

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1471

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore CALVI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 APRILE 2007

Disposizioni in materia di sanzioni amministrative per false
dichiarazioni al Servizio sanitario nazionale

ONOREVOLI SENATORI. - La spesa sanitaria rappresenta nel nostro paese l'8,8 per cento del Prodotto interno lordo (Pil), di cui il 6,6 per cento a carico del settore pubblico. È una percentuale più o meno in linea con quella di altri Paesi europei, ma è aumentata rapidamente negli ultimi anni rispetto al 5,8 per cento del 1992.

Mentre la maggior parte degli altri Paesi è riuscita a stabilizzare la spesa sanitaria, nel nostro la crescita della spesa sanitaria sul Pil continua inarrestabile. Tra il 2000 e il 2005 è aumentata di un punto percentuale sul Pil - dal 5,7 al 6,7 per cento - e nel 2006 è arrivata al 6,9 per cento.

Fra i vari fattori strutturali cui è imputabile questa situazione, quali la mancata crescita, il progressivo invecchiamento della popolazione o l'aumento dei costi per il miglioramento delle tecnologie mediche, sicuramente non marginale è l'elevato numero di esenzioni dai *ticket* ottenute fraudolentemente, mediante false attestazioni riguardanti il reddito del richiedente.

Per far fronte a questo dilagante fenomeno, molte regioni hanno stipulato convenzioni con la Guardia di finanza, obbligando contestualmente le aziende sanitarie a segnalare alle competenti autorità un numero adeguato di utenti, scelti a campione, che avessero dichiarato il proprio diritto all'esenzione del *ticket* per ragioni di reddito. Da tali verifiche è emersa una forte percentuale di false dichiarazioni finalizzate ad ottenere l'esenzione.

Dalle indagini emergono infatti vari casi, distribuiti su tutto il territorio nazionale, che denotano elusioni parziali o totali della compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria, così come stabilito da vari provvedimenti emanati a livello centrale e regionale.

Si possono elencare alcuni esempi significativi: la Azienda sanitaria locale (ASL) del capoluogo genovese (una delle più estese d'Italia) registra una fascia di evasione dei *tickets* sulle prestazioni diagnostiche che va dal 15 per cento al 20 per cento, senza contare che tale fenomeno si riscontra in altre parti della regione. In Veneto si registrano stime di evasione che, a seconda delle ASL, variano dal 20 al 40 per cento. Altri numerosi esempi potrebbero farsi per regioni del centro (Lazio) e del sud (Campania, Puglia, Sicilia).

Per limitare questi fenomeni, molte aziende sanitarie hanno fatto accordi con i comandi provinciali della Guardia di finanza, ma questi provvedimenti non sono ovviamente sufficienti a ridurre significativamente i reati compiuti da tanti singoli cittadini.

Le azioni predisposte dalle regioni richiedono notevoli sforzi, personale preparato e nuove risorse finalizzate al recupero di somme destinate al servizio sanitario. Le aziende sanitarie, invece, riescono a stento a garantire insieme alle strutture territoriali adeguati, Livelli essenziali di assistenza (LEA).

I comportamenti fraudolenti descritti, inoltre, sono difficili da riscontrare e ancor più da sanzionare. Ed infatti, ogni qualvolta un contribuente ottiene prestazioni sanitarie gratuite fornendo dati falsi in ordine al proprio reddito, sono due, in teoria, le fattispecie di reato commesse, il reato di truffa e quello di falso.

Tuttavia, la lieve entità delle erogazioni singolarmente ottenute, le difficoltà di accertamento, la sproporzione tra la risposta penale (un procedimento dai costi rilevanti) e il tributo evaso, rendono di fatto tali condotte prive di una risposta e, di conseguenza, le

pene in teoria previste non costituiscono un deterrente efficace.

L'entità complessiva del fenomeno, al contrario, evidenzia la necessità di una risposta sanzionatoria proporzionata all'entità delle condotte, meno costosa di un procedimento penale, e sicuramente più efficace.

In buona sostanza si ritiene sicuramente più utile di una sanzione penale, nella pratica disapplicata, una sanzione amministrativa efficace, che consenta di recuperare in tempi celeri le somme relative alle prestazioni indebitamente erogate.

Il meccanismo di seguito illustrato consentirebbe un reale recupero delle somme evase (oltre all'introito della sanzione amministrativa) a fronte di una procedura sanzionatoria, di natura amministrativa, dai costi e dai tempi certamente meno gravosi.

Il meccanismo prescelto è quello che si fonda sulla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

In virtù di quanto previsto dal dettato dell'articolo 9, primo comma, della citata legge n. 689 del 1981, secondo cui «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale», si è strutturata una fattispecie che si pone come norma speciale rispetto ai due precetti di natura penale sotto il cui disposto, attualmente, ricadono i comportamenti presi in considerazione dalla norma che si propone.

Il disegno di legge propone quindi la seguente ipotesi sanzionatoria, da collocare all'interno del sistema di illeciti amministrativi di cui alla legge n. 689 del 1981.

A tal fine l'articolo 1, comma 1, prevede che, salvo che la condotta costituisca il reato di cui all'articolo 640 del codice penale per essere connotato da ulteriori artifici o raggiri, chiunque fornisce false dichiarazioni relative

al proprio reddito intese ad ottenere indebitamente beni o servizi dal Servizio sanitario nazionale, per sé o per un prossimo congiunto, è punito con la sanzione amministrativa dal doppio al decuplo del valore della compartecipazione obbligatoria dovuta dal cittadino al Servizio sanitario nazionale, qualora l'ingiusto profitto non superi la somma di euro 500.

Il comma 2 prevede che, ai fini dell'applicazione dell'articolo 9 della legge n. 689 del 24 novembre 1981, l'illecito amministrativo di cui al comma 1 è norma speciale rispetto ai delitti di falso previsti dal codice penale.

Come si nota, viene esplicitato il principio di specialità sia rispetto all'incriminazione di cui all'articolo 640 del codice penale, sia alle fattispecie di falso.

Al di là del dato testuale, si nota come la condotta presa in considerazione sia specializzata da un mendacio dall'oggetto specifico (dati relativi al reddito) e dal fine particolare dell'essere diretto al Servizio sanitario al fine di ottenere l'indebita prestazione.

In relazione alla truffa, la norma si pone come speciale laddove prevede un evento specifico consistente in un danno al Servizio sanitario nazionale delimitato da una soglia di punibilità oltre la quale scatta l'incriminazione penale.

In conclusione, la comminazione e la riscossione di una sanzione di natura amministrativa, piuttosto che l'astratta possibilità di celebrare processi penali per truffe di scarsa rilevanza, singolarmente considerate, consentirebbe al Servizio sanitario nazionale di recuperare ingenti somme da reinvestire nel potenziamento dei servizi esistenti ovvero nell'istituzione di nuovi. Ogni regione inoltre, nell'ambito delle proprie competenze e della propria programmazione, potrà dare direttive alle ASL per il recupero delle somme evase e per contribuire a rendere più corretti e trasparenti i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Salvo che la condotta costituisca il reato di cui all'articolo 640 del codice penale per essere connotato da ulteriori artifici o raggiri, chiunque fornisca false dichiarazioni relative al proprio reddito, volte ad ottenere indebitamente beni o servizi dal Servizio sanitario nazionale, per sé o per i familiari entro il quarto grado, è punito con la sanzione amministrativa dal doppio al decuplo del valore della compartecipazione obbligatoria dovuta dal cittadino al Servizio sanitario nazionale, qualora l'ingiusto profitto non superi la somma di euro 500.

2. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, l'illecito amministrativo di cui al comma 1 del presente articolo è norma speciale rispetto ai delitti di falso previsti dal codice penale.