



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 13

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente

10^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE FORME INTEGRATIVE DI PREVIDENZA E DI ASSISTENZA SANITARIA NEL QUADRO DELL'EFFICACIA COMPLESSIVA DEI SISTEMI DI *WELFARE* E DI TUTELA DELLA SALUTE

61^a seduta: giovedì 20 aprile 2023

Presidenza del presidente ZAFFINI

INDICE**Audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome**

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 6 e <i>passim</i>	MASELLI	Pag. 4, 8
ZAMPA (PD-IDP)	5, 6, 7		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori

Sigle dei Gruppi parlamentari: Azione-Italia Viva-RenewEurope: Az-IV-RE; Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE; Cd'I-NM (UDC-CI-Nci-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-Patt, Campobase, Sud Chiama Nord): Aut (SVP-Patt, Cb, SCN); Misto: Misto; Misto-ALLENZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Massimiliano Maselli, assessore ai servizi sociali, disabilità, terzo settore, servizi alla persona della Regione Lazio, e Simone Bezzini, assessore al diritto alla salute e sanità della Regione Toscana, accompagnati da Massimiliano Maisano, dirigente responsabile del Servizio 3 del Dipartimento per la pianificazione strategica della Regione Siciliana, Silvia Velo, dirigente Regione Toscana, Alessandro Palmacci, dirigente politiche della salute, e Danilo Capitanio, funzionario.

I lavori hanno inizio alle ore 9,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web* e satellitare del Senato della Repubblica, e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che, previa autorizzazione del Presidente del Senato, la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle forme integrative di previdenza e di assistenza sanitaria nel quadro dell'efficacia complessiva dei sistemi di *welfare* e di tutela della salute, sospesa nella seduta del 13 aprile scorso.

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Sono presenti, per la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il dottor Massimiliano Maselli, assessore ai servizi sociali, disabilità, terzo settore, servizi alla persona della regione Lazio, il dottor Simone Bezzini, assessore al diritto alla salute e sanità della regione Toscana, il dottor Massimiliano Maisano, dirigente responsabile del Servizio 3 del Dipartimento per la pianificazione strategica della Regione Siciliana, la dottoressa Silvia Velo, dirigente della regione Toscana, il dottor

Alessandro Palmacci, dirigente politiche della salute, e il dottor Danilo Capitano, funzionario. Rivolgo un saluto ai nostri ospiti e li ringrazio per la loro presenza in Commissione.

Do la parola al dottor Maselli.

MASELLI. Signor Presidente, ringrazio lei e tutti i senatori presenti.

Siamo qui per essere auditi in merito all'indagine conoscitiva sulle forme integrative di previdenza e di assistenza sanitaria, una indagine svolta anche dalla Commissione salute della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che ha quindi preparato un documento che raccoglie una serie di considerazioni che lasciamo volentieri agli atti e di cui sintetizzo alcuni elementi.

Considerata l'importanza dell'universalismo e della gratuità delle prestazioni sanitarie, che rappresentano dei principi fondanti e irrinunciabili per il Servizio sanitario nazionale, le regioni hanno espresso qualche perplessità in ordine a un rischio di duplicazione delle prestazioni sanitarie che vengono già erogate nella sanità pubblica. Si richiama così quanto previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 502 del 1992: « Al fine di favorire l'erogazione di forme di assistenza sanitaria integrative rispetto a quelle assicurate dal Servizio sanitario nazionale e, con queste comunque direttamente integrate, possono essere istituiti fondi integrativi finalizzati a potenziare l'erogazione di trattamenti e prestazioni ». Rispetto a questo principio c'è il timore di possibili duplicazioni.

Senza avere alcun pregiudizio sulle forme integrative di assistenza sanitaria, si rileva e si vuole porre all'attenzione della Commissione il fatto che esse promuovono dei modelli di consumo delle prestazioni che spesso non distinguono tra i consumi essenziali per la salute e i consumi che, dal punto di vista dell'appropriatezza, sono inopportuni, inutili e a volte anche dannosi per la persona. L'offerta di prestazioni in alcuni casi viene proposta dai fondi integrativi per attirare il cliente senza il costante riferimento alle evidenze scientifiche e senza la preliminare valutazione del medico di medicina generale.

È necessario evitare che il ricorso alle forme integrative di assistenza sanitaria possa disperdere il percorso virtuoso dell'appropriatezza delle prestazioni portato avanti dalla sanità pubblica.

La crescita della spesa sanitaria privata registrata negli ultimi anni non ha peraltro determinato un'equivalente e stabile riduzione delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie.

Un'altra perplessità nasce a proposito delle agevolazioni fiscali, di cui ovviamente gode chi aderisce a questi fondi integrativi; questo si traduce in minori introiti per lo Stato, cosa che va poi a penalizzare il fondo del sistema sanitario nazionale.

Signor Presidente, ho riportato fedelmente il risultato di questa indagine conoscitiva, nella quale si propone di istituire un gruppo di lavoro per approfondire la materia.

Come sapete, nel Lazio si sono tenute da pochissimo tempo le elezioni e dunque io sono nuovo in questo incarico. Posso dunque dire di

non condividere pienamente queste considerazioni e queste perplessità: secondo me, infatti, aprire ai fondi integrativi è una possibilità importante per l'utente e non vedo questo grande rischio di sovrapposizione, considerate peraltro le grandi difficoltà del sistema sanitario nazionale. Tutti sappiamo a quanto ammonta la spesa sanitaria rispetto al PIL e quanto l'Italia sia indietro rispetto alla Germania (-20 miliardi) o alla Francia e all'Inghilterra (-40 miliardi) e questo, Presidente, lei lo sa molto meglio di me. Credo pertanto che i fondi integrativi, ovviamente sempre ben disciplinati, possano essere complementari e quindi aiutare il sistema in generale. Tuttavia, essendo stato delegato dalla Commissione salute della regione, ho letto le riflessioni scaturite dall'indagine svolta e ci tengo a riportarle fedelmente in questa sede.

Ebbene, in base a tali riflessioni vari colleghi sostengono che la soluzione dei fondi integrativi oggi non rappresenta la priorità, nel senso che il sistema sanitario pubblico ha tante difficoltà e l'apertura verso i fondi integrativi potrebbe indebolirlo ulteriormente. Questo, ad ogni modo, lo ripeto, è il risultato dell'indagine conoscitiva. Io personalmente non vedo questo rischio.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendono intervenire.

ZAMPA (*PD-IDP*). Signor Presidente, da tutte le audizioni svolte finora e dalla maggioranza degli interventi che abbiamo avuto modo di ascoltare in questa Commissione emerge la certezza che in questo momento (e ancor più in questo momento, lo sottolineo) di difficoltà oggettiva del sistema sanitario pubblico l'apertura ai fondi integrativi e quindi ad una soluzione volta a costruire e a rafforzare una decisa presenza della sanità privata indebolirebbe enormemente il sistema pubblico. Se solo consideriamo i numeri relativi al personale sanitario, questa soluzione porterebbe ad una ulteriore uscita dal sistema pubblico anziché ad un suo rafforzamento, come sarebbe invece doveroso fare, e credo che questo sia il primo compito di noi parlamentari, al di là delle appartenenze politiche.

Mi piacerebbe quindi capire perché lei, assessore Maselli, ritiene invece che questo possa essere fattibile. Non sono infatti riuscita a comprendere quale sia l'orientamento e, soprattutto, se l'orientamento che ne scaturisce sia fondato su dati certi o se invece si tratti soltanto di una sua opinione.

Mi scusi se le faccio questa domanda, ma non si è capito bene qual era il senso del suo intervento.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola agli auditi per la replica, vorrei provare a dare una lettura della posizione che ci ha appena riferito il rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che mi sembra abbastanza chiara.

L'assessore Maselli ha ricevuto l'incarico di riferire a questa Commissione essendosi recentemente insediato nella Commissione salute della

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e ha letto con grande serietà un parere scritto da altri, che però non condivide completamente; soprattutto non condivide il sentimento di preoccupazione espresso da chi ha redatto quel parere. Devo dire che in questo è stato intellettualmente onesto, perché ha letto il parere della Commissione salute e poi ha espresso una posizione personale.

Io vorrei approfondire invece la posizione di chi ha scritto quel parere; questa è la mia vera curiosità che non so se gli altri auditi qui presenti vogliano intervenire per meglio soddisfare. Il rappresentante della regione Lazio è oggettivamente giustificato nel dire che la pensa diversamente dall'estensore delle conclusioni di quella indagine.

ZAMPA (*PD-IDP*). Sì, ma io, Presidente, vorrei capire perché l'assessore Maselli non condivide quelle conclusioni.

PRESIDENTE. L'assessore Maselli è subentrato nel suo incarico solo da un mese ed è inutile che stiamo a indagare più di tanto sulla sua posizione. È chiaro che può ovviamente rispondere alle nostre domande. Tuttavia, mi piacerebbe ascoltare il coordinatore della Commissione salute, l'assessore Donini della regione Emilia-Romagna, che immagino sia l'estensore di queste conclusioni.

Colleghi, ricordo che noi abbiamo deliberato all'unanimità di svolgere questa indagine conoscitiva e abbiamo posto come condizione indispensabile di qualunque lavoro che svolgeremo per portarla a conclusione il dubbio che la sanità integrativa possa essere in qualche misura di intralcio alla sanità pubblica.

È chiaro a tutti e a me per primo – se questo può essere rasserenante e tranquillizzante – che la sanità pubblica di tutto ha bisogno tranne che di una concorrenza sleale fatta dal privato o di un sistema che le sottragga risorse, stante il fatto che tutti noi siamo consapevoli del fatto che il fondo sanitario nazionale è sottofinanziato. Questo lo dico non solo a beneficio del verbale, ma anche a beneficio sia del dibattito interno alla Commissione sia del dibattito esterno, cioè quello con coloro che vengono ascoltati in audizione.

Il nostro vero dubbio muove dal riconoscere che c'è una situazione abbastanza eclatante: gli italiani spendono di tasca propria per curarsi 45 miliardi di euro, oltre alle tasse che versano per finanziare il Servizio sanitario nazionale; questi 45 miliardi innanzitutto sono bianchi (non so se rendo l'idea) e poi non sono intermediati: infatti, faccio presente che, a differenza del resto d'Europa che intermedia la spesa privata con una cifra che si aggira intorno al 40-50 per cento (la famosa *out of pocket*) – e in alcuni Paesi del Nord Europa questa cifra supera addirittura il 60 per cento – in Italia tale spesa è intermediata per il 4-5 per cento mentre il resto è lasciato al libero mercato che, tuttavia, libero mercato non è perché da un lato c'è un cittadino bisognoso di cura e portatore di una preoccupazione forte legata alla sua salute e dall'altro c'è lo specialista, la casa di cura privata o l'ospedale. Questa spesa, infatti, non è tutta indi-

rizzata alla sanità privata, anzi, in massima parte è indirizzata alla sanità pubblica perché tutto il sistema della sanità privata convenzionata di fatto è pubblico.

Il nostro dubbio dunque muove da questo dato di fatto e tenta di approdare a un sistema di regole nuove tali da avvicinare l'Italia a Paesi come la Germania o la Francia che hanno reso la sanità integrativa obbligatoria tramite una polizza assicurativa simile a quella prevista per le automobili, polizza che ogni cittadino deve avere a corredo della sua assistenza sanitaria pubblica e che lo segue dal momento in cui entra nel mondo del lavoro fino alla sua morte; in Italia, peraltro, la sanità integrativa cessa nel momento in cui il cittadino va in pensione, cioè nel momento in cui più ne ha bisogno. Questo è il senso della nostra indagine.

Rispetto a questo, colleghi, io dalla Commissione salute mi aspetto un parere diverso, un parere più approfondito, che non si fermi alla preoccupazione di fare concorrenza al pubblico, cosa che abbiamo scartato sin dall'inizio: abbiamo detto subito di non avere questo tipo di necessità, di non voler dare questo tipo di impegno ad una Commissione parlamentare che non avrebbe mai avviato all'unanimità un'indagine conoscitiva a cui dedicherà molto tempo allo scopo di demolire il Servizio sanitario nazionale, che reputiamo invece essere una delle grandi acquisizioni della nostra democrazia dal dopoguerra ad oggi.

Se siete d'accordo, quindi, accogliendo giustamente anche le perplessità della collega Zampa, proporrei di invitare in audizione il coordinatore della Commissione salute della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, non per scavalcare il collega della regione Lazio ma per capire fino in fondo da dove sono scaturite le conclusioni dell'indagine svolta da quell'organismo.

ZAMPA (*PD-IDP*). Al tempo stesso, se l'assessore Maselli, oggi intervenuto in rappresentanza della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, volesse motivare la sua posizione personale saremmo lieti di ascoltarlo.

Ci è chiaro che la Conferenza nel suo insieme va in un'altra direzione ed è evidente che dovremo riflettere su questo. I punti di preoccupazione però sono emersi anche da molti altri interventi. Oggettivamente è così: i pareri della maggioranza di coloro che abbiamo audito vanno nella stessa direzione. È pertanto necessario un ulteriore approfondimento per capire se e come la sanità integrativa possa diventare davvero un servizio di supporto, dirigendoci quindi verso un'eventuale iniziativa legislativa che vada in questa direzione, oppure se la direzione debba essere un'altra.

È evidente che il parere delle regioni è molto importante, perché nessuno più degli assessori regionali alla sanità e dei Presidenti di regione fa davvero i conti con i bisogni dei cittadini e dei territori in tema di salute; nessuno più di loro è chiamato a gestire un sistema complesso

e in questo momento sicuramente sofferente quale il Servizio sanitario regionale.

MASELLI. Signor Presidente, forse non sono riuscito a spiegarvi bene. Vorrei di nuovo sottolineare che, poiché sono stato delegato dalla Commissione salute della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome solo di recente e poiché questa indagine conoscitiva di cui vi ho dato conto è stata svolta precedentemente al mio incarico nella Commissione, per onestà intellettuale ho fedelmente riportato il risultato di quella indagine (come ha detto bene il Presidente).

Se poi lei, senatrice Zampa, vuole conoscere il mio pensiero, che ovviamente è anche il pensiero della regione che rappresento e che prima aveva una posizione diversa rispetto a questa indagine conoscitiva, le dirò che noi abbiamo una cultura liberale e riteniamo che il cittadino debba avere la libertà di fare le sue scelte. La sanità integrativa non va assolutamente a sovrapporsi al sistema sanitario pubblico; non vedo questo rischio o pericolo. Anzi, immaginando un sistema sanitario pubblico che dovrà sempre più concentrarsi sull'emergenza-urgenza, sull'alta specializzazione e sull'alta chirurgia, la possibilità di accedere ai fondi integrativi aiuterà sempre di più il sistema sanitario pubblico a fornire una serie di prestazioni in tempi più rapidi; pensiamo alle visite specialistiche ambulatoriali e agli esami diagnostici, ambiti nei quali il cittadino è in grandissima sofferenza e, perlomeno nel Lazio, deve aspettare anche dai quindici ai diciotto mesi, se non addirittura due anni, per fare una semplice visita specialistica o ricevere una semplice prestazione.

L'assistenza sanitaria integrativa va pertanto a integrare il sistema pubblico e non a sovrapporsi ad esso. Questa è la posizione della regione Lazio.

Tuttavia in questa sede ho riportato fedelmente quello che è emerso da quella indagine conoscitiva.

PRESIDENTE. Assessore Maselli, le chiederei cortesemente di anticipare il nostro auspicio al coordinatore della Commissione salute affinché venga ad argomentare presso questa Commissione le conclusioni dell'indagine; saranno poi ovviamente gli uffici a mettersi in contatto per poter stabilire tempi e modi per approfondire le posizioni.

Avverto i colleghi che il documento deliberato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è stato depositato agli atti.

Ringrazio ancora i nostri ospiti e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,35.