirate e selezionate prestazioni sanitarie. L'obiettivo dell'indagine conoscitiva deve essere quello di fornire un quadro che rappresenti l'attuale realtà dei Fondi sanitari Integrativi, coniugandoli con l'intero sistema Sanitario Nazionale. La proposta della UIL è quella di creare un vero e proprio secondo Pilastro al Servizio Sanitario Nazionale, ricalcando il modello della Previdenza complementare.

Trasparenza ed assetto societario

In relazione allo specifico obiettivo che si pone l'indagine conoscitiva di "indagare sull'opportunità di introdurre, nell'ambito dell'anagrafe dei fondi sanitari del SSN, disposizioni che impongano la trasparenza e la pubblicità degli atti statutari e costitutivi", per la UIL è assolutamente condivisibile l'idea di perseguire sempre più i livelli di trasparenza dei Fondi Sanitari Integrativi, che per i fondi di natura negoziale è già elevato.

Infatti, i Fondi integrativi sanitari negoziali hanno già predisposto un sistema trasparente: pubblicano sui propri siti l'atto costitutivo, lo Statuto, i nominativi dei componenti degli organi sociali, il Regolamento, ed altri documenti inerenti la gestione del fondo. Più specificamente, per ciò che concerne lo statuto, la procedura adottata dai Fondi è coerente con la disciplina civilistica che contempla la forma giuridica dell'Associazione non riconosciuta: i documenti, attraverso le modalità stabilite dallo Statuto, sono portati a conoscenza di tutti i componenti degli Organi sociali eletti dagli associati.

Attualmente sono molteplici le fonti che possono istituire un fondo sanitario integrativo:

1. contrattazione collettiva, anche aziendale;
2. accordi tra lavoratori autonomi o fra liberi professionisti, promossi dai loro sindacati o da associazioni di rilievo almeno provinciale;
3. regolamenti di Regioni, Enti locali ed Enti territoriali;

4. deliberazioni assunte, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, da organizzazioni non lucrative che operano nei settori dell'assistenza socio-sanitaria o dell'assistenza sanitaria;
5. deliberazioni assunte, nelle forme previste dagli ordinamenti da società di mutuo soccorso riconosciute;
6. atti assunti da altri soggetti pubblici e privati purché rispettino determinati requisiti;

Inoltre, i Fondi sanitari Integrativi, in assenza di specifiche disposizioni legislative, hanno deciso di acquisire la forma giuridica di associazioni non riconosciute ai sensi dell'art. 36 del codice civile, secondo cui "L'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati. Le dette associazioni possono stare in giudizio nella persona di coloro ai quali, secondo questi accordi, è conferita la presidenza o la direzione".

Come UIL, riteniamo giusto che in una prima fase di "Start Up" i Fondi abbiano acquisito la forma giuridica di associazione non riconosciuta, tuttavia, è necessario, per la più corretta evoluzione dei fondi di settore, valutare la possibilità di dotare di personalità giuridica i fondi sanitari, come avviene, ad esempio, per i fondi pensione negoziali. La molteplicità di fondi, casse ed assicurazioni che offrono la possibilità di una copertura integrativa agiscono con caratteristiche giuridiche, assetti strutturali e modelli gestionali diversi tra di loro. Diversità di comportamento si rilevano inoltre in materia elettiva e/o di nomina, di durata, di attribuzioni, di requisiti, di decadenza degli organi sociali, ma anche in materia di gestione del patrimonio, di conflitti di interesse.

Una situazione disomogenea che si è potuta verificare a causa della mancata emanazione del Regolamento sull'andamento dei fondi integrativi sanitari rispetto alla modalità di costituzione, di scioglimento degli organi di amministrazione e di controllo, come invece era previsto dal decreto legislativo 502 del 2002.

Un quadro normativo omogeneo e organico del sistema dei Fondi integrativi sanitari dovrebbe ricondurre a regole uniformi, quantomeno per taluni momenti cruciali della vita associativa, a partire da quello costitutivo. Nell'ambito del procedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte del Ministero della Salute, andrebbe, quindi, valutata l'opportunità della contestuale possibilità di riconoscimento della personalità giuridica dell'associazione.

Ciò assicurerebbe un'evoluzione sul piano giuridico, di struttura, garantendo la possibilità del passaggio dal regime di autonomia patrimoniale imperfetta, nel quale oggi si trovano i Fondi sanitari, che implica la responsabilità personale e solidale degli amministratori, ad un regime di autonomia patrimoniale perfetta.

È bene rammentare che in materia di previdenza complementare il riconoscimento della personalità giuridica consegue al provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività e i Fondi di previdenza complementare hanno la forma giuridica di associazione riconosciuta con personalità giuridica.

In una logica di evoluzione e crescita del sistema, la disciplina civilistica in materia di Associazioni andrebbe integrata con misure che prevedano comportamenti più uniformi per i Fondi sanitari integrativi, ad esempio in materia di:

- a) Organi sociali: elezioni/nomina, durata, requisiti, decadenza, incompatibilità;
- b) conflitti di interesse;
- c) decadenza dall'Associazione;
- d) modello organizzativo e di vigilanza interna;
- e) convezioni per l'erogazione delle prestazioni, sia in forma diretta che in forma indiretta;
- f) vigilanza dei fondi.

Anagrafe e Vigilanza

Costituire un apparato normativo omogeneo consentirebbe una più coerente gestione del settore, sia per ciò che concerne il funzionamento delle strutture, sia per garantire una maggiore tutela dei diritti degli iscritti. Così come, l'istituzione di un'Autorità di controllo, fermo restando il ruolo di Alta vigilanza e di governo del Ministero della Salute, offrirebbe una valida garanzia di tutela dei diritti degli iscritti e si porrebbe come garante di uniformità di applicazione delle norme, oltre che come referente diretto per i fondi e le casse per dirimere in modo celere questioni normative o tecniche. A questo proposito, la UIL ritiene che assegnare questo ruolo alla Covip sarebbe una scelta utile a creare un'unica Autorità di controllo del Welfare integrativo. La Covip ha dimostrato in questi anni efficienza e concretezza in un settore affine come quello della previdenza complementare, e questa convergenza

potrebbe anche agevolare e favorire la nascita di sinergie, necessarie ed opportune, tra Fondi pensione e Fondi sanitari integrativi.

Agevolazioni fiscali

In relazione all'altro obiettivo che si propone l'indagine, quello cioè di "verificare quale sia l'onere finanziario complessivo riferito alle agevolazioni fiscali legate ai fondi sanitari integrativi", rispetto ai dati presentati nelle precedenti audizioni sulle somme totali dedotte per la contribuzione ai fondi sanitari, crediamo che per una più corretta e adeguata valutazione, sia opportuno procedere ad una disaggregazione e contestualizzazione di dette somme. Inoltre, per la UIL, è importante che si tenga conto delle maggiori entrate erariali, conseguenti al corretto assolvimento dell'obbligazione tributaria indotta e imposta dal sistema dei fondi sanitari che, correttamente subordinano la liquidazione delle prestazioni alla regolare emissione del documento fiscale, sia da parte di strutture sanitarie che di professionisti. Si tratta di un aumento del gettito erariale non di poco conto e superiore agli effetti determinati dagli art.51 e 10 del Tuir.

Si consideri che nella Relazione sull'Economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva relativa all'anno 2017, predisposta e trasmessa in Parlamento dalla Commissione istituita con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, l'evasione fiscale e contributiva viene complessivamente stimata in 108.898 miliardi di euro, dei quali 33.944 miliardi di euro attribuiti all'Irpef nel solo lavoro autonomo e impresa, con una propensione al gap stimata al 64.3%.

Nel contesto di diffusa illegalità, che purtroppo caratterizza il nostro sistema fiscale, le misure che direttamente o indirettamente inducono all'emersione di basi imponibili andrebbero rafforzate, poiché i 5, 8 miliardi di euro di prestazioni sanitarie erogate tramite i Fondi sanitari Integrativi, costituiscono un argine alla sottrazione illecita di risorse spettanti alla collettività, dimostrando ancora una volta che il contrasto d'interessi è una delle vie migliori per contrastare l'evasione e l'elusione fiscale. Inoltre, vanno quantificati gli effetti positivi sull'entrate erariali, dovute alla non detraibilità dai redditi sulle persone fisiche delle prestazioni rimborsate o erogate dai Fondi Sanitari Integrativi.

In questa direzione si muove, d'altra parte, la politica fiscale che, nella consapevolezza dei limiti oggettivi del sistema dei controlli, ha introdotto nel corso degli anni progressive misure di *compliance* con l'obiettivo di far emergere basi imponibili.

Da un punto di vista più generale, ogni intervento in materia andrebbe collocato all'interno di un quadro di revisione complessiva delle spese fiscali, che dovrebbe portare allo sfoltimento e all'aggiornamento di una serie di misure che si sono stratificate nel corso degli anni e che possono non rispondere più alle esigenze per le quali furono introdotte, ma che deve fortemente salvaguardare tutte quelle misure introdotte a tutela della famiglia e della salute.

I fondi di sanità integrativa in questi anni stanno crescendo con rinnovato vigore grazie soprattutto alla via contrattuale. A riguardo va sottolineato che i contributi versati ai Fondi Sanitari Integrativi, sono una parte integrante della retribuzione e appartengono ai lavoratori. I fondi Sanitari Integrativi di natura contrattuale sono un importante valore da tutelare ed una valida possibilità per migliorare la qualità della vita di milioni di lavoratori e delle loro famiglie, per questo per la UIL è significativo alzare la soglia di deducibilità da 3.615 euro a 5.164 euro, equiparandola così a quella oggi prevista per la previdenza complementare.

Prospettive ed evoluzione dell'offerta

La spesa privata per la sanità è destinata a cambiare e crescere velocemente, come dimostra il dato del 2017, secondo il quale oltre 11 milioni di italiani hanno dovuto indebitarsi per finanziare le proprie cure. La spesa sanitaria privata è in costante crescita e questo mina gravemente i principi di equità ed universalità delle cure aumentando le diseguaglianze, poiché pone i cittadini davanti alla scelta forzata di dover pagare o di rinunciare alle cure necessarie. L'importante ruolo che stanno svolgendo i fondi sanitari negoziali è proprio quello di dare risposta a queste esigenze dei lavoratori.

Il welfare contrattuale deve continuare sulla strada intrapresa, con innovazioni che siano volte ad intercettare queste nuove esigenze dei lavoratori così da sviluppare l'offerta verso una sempre maggiore complementarietà al Servizio Sanitario Nazionale, ad esempio con coperture come quella per i farmaci, che rappresentano l'area di spesa maggiore per i cittadini italiani, ma che al momento è generalmente esclusa da forme di rimborso; o per l'acquisto di articoli sanitari, protesi e presidi (68,7% della spesa sostenuta dai privati) di occhiali da vista e lenti (77,5% della spesa sostenuta dai privati) o di altri prodotti per la salute della persona, come già avviene in alcuni fondi integrativi negoziali; oppure per le spese odontoiatriche, che rappresenta la seconda area di spesa per le famiglie italiane.

Per la UIL, al fine di poter offrire tutele sempre maggiori e diffuse ai lavoratori iscritti ai Fondi Sanitari Integrativi, è opportuno che questi ultimi avviino un percorso di razionalizzazione dell'offerta che garantisca un aumento delle platee così da assicurare maggiori tutele e servizi e al contempo garantire un'evoluzione della gestione che porti a un'erogazione diretta delle coperture da parte dei Fondi, senza l'intermediazione.

Inoltre, sarebbe opportuno prevedere come ulteriore *step*, al fine di migliorare l'offerta e la copertura assicurativa, la possibilità di prevedere per tutti i fondi l'estensione del diritto di iscrizione ai familiari come il coniuge, i figli, ma anche i genitori del lavoratore.

La creazione di un Tavolo di lavoro unico, che coinvolga tutte le parti in causa, potrebbe rappresentare l'occasione per avviare con il Governo una discussione per evidenziare le problematiche ed individuare le soluzioni migliori al fine dare una svolta decisiva nella costituzione di una sanità integrativa sempre più volta alla tutela di tutti i lavoratori.