

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3920

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CENGARLE, DALL'ARMELLINA, GIRARDIN, FORNALE, MARCHIANI, BERTÈ,
ROSATI, BUTTÈ, CAVALLARI, SABATINI, COLLEONI, TOROS, STELLA**

Presentata il 16 marzo 1967

Assistenza di malattia da parte delle Casse mutue aziendali

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel volume 13° della relazione della Commissione Parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia, è stata presa in esame la posizione delle Casse mutue aziendali di malattia nel quadro della legislazione vigente: legge 11 gennaio 1943 n. 138, regio decreto 6 maggio 1943 n. 400.

A pagina 20 di detta relazione leggesi:

« Risulta che, pur essendo prevista dalla legge n. 138 dell'11 gennaio 1943 la fusione delle Casse mutue aziendali dell'INAM, questa fusione non venne di poi esecutivamente disposta, non essendovi per essa specifica menzione nel decreto reale del 6 maggio 1943 né in decreti successivi, del resto mai emanati. Se il pubblico potere avesse ritenuto di includere le Mutue aziendali fra gli Enti per cui era esecutivamente disposta la fusione, avrebbe adottato la stessa terminologia con cui le Casse mutue aziendali sono indicate nella legge n. 138. È chiaro che ciò fu espressamente voluto, limitandone la portata a quegli Enti per cui la fusione era di più urgente attuazione (fra i quali la Federazione delle mutue con la sua organizzazione periferica) riservando ad un successivo provvedimento la questione delle Mutue aziendali.

Tant'è che la Cassa nazionale assistenza impiegati agricoli e forestali, pur compresa nel citato articolo 38 fra gli Enti sottoposti al-

l'assorbimento, ne è poi rimasta esclusa in quanto — come le Mutue aziendali — non contemplata dal regio decreto del 6 maggio 1943, né in decreti successivi.

Così questa fusione che avrebbe dovuto avere effetto, per ciascuno degli Enti, alla data che sarebbe stata fissata con apposito decreto, subì varie deroghe da quella concernente la Cassa nazionale assistenza per gli impiegati agricoli e forestali, a quella delle Casse di Trento e Bolzano, fino alle centinaia di Casse mutue aziendali ed interaziendali, alcune delle quali di dimensioni notevoli, perché costituite in seno ad importanti complessi industriali. Queste Casse aziendali ed interaziendali rimasero sottratte alla fusione e, alla epoca dell'inchiesta, conservavano ancora, quali organismi di fatto, la gestione dell'assicurazione ».

Premesso quanto sopra, è da rilevare che in questi ultimi anni la posizione giuridica delle predette Casse mutue aziendali di malattia, ha formato oggetto di difformi sentenze della Magistratura, chiamata a giudicare su specifici casi.

Quando gli attori erano dei prestatori di opera delle Mutue aziendali (personale infermieristico, sanitario, ecc.), che vantavano nei confronti delle Mutue stesse crediti di lavoro non soddisfatti, la Magistratura ha chiamato in causa l'INAM, non riconoscendo autonomia giuridica alle Aziendali; quando è stata

messa in dubbio la possibilità che la mutualità aziendale erogasse a favore delle lavoratrici madri il trattamento economico di maternità, la Magistratura ha riconosciuto tale forma di assistenza come pertinente alla mutualità aziendale medesima, quando l'INAM ha richiesto ai datori di lavoro, i cui dipendenti sono iscritti alle aziendali, il versamento del contributo dello 0,40 per cento di cui alla legge 4 agosto 1955 n. 692, la Magistratura in alcuni casi — a fronte anche della particolare situazione economica dell'Istituto nazionale — ha condannato i datori di lavoro al versamento del predetto contributo; in altri casi li ha assolti riconoscendo che, quando i lavoratori non sono iscritti all'INAM ma alle Mutue aziendali, a queste ultime competono tutti i contributi di legge per l'assicurazione obbligatoria di malattia; ecc.

Ne è derivata una situazione di incertezza in quanto l'INAM, prendendo spunto dalle sentenze a sé favorevoli, ha tentato ripetutamente di assorbire le Mutue aziendali, mentre i lavoratori interessati, tramite i propri organismi di rappresentanza, hanno giustamente opposto ogni resistenza al fine di non perdere quei benefici acquisiti attraverso una più che trentennale assistenza. Detti benefici si concretizzano in una gestione più snella rispetto a quella dell'INAM ed in una assistenza, nell'ambito delle prestazioni base, qualitativamente più apprezzata dall'assistito, data l'immediatezza degli interventi e la maggiore semplicità di rapporti con i medici, le farmacie, le case di cura, gli ospedali convenzionati, ecc., la quale cosa dà a tale organismo aziendale il carattere di un'assistenza quasi familiare, assolutamente estraneo alla gestione dell'Istituto nazionale, gravata di innumerevoli incumbenti burocratici amministrativi.

Con delibera 23 giugno 1962 il Consiglio di amministrazione dell'INAM ha operato un primo tentativo di riassorbimento delle Mutue aziendali, pur riservandosi, attraverso apposite convenzioni, la possibilità di affidare a organismi di nuova istituzione, l'erogazione della assistenza di malattia, a condizioni peraltro ritenute assolutamente non soddisfacenti dai lavoratori interessati. Il tentativo dell'Istituto non ha pertanto avuto esito a fronte della resistenza opposta dagli stessi lavoratori e per loro dai relativi organismi di rappresentanza.

Conseguentemente l'Istituto di malattia, al fine di avvalorare, dal punto di vista giuridico, la sua richiesta, ha provocato, tramite il Ministero del lavoro, un apposito parere del Consiglio di Stato. Questi, in data 5 maggio

1966, allineandosi alla tesi giurisprudenziale relativa alla cessazione *ex lege* delle Mutue aziendali sin dal luglio 1943, ha riconosciuto all'INAM la facoltà di affidare a nuove Casse aziendali l'espletamento dei servizi sanitari. Di qui la recente delibera 1° marzo 1967 del Consiglio di amministrazione dell'INAM, che contiene termini perentori per la definizione del problema: 30 aprile 1967, data entro la quale le aziende interessate debbono far conoscere le determinazioni adottate, su intesa delle parti interessate; 31 luglio 1967, data entro la quale deve provvedersi alla costituzione di nuove Mutue aziendali, che a loro volta dovrebbero stipulare apposita convenzione con l'INAM, alle condizioni già poste, unilateralmente, dal Consiglio di amministrazione dell'Istituto.

È del tutto evidente come tali condizioni, nella maggior parte dei casi, porrebbero in crisi i nuovi organismi mutualistici aziendali, come è attualmente in crisi l'Istituto nazionale di malattia.

Inoltre verrebbe meno quella snellezza di gestione delle Mutue aziendali, così apprezzata dai lavoratori e che sostanzialmente concretizza le condizioni di miglior favore che sino ad oggi hanno indotto i lavoratori stessi a difendere strenuamente detti organismi; posto che le nuove Mutue agirebbero quali organi propri ed interni dell'INAM — anche se delegati —, con la immaginabile conseguenza che, in breve tempo, rimarrebbero pressoché paralizzati dalla burocratizzazione dei rapporti Mutue aziendali-dipendenti, Mutue aziendali-INAM.

Rimanendo sul piano concreto, non va trascurata inoltre l'osservazione che l'INAM, avvalendosi anche del parere del Consiglio di Stato, emesso in linea strettamente giuridica, intenderebbe distruggere un'organizzazione dimostratasi fino ad oggi perfettamente efficiente, quale è quella delle Mutue aziendali in atto, per ricostruirne una analoga, viziata però da tutti quei difetti di struttura ed organizzazione che caratterizzano il principale Istituto erogatore dell'assistenza di malattia (INAM); difetti più volte rilevati anche dagli organi governativi e recentemente dalla stessa Corte dei conti.

Di qui l'esigenza che il legislatore intervenga sollecitamente a legittimare l'attuale situazione della mutualità aziendale, prima che l'attuazione dell'ultima delibera INAM, con i relativi termini perentori sopra citati, provochi danni rilevanti alla consistente massa di lavoratori (circa 2 milioni), assistiti da oltre 100 Mutue aziendali; tanto più che i la-

voratori, a fronte dell'intransigenza dell'Istituto nazionale e della difficile interpretazione della normativa giuridica in atto, attraverso i propri organi di rappresentanza, hanno già espresso l'intendimento di difendere, con ogni mezzo, la situazione mutualistica aziendale, in atto, come già detto, da oltre un trentennio (ad esempio: la Cassa mutua aziendale della « Lanerossi » esiste dal lontano 1861 ed ha quindi più di un secolo di vita).

In relazione a tutto quanto sopra è chiaro che la soluzione più idonea per mantenere ai lavoratori i diritti già acquisiti, allo stato attuale, non può che essere una iniziativa legislativa, che, con il progetto allegato, viene presentata — al fine di evitare qualsiasi erronea e contrastante futura interpretazione — come una modifica alla legge 11 gennaio 1943, n. 138, in attesa che tutta la materia trovi definitiva soluzione nella programmata riforma generale della pubblica assistenza e previdenza sociale, non trascurando il fatto che fino ad oggi manca una legge quadro che disciplini l'assistenza mutualistica di malattia.

* * *

Passando ad un diretto esame dei singoli articoli del disegno di legge che si presenta, è da rilevare:

Articolo 1. — Si è ritenuto opportuno far riferimento all'articolo 2, n. 1, della legge 4 agosto 1955, n. 692, perché il legislatore in esso ha già puntualizzato la situazione mutualistica nazionale, a quella data e tuttora in atto, citando espressamente le « Casse mutue e nuclei aziendali comunque costituiti e di fatto non ancora fusi nell'Istituto suddetto » (INAM). Sono proprio questi gli organismi che, in deroga all'articolo 38 della legge 11 gennaio 1943, n. 138, devono continuare ad avere la possibilità di assistere i propri iscritti, per le ragioni già ampiamente illustrate.

È stato indicato un termine (60 giorni dalla pubblicazione della nuova legge) entro il quale le Casse mutue aziendali in atto devono chiedere al Ministero del lavoro e della previdenza sociale l'emanazione del decreto di autorizzazione a gestire l'assistenza mutualistica: ciò al fine di permettere al Ministero di definire il problema al più presto, in relazione anche ai brevissimi termini previsti dall'INAM nella delibera del proprio Consiglio di amministrazione del 1° marzo 1967.

Articolo 2. — Si è stabilito che le domande di autorizzazione vengano corredate da una dichiarazione della Cassa mutua aziendale,

nella quale questa assicuri di garantire ai propri iscritti e loro familiari un trattamento complessivo non inferiore a quello praticato dall'Istituto nazionale assicurazione malattie (INAM): non sarebbe infatti giusto che l'autorizzazione richiesta venisse concessa ad organismi aziendali, che non assicurassero ai propri iscritti almeno le prestazioni economiche e sanitarie previste per la generalità dei lavoratori assistiti dall'INAM.

Tale condizione potrebbe darsi anche per scontata: risulta infatti che nessuna delle Mutue aziendali si trova in condizione diversa da quella sopra descritta. E peraltro opportuno che nella legge detta condizione venga espressamente ribadita.

È stato altresì previsto che la domanda di autorizzazione sia corredata da una dichiarazione dell'azienda interessata, nella quale questa si renda garante, ritenendone indenne l'INAM, degli oneri, obbligazioni e responsabilità comunque assunte dalla Cassa mutua aziendale: tale garanzia è necessaria al fine di evitare che, nonostante il decreto di autorizzazione, possano venire addossate all'INAM eventuali responsabilità insorgenti dalla gestione delle Casse aziendali, come purtroppo verificatosi in passato, con le conseguenze giudiziarie già ricordate.

Si è precisato infine che alle Mutue aziendali siano corrisposti i contributi di legge per l'assicurazione obbligatoria di malattia e maternità, rimanendo ovviamente a carico delle Mutue medesime l'assistenza economica. A tale proposito va ricordato che al momento i contributi di cui trattasi sono i seguenti:

Nei confronti degli operai:

a) assicurazione malattia	7,70%
b) lavoratrici madri	0,53%
c) addizionale di solidarietà	0,58%
d) assistenza malattia pensionati	3,80%

delle retribuzioni 12,61%

nei confronti degli impiegati:

a) assicurazione malattia	5,70%
b) lavoratrici madri	0,53%
c) addizionale di solidarietà	0,58%
d) assistenza malattia pensionati	3,80%

delle retribuzioni 10,61%

L'articolo 2 in questione, parlando di «contributi di legge per l'assicurazione obbligatoria di malattia e maternità», si riferisce pertanto alle voci *a*) e *b*), sia per gli operai (8,23 per cento delle retribuzioni), che per gli impiegati (6,23 per cento delle retribuzioni), riconoscendosi così implicitamente che anche i datori di lavoro ed i lavoratori interessati alla mutualità aziendale concorrano agli oneri della mutualità generale, attraverso il «contributo di solidarietà» specificamente previsto dal legislatore (0,58 per cento).

Un ulteriore, sia pure parziale, concorso alla mutualità generale avviene attraverso il versamento all'INAM del contributo del 3,80 per cento, relativo all'assistenza malattia ai pensionati, posto che questo contributo rappresenta mediamente il 33 per cento delle entrate dell'Istituto, mentre i pensionati sono soltanto il 27,59 per cento degli assistiti. Tale apporto si può valutare attorno allo 0,20 per cento delle retribuzioni.

È inoltre da tenere presente, sempre in tema di solidarietà che, con l'articolo 1 della legge 24 ottobre 1966, n. 934, è stato devoluto a favore dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie, «gestita dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie», il contributo dello 0,20 per cento già dovuto, in via temporanea, al Fondo adeguamento pensioni dell'INPS, a carico di tutti i datori di lavoro e dei lavoratori, ivi compresi quelli assistiti dalle mutue aziendali.

Articolo 3. — Con tale articolo viene assicurata la democraticità di gestione delle Casse mutue aziendali, attraverso la partecipazione diretta dei lavoratori, in numero non inferiore a quello dei rappresentanti delle aziende, alle quali, d'altro canto, viene chiesta la garanzia indicata nel precedente articolo 2.

La partecipazione dei lavoratori, direttamente assistiti dalla Aziendale, al suo Consi-

glio di amministrazione, rende l'aziendale stessa più idonea a soddisfare le esigenze degli assistiti, direttamente rappresentati; situazione questa, di miglior favore, che non può trovare un parallelo, se non assolutamente teorico, nella gestione INAM.

Articolo 4. — Tenuta presente l'urgenza dell'emanazione del provvedimento, come già detto a proposito dell'articolo 1, si è ritenuto opportuno abbreviare anche il termine della sua entrata in vigore, rispetto a quello generale, sulla base di quanto disposto dall'articolo 73 della Costituzione e dall'articolo 10 delle Preleggi.

* * *

Concludendo, la proposta di legge è diretta a sanare una situazione di disagio che si è andata aggravando in questi ultimi mesi, lasciando ai lavoratori interessati (circa 2 milioni) di continuare a giovare delle Casse mutue di malattia aziendali, nei cui confronti va posto infine in rilievo come la possibilità che le stesse hanno di controllare un numero omogeneo di assicurati — per condizioni di lavoro e per l'ambiente in cui il lavoro viene prestato (normalmente nell'ambito di un'unica provincia) — permetta, oltre tutto, lo svolgimento di una «attività di prevenzione» che, come ha affermato anche il Consiglio di Stato, rientra perfettamente nelle finalità istituzionali dell'assistenza di malattia.

Sia l'assistenza più qualificata, sia l'attività di prevenzione, giustificano pertanto l'approvazione del disegno di legge che si presenta, diretto a non mutare *in pejus* la situazione dei lavoratori assistiti dalla mutualità aziendale, la qual cosa, d'altro canto, non apporterebbe alcun beneficio alla mutualità generale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale può autorizzare le Casse mutue aziendali comunque costituite e di fatto non fuse nell'Istituto Nazionale Assicurazione Malattie, di cui all'articolo 2 n. 1 della legge 4 agosto 1955, n. 692, a continuare ad assolvere i compiti assistenziali previsti dalla legge dell'11 gennaio 1943, n. 138, a parziale modifica del disposto dell'articolo 38 medesimo e del relativo regio decreto 6 maggio 1943, n. 400.

I decreti di autorizzazione saranno emanati dal Ministero predetto a domanda delle Casse mutue aziendali, da presentarsi entro 60 giorni dalla data della pubblicazione della presente legge.

ART. 2.

Le domande per ottenere l'autorizzazione di cui al precedente articolo devono essere corredate di una dichiarazione della Cassa mutua aziendale, nella quale questa assicura di garantire ai propri iscritti ed ai loro familiari un trattamento complessivo non inferiore a quello praticato dall'Istituto Nazionale Assicurazione Malattie, nonché da una dichiarazione dell'azienda interessata, nella quale questa si rende garante, ritenendone indenne l'INAM, degli oneri, obbligazioni e responsabilità comunque assunte dalla Cassa mutua aziendale medesima, alla quale vanno corrisposti i contributi di legge per l'assicurazione obbligatoria di malattia e maternità.

ART. 3.

Fermo restando la garanzia di cui all'articolo precedente, l'azienda non può avere nei Consigli di amministrazione delle Casse mutue aziendali un numero di rappresentanti superiore a quello eletto dai lavoratori, o designato dalle loro organizzazioni sindacali.

ART. 4.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.