

*LEGGE GELLI-BIANCO, OBBLIGHI, ADEMPIMENTI E SCADENZE
PER LE STRUTTURE SANITARIE.
PROFILI DI RESPONSABILITÀ DEGLI AMMINISTRATORI E REVISORI*

*Aspetti fiscali sull'accantonamento per il fondo rischi, responsabilità per il mancato adempimento
delle norme sul fondo rischi e la scadenza del 16 marzo 2026*

Torino, 13 novembre 2025

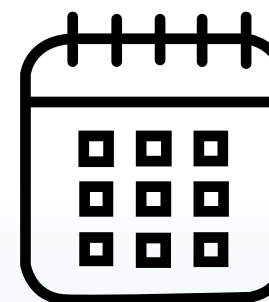
*Avv. Gianluigi Serafini
Equity Partner Grimaldi Alliance
gserafini@grimaldialliance.com*

Sommario



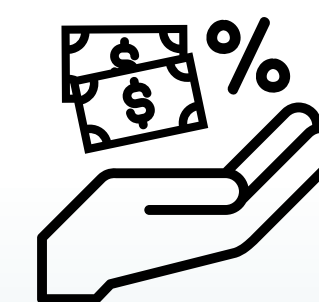
Il framework normativo

Analisi della Legge 24/2017 e
del D.M. 232/2023



Entrata in vigore del D.M. n. 232/2023

Conseguenze operative e
tempistiche di adeguamento



Deducibilità fiscale

Trattamento fiscale dei
Fondi Rischio e Sinistri

Il framework normativo

L'art. 10, comma 1, della **legge 8 marzo 2017, n. 24** (legge Gelli Bianco), impone alle strutture sanitarie e sociosanitarie, pubbliche e private, l'obbligo di copertura assicurativa o, in alternativa, l'adozione delle **«analoghe misure»**.

Tra queste misure rientra l'auto-ritenzione del rischio mediante l'appostazione in bilancio del **Fondo Rischi** e del **Fondo Sinistri**.

Il comma 6 rimetteva ad un successivo decreto del Ministero dello Sviluppo Economico la determinazione dei requisiti minimi delle polizze assicurative e delle analoghe misure, stabilendo i requisiti minimi di garanzia e le condizioni generali di operatività.



Regime speciale

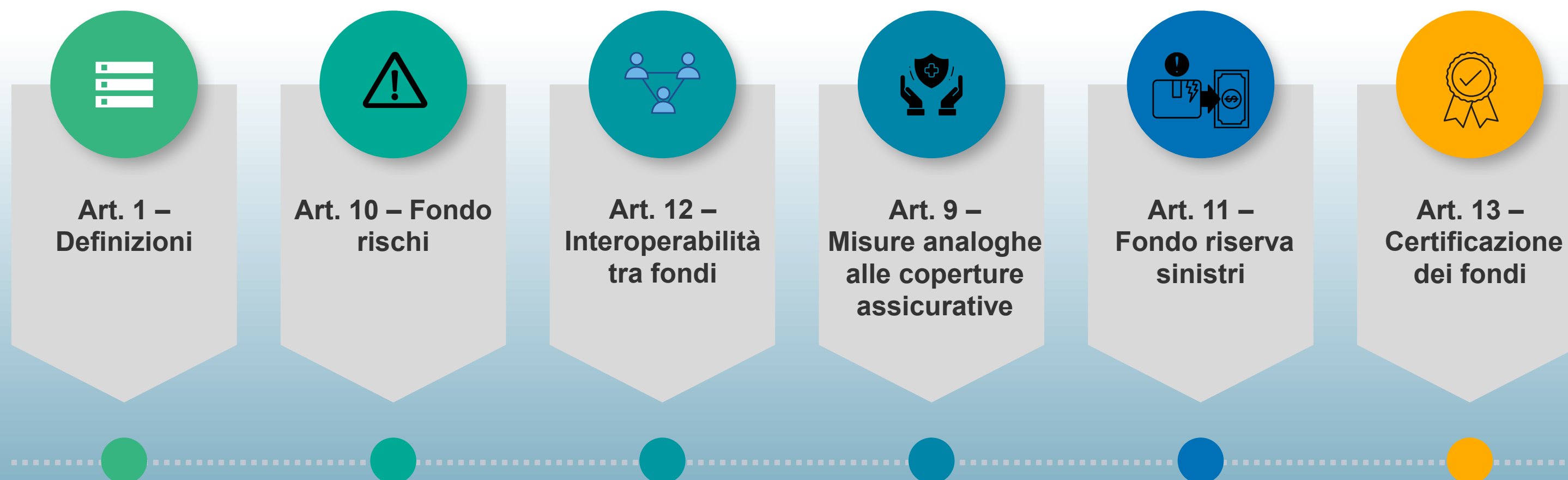
Per i fondi è previsto uno speciale regime di **impignorabilità** ex art. 1, commi 5 e 5-bis, D.L. 18 gennaio 1993, n. 9.



Il framework normativo

Il 1° marzo 2024 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto del Ministero delle Imprese e del Made in Italy 15 dicembre 2023, n. 232 (D.M. 232/2023), in applicazione dell'art. 10, comma 6 della legge Gelli Bianco.

Il **Titolo III** del D.M. 232/2023 (artt. da 9 a 17) disciplina i «Requisiti minimi di garanzia e condizioni di operatività delle misure analoghe».



Il framework normativo: principali previsioni



Fondo Rischi (Art. 10)

Copertura dei rischi non ancora oggetto di richiesta risarcitoria. Gli importi devono essere determinati in funzione della tipologia e quantità delle prestazioni erogate e delle dimensioni della struttura.

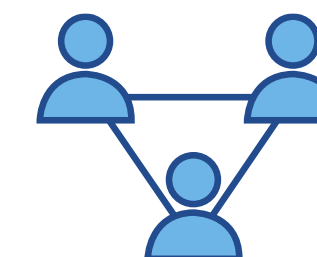
Devono essere sufficienti a far fronte al **costo atteso per i rischi in corso** al termine dell'esercizio.



Fondo Riserva Sinistri (Art. 11)

Comprende l'ammontare complessivo delle somme necessarie per le richieste di risarcimento presentate nell'esercizio in corso e precedenti, relative a sinistri denunciati e non ancora pagati.

Il Fondo prevederà la **riserva per competenza**.



Interoperabilità (Art. 12)

Regime di interoperabilità tra il Fondo Rischi e il Fondo Riserva Sinistri, con **obbligo di certificazione** della congruità degli accantonamenti da parte di un revisore legale.

La Funzione Valutazione Sinistri e le competenze richieste

Funzione Valutazione Sinistri (Art. 16)

Obbligo di istituzione di una **Funzione con compiti di Valutazione dei Sinistri** rilevanti per entrambi i Fondi.

Tale struttura dovrà essere in grado di valutare sul piano medico-legale, clinico e giuridico la pertinenza e fondatezza delle richieste, fornendo supporto per la determinazione di corrette e congrue poste da inserire nei Fondi.

Competenze richieste:

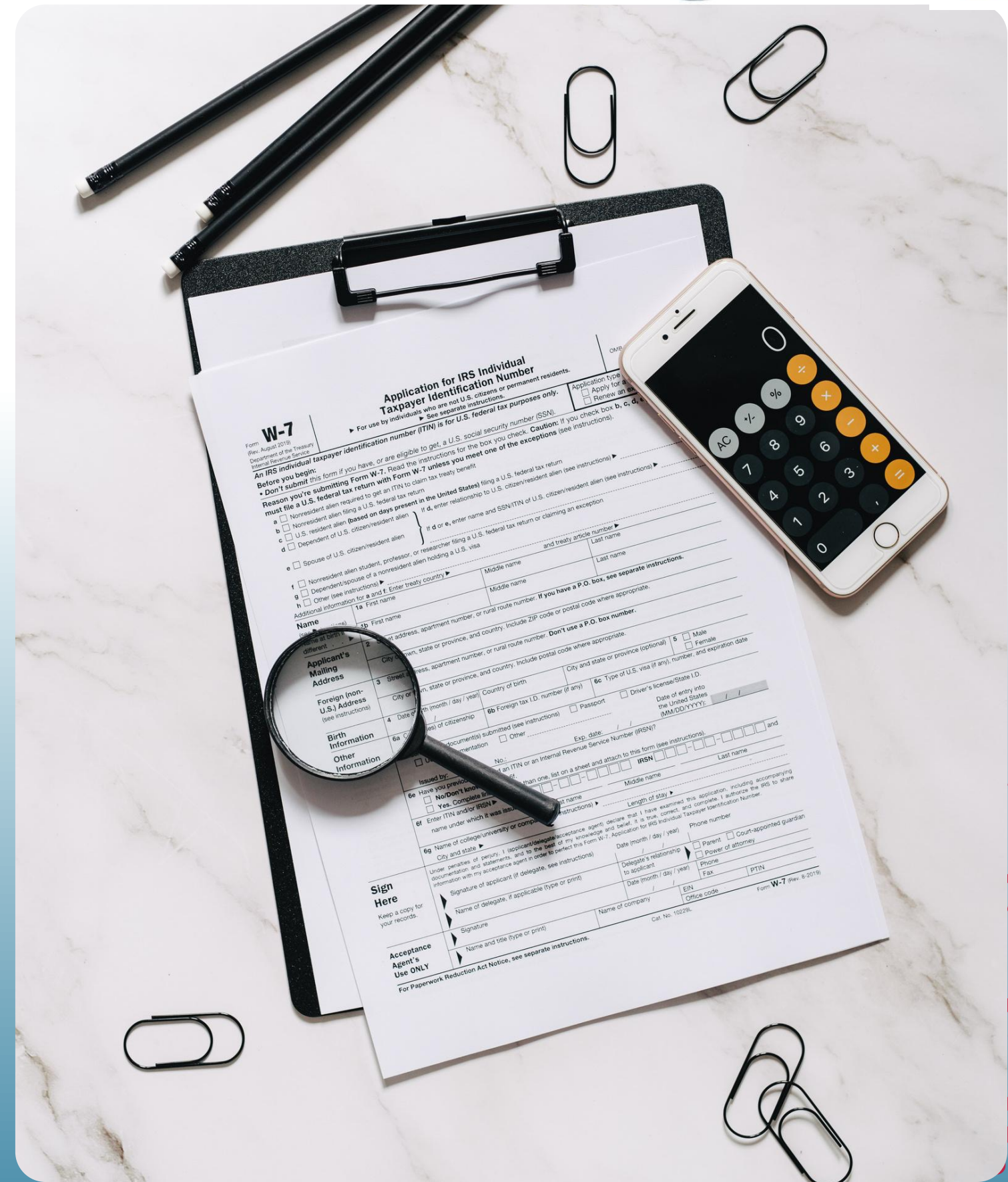
- 1 Medicina legale
- 2 Perito (loss adjuster)
- 3 Avvocato o figure con competenze giuridico-legali
- 4 Gestione del rischio (risk management)



Ulteriori obblighi

Costituzione di un **Comitato Valutazione Sinistri** (art. 15, comma 2) con compiti di gestione dei sinistri.

Predisposizione di una **relazione annuale** (art. 17, comma 4) sull'adeguatezza ed efficacia dei processi di valutazione rischi.



Il framework normativo: auto-ritenzione e impignorabilità



Auto-ritenzione parziale

Il **regime di auto-ritenzione** del rischio può essere anche solo parziale. Il D.M. n. 232/2023 definisce le «analoghe misure» come misure che prevedono l'assunzione diretta, **totale o parziale**, del rischio da parte della struttura.

La struttura può stipulare una polizza che copra solo in parte la quota di rischio (es. per massimali o franchigie - Self Insurance Retention - SIR).



Regime di impignorabilità

Alla quota dei Fondi riferita a somme stabilite come dovute a titolo di risarcimento danni **si applica il regime di impignorabilità** ex art. 1, commi 5 e 5-bis, D.L. 18 gennaio 1993, n. 9.

Contestuale **vincolo di destinazione** di tali somme al ristoro dei soggetti danneggiati.



Effetti pratici

Il tesoriere è obbligato a rendere immediatamente disponibili le somme, anche in caso di pignoramento o procedura esecutiva, senza necessità di previa pronuncia giurisdizionale. L'ente non può emettere mandati a titoli diversi da quelli vincolati.

Importante: Il Fondo Rischi e il Fondo Riserva Sinistri **non sono solo poste contabili** ma dovrà essere costituito un apposito fondo in strumenti finanziari prontamente liquidabili.

Entrata in vigore del D.M. n. 232/2023



1 marzo 2024

Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale
del D.M. 232/2023

1

2

16 marzo 2024

Entrata in vigore del decreto
(dopo 15 giorni di *vacatio legis*)

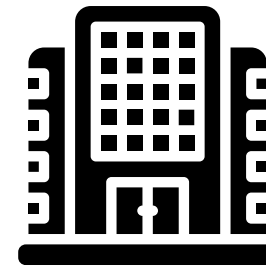
16 marzo 2026

Scadenza per l'adeguamento
delle misure organizzative e
finanziarie (24 mesi dall'entrata in
vigore)

3

L'art. 18 co. 4 prevede che le strutture sanitarie adeguino le misure organizzative e finanziarie del Titolo III **entro 24 mesi dall'entrata in vigore** del decreto.

Ciò significa che, a rigore, l'obbligo di costituzione dei due fondi scatterà dal **16/03/2026**.



Differenze tra strutture private e pubbliche



L'art. 10, co. 1, della legge Gelli-Bianco impone l'obbligo di copertura assicurativa o, in alternativa, l'adozione delle analoghe misure alle «strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private».

Principio di parità di trattamento

Non si possono giustificare disparità di trattamento tra strutture sanitarie pubbliche e private.

L'obbligatorietà della costituzione dei Fondi, i metodi di calcolo delle appostazioni e ogni altro aspetto di disciplina devono applicarsi in modo identico sia alle strutture pubbliche che a quelle private.

In modo conforme, il D.M. n. 232/2023 definisce come struttura/e la «struttura sanitaria e sociosanitaria pubblica e privata che, a qualunque titolo, renda prestazioni sanitarie a favore di terzi».

Conseguenze per le aziende sanitarie pubbliche

Le strutture sanitarie possono fare ricorso, in alternativa all'assicurazione, alle **misure analoghe**, ossia misure per la copertura della r'esponsabilità civile verso terzi e verso prestatori d'opera che prevedono **l'assunzione diretta, totale o parziale, del rischio da parte della struttura**.

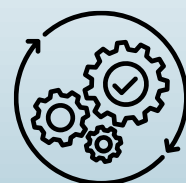
1



Apposita delibera

La scelta dovrà risultare da apposita delibera approvata dai vertici delle strutture sanitarie

2



Modalità di funzionamento

Evidenziare le modalità di funzionamento, anche per la gestione dei processi di acquisto dei servizi assicurativi

3



Motivazioni

Indicare le motivazioni sottese alla scelta operata



Responsabilità nelle aziende sanitarie pubbliche: la responsabilità erariale



Per configurare la responsabilità nelle aziende sanitarie pubbliche devono ricorrere i seguenti elementi:

1

Elemento oggettivo

Il comportamento antigiuridico tenuto dal dipendente

2

Elemento soggettivo

L'aver posto in essere il comportamento antigiuridico (per via d'azione od omissione) **con dolo o colpa grave** – fatto salvo il c.d. «scudo erariale» sino a quando sarà in vigore

3

Danno

La ricorrenza di un danno, vale a dire di un pregiudizio suscettibile di valutazione economica (ma nel nostro caso qual è il danno?)

4

Nesso di causalità

La ricorrenza di **nesso di causalità** tra l'evento dannoso e il comportamento antigiuridico

Nota importante: La norma non prevede sanzioni specifiche.



Conseguenze per le aziende sanitarie private

Una prima lettura sostiene che l'obbligo graverà sulle strutture che approveranno il bilancio relativo all'anno 2025 successivamente alla data del 16/03/2026.

Tale interpretazione **non appare condivisibile** per la disparità di trattamento che verrebbe a crearsi tra le singole strutture, irragionevolmente determinata dalla data di approvazione del bilancio.

Bilanci 2024

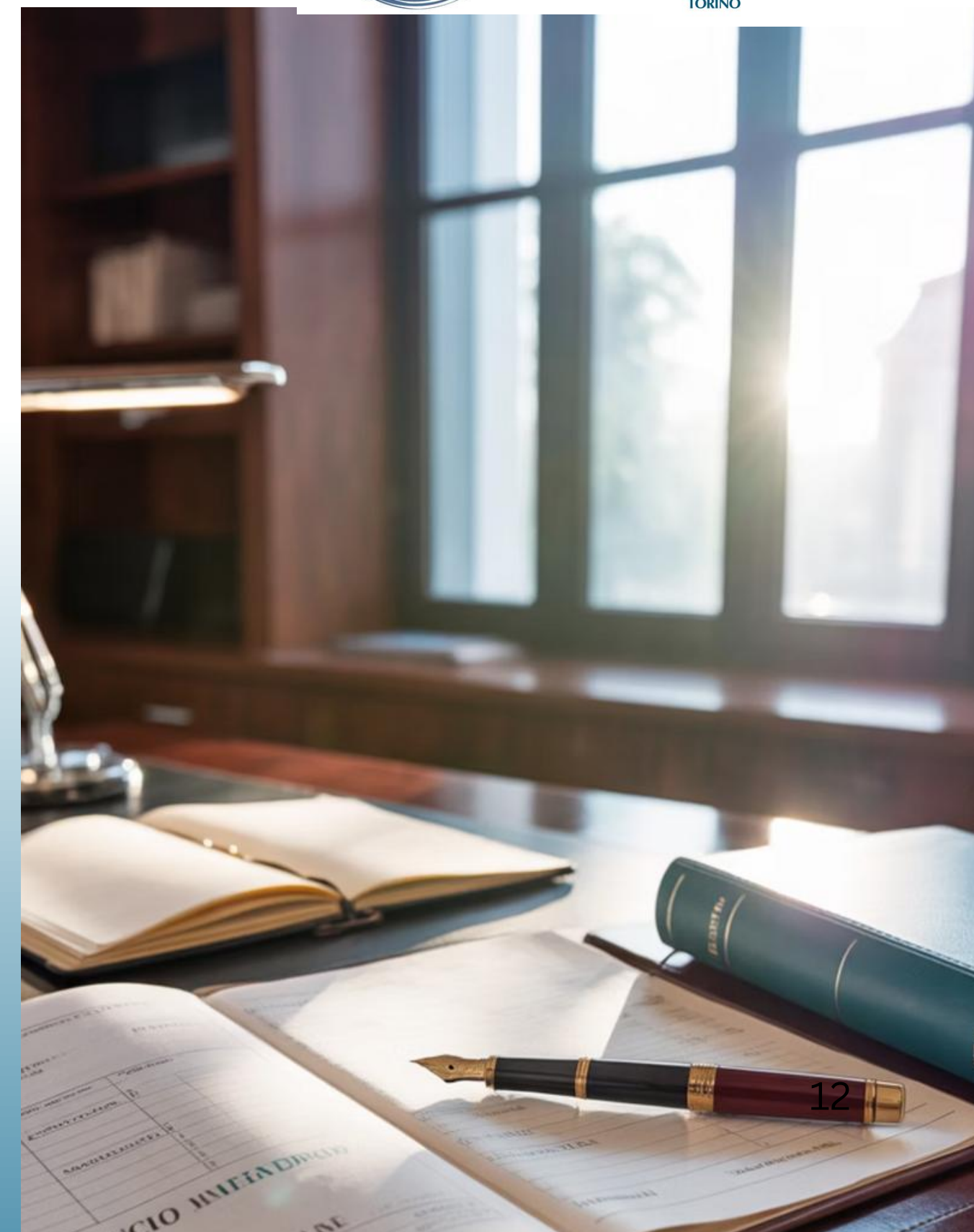
L'obbligo di costituzione dei due Fondi non si prospetta per i bilanci relativi all'annualità 2024, approvati nel corrente 2025

Bilanci 2025

È dubbio se l'obbligo di costituzione dei due Fondi sarà già in vigore per i bilanci 2025, approvati nel 2026

Bilanci 2026

L'obbligo di costituzione dei due Fondi sarà operativo per i bilanci 2026, che saranno approvati nel 2027



Dubbi sulla ratio della norma istitutiva del Fondo Rischio

Duplicazione di passività

Il Fondo Rischio, essendo probabilistico di eventi non ancora avvenuti, appare una **duplicazione di passività** in quanto qualora la passività emerga si «scarica» sul Fondo Riserva Sinistri.

In altri termini, si crea un'alterazione contabile rispetto alle modalità di determinazione dei Fondi Rischio per aziende diverse dalle aziende sanitarie.

Impatto sulle risorse

La duplicazione dell'onere ha **conseguenze patrimoniali ed economiche** che necessariamente andranno a incidere negativamente sulle risorse destinate all'erogazione delle prestazioni sanitarie.



Responsabilità nelle aziende sanitarie private

La normativa rilevante **non prevede particolari forme di responsabilità** per la mancata appostazione in bilancio dei Fondi Rischi e Sinistri, quando applicabili, nemmeno sotto forma di sanzioni amministrative. Ne deriva l'applicazione della normativa generale. Per gli amministratori di strutture private che operino in regime di auto-ritenzione (anche solo parziale) dei rischi sanitari, qualora i due Fondi non vengano regolarmente apposti in bilancio si possono immaginare le seguenti responsabilità:



Responsabilità civile degli amministratori

- **Nei confronti della società** per i danni arrecati al patrimonio sociale (art. 2392 c.c.)
- **Nei confronti dei creditori sociali** (gli eventuali danneggiati – ex art. 2394 c.c.) se dall'inesatta rappresentazione contabile deriva un pregiudizio per la garanzia dei crediti
- **Nei confronti dei singoli soci o terzi** (art. 2395 c.c.) qualora questi subiscano un danno immediato e diretto



Responsabilità penale

- **False comunicazioni sociali** (art. 2621 c.c. e art. 2622 per società quotate)
- **Illegale ripartizione di utili e riserve** (art. 2627 c.c.)

Responsabilità penale e amministrativa

Reati del Codice della Crisi di Impresa

In materia di responsabilità penale, possono configurarsi alcuni degli ex reati fallimentari, oggi ricompresi nel nuovo **Codice della Crisi di Impresa e dell'Insolvenza** (CCII – D.Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14):

- **Bancarotta semplice** (art. 323 CCII, comma 2, in combinato disposto con l'art. 330)
- **Denuncia di creditori inesistenti e altre inosservanze** (art. 327 CCII, in combinato disposto con l'art. 332)

Responsabilità amministrativa D.Lgs. 231/2001

Anche la struttura sanitaria potrebbe essere chiamata a rispondere a titolo di **responsabilità amministrativa degli enti ex D.Lgs. 231/2001**, nel caso in cui venga accertato che la mancata costituzione dei Fondi sia stata realizzata a suo vantaggio o nel suo interesse (art. 5).

Necessaria la prova liberatoria di cui all'art. 6 del Decreto 231.

Le sanzioni amministrative pecuniarie per reati societari sono indicate all'**art. 25-ter del Decreto 231**.



Deducibilità fiscale



1

Assenza di previsioni speciali

Né la legge Gelli-Bianco né il D.M. n. 232/2023 prevedono **speciali trattamenti fiscali** per le voci di bilancio del Fondo Rischi e del Fondo Riserva Sinistri.

2

Clausola di invarianza finanziaria

Entrambi i testi normativi comprendono una clausola di invarianza finanziaria: l'attuazione delle disposizioni deve intendersi *«nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»*.

3

Art. 107, comma 4, TUIR

L'art. 107, comma 4, del TUIR (D.P.R. 917/1986) afferma che *«Non sono ammesse deduzioni per accantonamenti diversi da quelli espressamente considerati dalle disposizioni del presente capo»*.

Non sono compresi riferimenti alle voci di bilancio del Fondo Rischi Sanitari e del Fondo Riserva Sinistri.

Conclusione: Quanto sopra porta ad escludere, allo stato, la **deducibilità fiscale** dei Fondi Rischi e Sinistri di cui alla legge Gelli Bianco.



www.odcec.torino.it

www.linkedin.com/company/odcec-torino/

www.youtube.com/channel/UCBUHnLEOEHA6YY-MLr8vG8A/videos