

**SEMINARIO MEFOP**

**La disciplina delle società di mutuo soccorso e l'impatto  
della riforma del terzo settore sull'assistenza  
sanitaria integrativa**

**Roma, 17 ottobre 2017 ore 9.30 - 13.00**

**Avv. Giorgio Sandulli - L'esclusione dei Fondi sanitari negoziali di settore?**

# FONDI SANITARI DI SETTORE\*

## E CAMPO DI APPLICAZIONE

Il D.Lgs. n. 117/17, art. 4<sup>2</sup>, esclude dalla qualificazione come Ente del Terzo Settore (e quindi dalla nuova normativa) gli Enti sottoposti a

- «direzione e coordinamento»
- «controllo»

operato da Associazioni di datori di lavoro o da Sindacati

Questa formula dell'art. 4<sup>2</sup> è stata introdotta dal legislatore delegato, ma non appare estranea alle logiche del Decreto

*\* Il presente intervento si riferisce ai Fondi sanitari, ma diversi aspetti interessano anche enti bilaterali con finalità formativa o culturale*

# Codice del Terzo settore

## D. Lgs. n. 117, del 3 luglio 2017

Cerchiamo le ragioni di tale norma escludente,  
facendo un passo indietro e guardando ai principi generali del decreto

### *Art. 1 - Finalità ed oggetto*

*Al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, il presente Codice provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore*

# Codice del Terzo settore

**D. Lgs. n. 117, del 3 luglio 2017**

*Art. 2 - Principi generali*

E' riconosciuto il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne è promosso lo sviluppo salvaguardandone la **spontaneità ed autonomia**, e ne è favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali

# Codice del Terzo settore

**D. Lgs. n. 117, del 3 luglio 2017**

## *Art. 4 - Enti del terzo settore*

2. Non sono enti del Terzo settore le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le formazioni e le associazioni politiche, sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti, ...



# TRE PAROLE / CONCETTI

Il Decreto, dunque, intende sostenere e valorizzare

1. la «autonoma iniziativa dei cittadini»
2. la «spontaneità ed autonomia»

Riscontriamo una terminologia «estranea» alla tradizione delle relazioni sindacali, ove ci si riferisce piuttosto (e semmai) al concetto di «volontaria adesione»

3. inoltre esclude espressamente l'applicazione della normativa in caso di
  - «direzione e coordinamento»
  - «controllo»

operato da Associazioni di datori di lavoro o da Sindacati



# FONDI SANITARI DI SETTORE

Nei Fondi sanitari sussiste la autonoma iniziativa dei cittadini ?

Proviamo a guardare a questi termini attraverso un paio di esempi noti

QUALI SONO LE FONTI ISTITUTIVE ?

## FASI

CONFINDUSTRIA - FEDERMANAGER (FNDAI)

## FASA

18 Associazioni datoriali del settore delle industrie alimentari –  
e i tre Sindacati Fai-CISL, FLAI-CGIL e UILA-UIL

Ma è previsto anche l'esercizio della autonoma iniziativa in forma associata, per cui di per sé l'azione collettiva non è un ostacolo



# FONDI SANITARI DI SETTORE

Nei Fondi sanitari sussiste la spontaneità ?

## STATUTI

### FASI

Il Consiglio di Amministrazione è costituito da un numero pari di membri, comunque non superiore a 10 (dieci), nominati dall'Assemblea, dei quali metà designati da Confindustria e metà designati da Federmanager

### FASA

Delegati dell'Assemblea sono nominati dalle Organizzazioni datoriali e dai Sindacati istitutivi

Guardiamo ancora a questi termini  
attraverso un paio di esempi noti

# FONDI SANITARI DI SETTORE

Nei Fondi sanitari sussiste la autonomia ?

## GLI ATTI REGOLAMENTARI

### FASA

*estensione della copertura assicurativa ai licenziati per motivi economici*

*Il regolamento operativo FASA si fonda sull'Accordo collettivo nazionale anticipatamente sottoscritto dalle Parti Istitutive (13 marzo 2017)*

# FONDI SANITARI DI SETTORE

## ESCLUSIONE DAL CAMPO DI APPLICAZIONE

Il D.lgs. n. 117/17 dispone che un Ente, che pure svolga un'attività d'interesse generale di cui all'art. 5, se è soggetto alla direzione e coordinamento o al controllo di sindacati o associazioni di datori di lavoro (art. 4<sup>2</sup>) non è un Ente del Terzo Settore

Occorre quindi un'analisi a 360° di tipo formale e sostanziale, avendo riguardo: al modello di Governance, alle logiche di elettorato (attivo/passivo) ma anche al potere esercitato dalle Associazioni datoriali e sindacali, non solo nella genesi del Fondo ma anche nella gestione regolamentare ordinaria e continuativa degli Organi del Fondo

Occorre valutare caso per caso ciascuna situazione, avendo riguardo ai singoli Statuti e Atti costitutivi, ma anche analizzando la sostanza dei comportamenti e dei rapporti tra gli organi decisionali del fondi e le parti datoriali /sindacali se sussiste il controllo



In cosa consiste il controllo? Per comprendere come sia un terreno minato, richiamo la querelle di questi giorni sul controllo o meno su TIM, da parte di Vivendi (socio al 24%).

Se neanche nel diritto societario (che padroneggia da tempo questi concetti) vi è unanimità, ancora maggiore cautela dovremo usarla in questi nuovi ambiti.



## Comunicato Stampa

### Consob dichiara il controllo di Vivendi su TIM

*La Società farà ricorso*

Roma, 13 settembre 2017

TIM comunica di aver ricevuto un provvedimento con cui la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa dichiara di ritenere che il socio di riferimento Vivendi S.A. (allo stato detentore del 23,94% del capitale ordinario, ed esercitante attività di direzione e coordinamento sulla Società) "eserciti il controllo di fatto su TIM ai sensi dell'art. 2359 c.c. e ai sensi dell'art. 93 del TUF, nonché ai sensi della disciplina parti correlate".

Da un preliminare esame, si rileva che il provvedimento si discosta in maniera rilevante dalla consolidata interpretazione in materia di controllo societario, cui TIM (e ragionevolmente il mercato intero) si è sempre costantemente e rigorosamente attenuta.

La Società porrà in essere le azioni legali a propria tutela nelle sedi competenti, sicura della correttezza dei propri comportamenti e della solidità delle proprie argomentazioni.



# COME FARE IN PRATICA ?

Può essere preliminarmente utile che l'Ente valuti se ritenga conveniente o meno, per gli aspetti fiscali, essere ricompreso tra gli Enti del Terzo Settore.

Occorre poi formulare uno schema generale delle attività ad opera di sindacati e associazioni dei datori di lavoro **che configurino direzione e coordinamento o controllo.**

Infine è necessario **analizzare il singolo caso specifico** per riscontrare o meno la sussistenza tali presupposti di controllo.

Nel caso in cui venga verificata la presenza di tale controllo (idoneo ad escludere l'Ente dal campo di applicazione) e ove si ritenesse, invece, interessante l'applicazione del decreto legislativo si può valutare se sia opportuno/possibile/legittimo ridurre tale forma di controllo al fine di ottenere la qualificazione come Ente del Terzo settore.

# SCHEMA GENERALE DEI POTENZIALI INDICATORI DEL CONTROLLO\*

- Le OOSS dispongono di un potere sull'assetto economico dell'Ente
- Le OOSS hanno un effettivo esercizio di influenza nella assemblea o negli altri organi (per voti esercitabili, vincoli contrattuali, ...)
- Le OOSS hanno la capacità di condizionare la condotta dell'Ente

Più in dettaglio gli indicatori del controllo possono essere

1. genetici
2. collegati ad aspetti regolamentari o gestionali

*\* Il «controllo» cui si riferisce l'art. 4<sup>2</sup> non è quello operato da un singolo ente (sindacato o Associazione di datori), bensì quello collegiale e condiviso della bilateralità; altrimenti saremmo di fronte ad una norma priva di ogni efficacia*

# ESEMPI DI FATTORI «GENETICI»

1. il Fondo nasce a seguito di un accordo sindacale / CCNL
2. le Fonti Istitutive precostituiscono lo Statuto
3. le Fonti istitutive si sono riservate il potere di sciogliere il Fondo

# ESEMPI DI ASSETTI REGOLAMENTARI/GESTIONALI

1. le Fonti istitutive hanno la facoltà di modificare lo Statuto
2. le Fonti istitutive esprimono parere vincolante sulla eventuale adesione di altri settori / comparti
3. le Fonti istitutive possono esprimere pareri (vincolanti ?) nella scelta del Direttore o di altro personale
4. gli accordi collettivi tra le Fonti istitutive quantificano i contributi
5. le Fonti istitutive esprimono parere (vincolante ?) sui bilanci
6. le Fonti istitutive condizionano la nomina dei sindaci

# ULTERIORI CONSIDERAZIONI - 1

Per concludere questa analisi occorre sgombrare dal tavolo un possibile equivoco, perché altrimenti la materia rischia di restare ostaggio di un approccio ideologico.

Essere qualificato come Ente del Terzo Settore, di per sé, non costituisce un valore sociale aggiuntivo rispetto ad altro Ente che - pur esercitando «un'attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale» - agisca sotto il controllo sindacale.

L'esclusione dalla qualifica di ETS e di tutta la relativa disciplina, in ragione di tale controllo, è una scelta del legislatore che liberamente (fin tanto che opera in maniera ragionevole) decide di regolamentare in maniera diversa fattispecie che ritiene diverse.

## ULTERIORI CONSIDERAZIONI - 2

In questa prima analisi non può essere adeguatamente approfondito il tema di carattere costituzionale relativo alla ragionevolezza delle scelte del legislatore: la differenziazione dei regimi giuridici, il diverso accesso ai finanziamenti, l'accesso o meno alla co-progettazione e l'accreditamento ad opera della PA, ma soprattutto le diverse regole fiscali (dal rilievo particolarmente dirompente per Enti chiamati a gestire patrimoni ingenti) sono articolati in maniera ragionevole ?

La questione merita di essere affrontata con estrema cautela e senza soluzioni ideologiche pregiudiziali, anche se alcune situazioni appaiono particolarmente controverse; basti pensare alla differenza tra i Fondi sanitari controllati da Sindacati o Associazioni di datori di lavoro (esclusi dalla disciplina ETS) e i Fondi sanitari controllati unilateralmente da singole aziende che ricadrebbero nel novero degli ETS

# GRAZIE PER L'ATTENZIONE

*Avvocato Giorgio Sandulli*

Mobile 0039 3385094843

E Mail [giorgio@sandulli.it](mailto:giorgio@sandulli.it)

Off. Via Michelangelo Poggioli 3 - 00161 Roma

PEC [giorgiosandulli@ordineavvocatiroma.org](mailto:giorgiosandulli@ordineavvocatiroma.org)

Web [it.linkedin.com/in/giorgiosandulli](https://it.linkedin.com/in/giorgiosandulli)

