

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1548

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FOSCHI, ALIVERTI, BIAFORA, BORRI, CAROLI, CARLO CASINI, CACCIA, DELFINO, FOTI, FRASSON, FUMAGALLI CARULLI, FRONZA CREPAZ, GARAVAGLIA, LUCCHESI, LEONE, MORGANDO, MELELEO, NAPOLI, NICOLOSI, PERANI, RANDAZZO, SANZA, SANESE, SAPIENZA, TASSONE, TEALDI, TUFFI, VISCARDI, URSO, VITI, ZARRO, ZAMPIERI, ZOPPI

Delega al Governo per la riforma della legge 15 aprile 1886, n. 3818, concernente la mutualità volontaria

Presentata il 10 settembre 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da più parti e da vari anni sono stati rappresentati con realistica evidenza i limiti e le difficoltà dell'intervento pubblico nel campo dell'assistenza socio-sanitaria e della previdenza.

In merito basti ricordare come anche il Governatore della Banca d'Italia, nell'indicare all'Assemblea dei partecipanti del 1982 i rischi che si annidano nel sistema della sicurezza sociale, invitava già da allora a riflettere sulle difficoltà per lo Stato di farsi carico di ogni bisogno del cittadino e auspicava riforme legislative che, sull'esempio di quasi tutti i Paesi comunitari, assumessero a fondamento la distinzione tra prestazioni essenziali, a carico della collettività, a forme integrative, a carattere volontario, da coprire essenzialmente con risparmio privato.

La situazione critica della sicurezza sociale — invero, comune alla maggior parte degli Stati del mondo industrializzato e derivante da una pluralità di cause di natura economica, finanziaria, demografica e sociale aventi intensità variamente graduata — assume più incisiva rilevanza nel nostro Paese, anche a ragione del mancato supporto suppletivo offerto da moderne ed efficaci istituzioni di mutualità volontaria privata che solo negli ultimi anni è stata riportata all'attenzione dell'opinione pubblica, dopo il lungo periodo di mutualità obbligatoria. E ciò, non certo a causa dell'assenza nel nostro Paese di una « storica » vocazione di tipo associativo-mutualistico, quanto anche per una inadeguatezza della relativa disciplina giuridica fissata oltre

cento anni fa dalla « legge Luzzatti », n. 3818 del 1886.

La presente proposta di legge propone — attraverso lo strumento della delega al Governo — un'organica e moderna riforma di tale legge, salvaguardando, comunque, i caratteri della società specifica per la gestione, sul piano di pura mutualità, di previdenza e assistenza sanitaria e sociale.

Sarà questa, quindi, l'occasione non certo per risolvere un problema astratto o scientifico con rilievi unicamente su di un piano giuridico-formale, ma per adeguare la sostanza del fenomeno mutualistico italiano ai sopravvenuti mutamenti, nella mappa dei bisogni sociali e nella categoria degli utenti, conseguenti alle spinte evolutive del mercato nonché ai fondamentali diritti che gli articoli 2, 18, 38 e 45 della Costituzione garantiscono al cittadino sia *uti singulus*, sia nelle formazioni volontarie cui è libero di aderire in relazione alle finalità assistenziali, previdenziali e di progresso civile che le stesse perseguono.

Per quanto riguarda l'ordine di grandezza del fenomeno mutualistico nel nostro Paese, mancano dati attendibili e completi sia a causa dell'estrema varietà dei soggetti giuridici e degli enti di fatto che operano nel settore, sia per la molteplicità delle funzioni svolte che rendono pressoché impossibile un concreto censimento della realtà, in assenza, oltretutto, di qualsiasi obbligo di registrazione per i soggetti privi di personalità giuridica.

Per limitarsi al settore della sanità integrativa — ove più intenso sembra il bisogno dei cittadini di dotarsi di ulteriori protezioni di tipo privatistico — la ricerca condotta dalla Camera dei deputati nel maggio 1988 valutava la consistenza quantitativa del fenomeno in circa duecento fondi aziendali, mutue e casse con un'adesione di oltre due milioni di iscritti. A questi beneficiari di prestazioni sanitarie integrative, in base alle stime dell'ANIA, devono aggiungersi circa quattro milioni di polizze-malattia in essere presso il comparto assicurativo.

A ben altri livelli numerici salirebbe questo empirico calcolo se solo si aggiornassero a data corrente i suddetti dati e si

stimassero — in aggiunta — gli iscritti (in continuo aumento) alle varie casse aziendali e volontarie che vanno proliferando nel settore della previdenza pensionistica integrativa.

Le considerazioni che precedono danno anche ragione dei motivi di opportunità che hanno consigliato, sul piano della tecnica legislativa, una sistematica e organica opera di riforma ed aggiornamento dell'intera materia della mutualità volontaria, anziché la messa a punto di più circoscritti interventi correttivi.

Infatti, interventi legislativi di portata più limitata rischierebbero di non dare soluzione alle numerose e delicate problematiche insorte in dottrina e in giurisprudenza in ordine alla costituzione, al funzionamento, ai controlli e alla regolamentazione (associativa o societaria) applicabile a tali peculiari istituzioni.

Viceversa, la considerazione delle difficoltà tecniche sottostanti all'emanazione di una disciplina generale di settore ha indotto a ritenere più funzionale agli scopi da raggiungere il ricorso allo strumento della delega legislativa.

In sintesi, quindi, una nuova legge di regolamentazione del fenomeno mutualistico sulla base della legge fondamentale n. 3818 del 1886 non potrà prescindere dal considerare i seguenti punti:

1) La necessità di ampliare il quadro di riferimento della mutua, precisandone le funzioni integrative dei sistemi assistenziali e previdenziali stabiliti dalle leggi che, nel tempo, hanno instaurato anche in Italia una organizzazione completa di previdenza e sicurezza sociale rivolta a tutti i cittadini.

L'azienda mutualistica dovrà, quindi, sia essa società di mutuo soccorso o associazione, essere rivolta essenzialmente a:

promuovere e gestire un sistema mutualistico integrativo e complementare dell'assistenza sanitaria prevista dal Servizio sanitario nazionale (articolo 46 della legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale);

favorire la costituzione di fondi e servizi di previdenza integrativa dei trat-

tamenti di pensione e per i casi di infortunio, invalidità e morte non coperti da forme di protezione obbligatorie;

curare interventi di solidarietà sociale nei confronti delle famiglie, degli anziani e di quanti si trovano in stato di bisogno o emarginazione attraverso l'organizzazione delle risorse fisiche, materiali e morali dei soci e dei terzi che a qualsiasi titolo partecipano, nelle diverse forme, alle attività della mutua;

promuovere e favorire forme di autogestione e imprenditorialità sociale di servizi e prestazioni idonee a soddisfare necessità di ordine economico del socio e della sua famiglia;

promuovere e gestire attività nei settori dell'informazione e dell'educazione sanitaria, mutualistica e cooperativa, della formazione professionale, della cultura, del tempo libero e del turismo sociale;

svolgere attività di patronato socio-sanitario, ed ogni altro ufficio proprio delle istituzioni di previdenza e assistenza economica e sociale.

2) La soluzione del problema di fondo riguardante la normativa sussidiaria delle mutue volontarie scegliendo, definitivamente, per la loro disciplina il rinvio, per quanto non previsto dalla legge speciale, alle norme sugli enti cooperativi in quanto compatibili. Tale scelta permetterà di eliminare le difficoltà interpretative attualmente esistenti determinate dal fatto che una parte della dottrina e della giurisprudenza fa riferimento, come disciplina sussidiaria, alle associazioni costituite in base agli articoli 11 e seguenti del codice civile.

3) La precisazione, per le strutture mutualistiche, dei compiti per quanto riguarda l'attività assicurativa in senso proprio, chiarendo le incertezze oggi esistenti (legge 2 giugno 1962, n. 511, di modifica del testo unico sulle assicurazioni private, legge 10 giugno 1978, n. 295, sull'esercizio delle assicurazioni

private contro i danni, legge 22 ottobre 1986, n. 742, sull'esercizio delle assicurazioni private sulla vita).

Sarà, quindi, necessario precisare e valorizzare l'attività di assistenza e previdenza, comprese le operazioni di capitalizzazione, stabilendo, per quanto riguarda l'attività assicurativa vera e propria, la possibilità di ricorrere a forme particolari di convenzioni, riconoscendo che le mutue non hanno una struttura ed una organizzazione di impresa tale da poter esercitare direttamente anche l'assicurazione, pur adottandone, per alcune attività, l'ordinamento tecnico.

4) La definizione, anche per le mutue volontarie, di un sistema di vigilanza e revisione. In merito, una soluzione aderente anche all'affinità di tali istituzioni al movimento cooperativo, può essere quella di seguire il criterio oggi vigente, sulla base del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577. Come gli enti cooperativi, le mutue dovrebbero essere sottoposte alla vigilanza di associazioni nazionali riconosciute alle quali abbiano aderito, e, in difetto, alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il quale, in questo caso, effettuerebbe direttamente la revisione.

5) La definizione anche per la mutualità di una sede che operi, quale organo consultivo per i problemi del settore, svolgendo attività di studio, di elaborazione delle esperienze, di potenziamento delle iniziative.

Questo può avvenire mediante l'istituzione presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale di un'apposita commissione centrale per la mutualità. Occorre poi potenziare le attuali strutture amministrative del settore presso tale Ministero.

6) La previsione di criteri fiscali agevolativi — lungi dal rappresentare l'introduzione di nuovi benefici fiscali — ha carattere essenzialmente ricognitivo delle già

vigenti disposizioni di favore nei confronti degli enti non commerciali e dei soggetti che esplicano attività assistenziale e previdenziale senza finalità di lucro.

Peraltro, attesa la non pacifica applicazione di tali disposizioni agevolative, la

proposta di legge si preoccupa di raccomandare una non controversa fruizione dei relativi criteri da parte degli enti mutualistici volontari, anche al fine di ribadire, per questa via, il sostegno che l'ordinamento intende riconoscere al settore.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il Governo, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e degli altri Ministri competenti, è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo concernente la revisione e la modifica della legge 15 aprile 1886, n. 3818, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) le società di mutuo soccorso, ispirandosi ai principi di solidarietà sociale dettati dagli articoli 3 e 38 della Costituzione, esercitano, senza scopo di lucro ed in virtù dell'interscambio mutualistico, attività e prestazioni nel campo sanitario, previdenziale e sociale a favore dei propri soci;

b) per quanto non previsto dalla legge 15 aprile 1886, n. 3818, si applicano in quanto compatibili le norme sugli enti cooperativi;

c) la vigilanza spetta al Ministero del lavoro e della previdenza sociale sulla base del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni. A tal fine, è istituita una Commissione centrale per la mutualità volontaria;

d) le associazioni che praticano di fatto la mutualità volontaria dovranno conseguire la personalità giuridica, trasformandosi in società di mutuo soccorso, o mediante decreto di riconoscimento del Ministro del lavoro e della previdenza sociale. In ogni caso restano soggette alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, secondo i principi di cui alla lettera c), e dovranno adeguare i loro statuti alle disposizioni comuni dettate dal decreto legislativo;

e) dare attuazione alle norme previste all'articolo 3, ultimo comma, della legge 10 giugno 1978, n. 295, all'articolo 2, secondo comma, della legge 22 ottobre 1986, n. 742, e abrogare la lettera e) del secondo comma dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449;

f) alle società di mutuo soccorso ed alle associazioni previste dalla presente legge sono applicabili l'articolo 111, commi 1 e 3, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, l'articolo 4, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, come modificato dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1979, n. 24, e tutte le altre disposizioni tributarie vigenti in favore delle associazioni assistenziali.