

QUADERNO ANSI
n° 2/2015

Il Secondo Pilastro della Sanità
a cura di Lucrezia Anzanello

Riferimenti

- Legge 23 dicembre 1978 n. 833
- D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502
- D. Lgs. 19 giugno 1999, n. 229
- Legge 15 aprile 1886 n. 3818

ANSI - Associazione Nazionale Sanità Integrativa
Sede Legale: Via Cesare Battisti 23, 20122 Milano
Sede Operativa: Via di Santa Cornelia 9, 00060 Formello
Codice Fiscale: 97674310582 | **Numero Verde:** 800.193.702

Web: www.sanitaintegrativa.org | **E-mail:** segreteria@sanitaintegrativa.org | **Pec:** sanitaintegrativa@pec.it

Il sistema sanitario italiano è strutturato secondo una triplice suddivisione che, secondo una regolamentazione e normativa precisa, determina i ruoli e gli ambiti di azione dei singoli operatori.

In particolare, il sistema a tre pilastri, prevede:

- un sistema sanitario nazionale (Primo Pilastro);
- un sistema di sanità integrativa (Secondo Pilastro);
- un sistema di sanità privata (Terzo Pilastro).

Il sistema così ideato, progettato, realizzato e compiuto dallo stato e dal legislatore prevede con estrema chiarezza ruoli, funzioni ed attività.

Infatti:

- i. il sistema sanitario nazionale (SSN) è diretto a garantire l'assistenza sanitaria di base a tutti i cittadini e, principalmente, prestazioni sanitarie adeguate alle fasce economicamente più deboli della popolazione ed è gestito dallo Stato e dalle Regioni tramite le strutture organizzative a questo preposte (ASL) e normate dalle leggi vigenti in tema di sanità.

Il SSN è stato istituito dalla Legge 23 dicembre 1978 n. 833 dando di fatto attuazione all'articolo 32 della Costituzione che sancisce il "diritto alla salute" di tutti gli individui. Si pone dunque come un sistema pubblico di carattere "universalistico", tipico di uno Stato sociale, che garantisce l'assistenza sanitaria a tutti i cittadini, finanziato dallo Stato stesso attraverso la fiscalità generale e le entrate dirette, percepite dalle aziende sanitarie locali con ticket sanitari (cioè delle quote con cui l'assistito contribuisce alle spese) e prestazioni a pagamento.

Esso è costituito sostanzialmente dai vari servizi sanitari regionali, dagli enti e istituzioni di rilievo nazionale e dallo Stato, volti a garantire l'assistenza sanitaria ovvero la tutela o salvaguardia della salute dei cittadini, qualificata dalla legge italiana come "diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività, nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana."

In base al principio di sussidiarietà, il servizio sanitario è articolato secondo diversi livelli di responsabilità e di governo: livello centrale - lo Stato ha la responsabilità di assicurare a tutti i cittadini il diritto alla salute, mediante un forte sistema di garanzie, attraverso i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA); livello regionale - le Regioni hanno la responsabilità diretta della realizzazione del governo e della spesa per il raggiungimento degli obiettivi di salute del Paese.

Elemento centrale del SSN sono i livelli essenziali di assistenza (LEA) che costituiscono quell'insieme di prestazioni sanitarie che vengono erogate ai cittadini gratuitamente o in virtù del pagamento di un ticket determinato indipendentemente dal reddito del singolo e dal luogo di residenza.

I LEA sono stati definiti a livello nazionale con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001, entrato in vigore nel 2002. La riforma del titolo V della

ANSI - Associazione Nazionale Sanità Integrativa

Sede Legale: Via Cesare Battisti 23, 20122 Milano

Sede Operativa: Via di Santa Cornelia 9, 00060 Formello

Codice Fiscale: 97674310582 | **Numero Verde:** 800.193.702

Web: www.sanitaintegrativa.org | **E-mail:** segreteria@sanitaintegrativa.org | **Pec:** sanitaintegrativa@pec.it

Costituzione ha poi previsto per le Regioni la possibilità di utilizzare risorse proprie per garantire servizi e prestazioni aggiuntive (ma mai inferiori) a quelle incluse nei LEA.

- ii. Il sistema di sanità integrativa è affidato agli enti di sanità integrativa (Fondi Sanitari, Società Generali di Mutuo Soccorso e Casse di Assistenza Sanitaria) ed è finalizzato a garantire il diritto alla salute di tutti i cittadini tramite l'opera di questi enti come regolamentato dalle leggi vigenti in tema di Fondi Sanitari, Società di Mutuo Soccorso e Casse di Assistenza Sanitaria.

Unici enti abilitati a gestire la sanità integrativa sono pertanto:

- i Fondi Sanitari disciplinati dall'art. 9 del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, come modificato dall'art.9 del D. Lgs. 19 giugno 1999, n. 229 (c.d. Decreto Bindi). Il carattere integrativo di questi enti è il frutto di una precisa scelta legislativa diretta a preservare il campo di operatività del SSN. Essi possono essere istituiti tramite contratti ed accordi collettivi, anche aziendali; deliberazioni di regioni, enti territoriali ed enti locali; deliberazioni assunte, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, da società di mutuo soccorso riconosciute. I Fondi Sanitari non applicano alcuna selezione del rischio ed erogano le prestazioni socio-sanitarie individuate da apposito Decreto del Ministero della Salute in misura complessivamente non inferiore al 20% delle risorse destinate a far fronte alla copertura sanitaria degli assistiti.
- le Società Generali di Mutuo Soccorso normate dalla Legge n. 3818 del 15 aprile 1886 e dalla successiva modifica ex art. 23 del D.L. 18 ottobre 2012, n.179 sono caratterizzate dalla corresponsione dei sussidi previsti dallo statuto sociale in assenza di comunione tecnica dei rischi. Le Società Generali di Mutuo Soccorso sono comparse in Europa tra il XIX e il XX secolo. Si tratta di una delle prime forme di solidarietà della classe lavoratrice - libere dal controllo statale e autogestite - istituita per affrontare le spese inerenti malattia, decessi e disoccupazione. Le Società Generali di Mutuo Soccorso sono presenti in quasi tutti gli Stati europei ed il loro ruolo è fortemente sollecitato dai cambiamenti in corso nei sistemi sanitari che si trovano a dover risolvere problemi di finanziamento, di efficienza e di adeguamento ai cambiamenti demografici. In coerenza con il loro passato tendono quindi a svolgere, oltre all'attività di prestatori di servizi, quello di advocacy presso i decisori politici affinché non venga meno l'impostazione universalistica e solidaristica dei sistemi di welfare. In molti paesi europei si è notato che le Società Generali di Mutuo Soccorso ivi presenti hanno migliorato i loro servizi e, in quanto protagonisti di processi di innovazione sociale, hanno realizzato nuove tipologie di servizi che integrano prestazioni e coniugano la prevenzione con la cura;
- le Casse di Assistenza Sanitaria regolamentate dall'art.1 del D.M. 31 marzo 2008 che si occupano di erogare prestazioni socio-sanitarie previste dai propri statuti e regolamenti (anche nei settori di operatività del SSN) e di compartecipare alla spesa sostenuta dai propri iscritti per fruire di prestazioni erogate dal SSN ovvero eseguite in regime di libera professione intramuraria.

ANSI - Associazione Nazionale Sanità Integrativa

Sede Legale: Via Cesare Battisti 23, 20122 Milano

Sede Operativa: Via di Santa Cornelia 9, 00060 Formello

Codice Fiscale: 97674310582 | **Numero Verde:** 800.193.702

Web: www.sanitaintegrativa.org | **E-mail:** segreteria@sanitaintegrativa.org | **Pec:** sanitaintegrativa@pec.it

Gli enti sopra richiamati, in virtù della carenza dello scopo di lucro nella loro attività, sono gli unici che consentono ai propri associati di usufruire delle agevolazioni fiscali disposte dagli articoli 10, 15 e 51 del Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917 (TUIR).

- iii. Il sistema di sanità privato è gestito dalle compagnie assicurative e finalizzato a prestare coperture sanitarie costruite in funzione di elementi attuariali e proposte dagli intermediari assicurativi sulla base delle norme riportate nel Codice delle Assicurazioni Private e dalle disposizioni dell'Istituto per la Vigilanza sulla Assicurazioni.

Come emerge da quanto sopra riportato, l'impianto normativo del sistema sanitario italiano costituisce una realtà articolata in cui l'obiettivo primario è quello di garantire che oltre al SSN, che in futuro dovrà necessariamente dedicarsi sempre più alle fasce economicamente più deboli della popolazione, il cittadino possa avvalersi di coperture sanitarie integrative, gestite da enti senza scopo di lucro basati sul concetto della mutualità.

La presenza di tali enti nel settore della sanità risulta pertanto tesa a promuovere l'equità e la sostenibilità del SSN a garanzia del rispetto del diritto – tutelato costituzionalmente – alla salute.

Lo sviluppo di forme mutualistiche e solidaristiche, in grado di gestire l'ingente spesa sanitaria out of pocket in forma privata, può quindi rappresentare uno strumento utile per contribuire ad una migliore efficienza del sistema pubblico accrescendone le risorse ed incidendo in termini di competitività delle prestazioni fornite.

Non solo.

L'operato degli enti assistenziali si pone su un piano completamente avulso dal mero binomio rischio/premio assicurativo per cui, in ottica solidaristica e garantista, consente a detti enti di intervenire in tutti i casi di sacrificio economico da parte dei propri associati che è così eliminato attraverso il rimborso delle spese sanitarie degli aderenti e famigliari originate dalle eventualità più disparate, in completa integrazione del SSN.

In conclusione, possiamo pertanto osservare che il sistema così ideato, progettato, realizzato e compiuto dal legislatore, benché fortemente articolato, prevedendo con estrema chiarezza ruoli, funzioni ed attività dei tre pilastri della sanità, impedisce una qualsivoglia commistione giuridica o normativa tra gli stessi e non contempla la possibilità di fare confusione tra i tre diversi modelli che rappresentano, separatamente da un punto di vista sia giuridico che normativo, il sistema sanitario italiano.

ANSI - Associazione Nazionale Sanità Integrativa

Sede Legale: Via Cesare Battisti 23, 20122 Milano

Sede Operativa: Via di Santa Cornelia 9, 00060 Formello

Codice Fiscale: 97674310582 | **Numero Verde:** 800.193.702

Web: www.sanitaintegrativa.org | **E-mail:** segreteria@sanitaintegrativa.org | **Pec:** sanitaintegrativa@pec.it