

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1575

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BORGOGLIO, OLIVO, BREDA**

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

*Presentata il 17 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 annidatisi 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, e 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 concause di natura economica, finanziaria, demografica e sociale aventi intensità variamente graduata — assume più incisiva rilevanza nel nostro Paese, anche a causa 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 della 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 (legge 15 aprile 1886, n. 3818).

La presente proposta di legge propone — attraverso lo strumento della delega al Governo — una organica e moderna riforma di tale legge salvaguardandone, comunque, i caratteri di specificità 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, alle spinte evolutive del mercato; ai fondamentali diritti che gli articoli 2, 18, 38 e 45 della Costituzione garantiscono al cittadino sia *uti singulus*, sia nelle formazioni sociali 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 al riguardo sia a causa della 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 nel maggio 1986 valutava la consistenza quantitativa del fenomeno in circa 200 fondi aziendali, mutue e casse con un'adesione di oltre 2 milioni di iscritti. A questi beneficiari di prestazioni sanitarie integrative, in base alle stime dell'ANIA (Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici), devono aggiungersi circa quattro milioni di polizze malattia in essere presso il comparto assicurativo.

A ben altri livelli numerici salirebbe questo empirico calcolo solo se 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 della forma giuridica (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:

a) 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:

1) promuovere e gestire un sistema mutualistico integrativo e complementare dell'assistenza sanitaria prevista dal Servi-

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

zio sanitario nazionale (articolo 46 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 istitutiva del Servizio sanitario nazionale);

2) favorire la costituzione di fondi e servizi di previdenza integrativa dei trattamenti di pensione e per i casi di infortunio, invalidità e morte non coperti da forme di protezione obbligatorie;

3) 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;

4) 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;

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

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

b) 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 sulle cooperative 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 12 e seguenti del codice civile;

c) la precisazione, per le strutture mutualistiche, dei compiti per quanto riguarda l'attività assicurativa in senso pro-

prio, chiarendo le incertezze oggi esistenti (legge 2 giugno 1962, n. 511, recante modificazioni al testo unico sulle assicurazioni private, legge 10 giugno 1979, n. 295, sull'esercizio della 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;

d) 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 le cooperative, le mutue dovrebbero essere sottoposte alla vigilanza di associazioni nazionali riconosciute alle quali abbiano aderito, e, in difetto, alla vigilanza del Ministero lavoro e della previdenza sociale, il quale, in questo caso, effettuerebbe direttamente la revisione.;

e) la definizione, infine, anche per la mutualità di una sede che operi, quale organo consultivo per i problemi del settore, nonché che eserciti funzioni di studio, di elaborazione delle esperienze, di potenziamento delle attività. 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 il Ministero del lavoro e della previdenza sociale;

f) la previsione di criteri fiscali agevolativi infine — 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 emanare, 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 le norme che disciplinano gli enti cooperativi in quanto compatibili;

*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 ed integrazioni, istituendo una Commissione centrale per la mutualità volontaria;

*d)* le associazioni di fatto che praticano la mutualità volontaria dovranno conseguire la personalità giuridica o trasformandosi in società di mutuo soccorso o con decreto di riconoscimento del Ministro del lavoro e della previdenza sociale. In ogni caso tali associazioni 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) sarà data attuazione all'articolo 3, terzo comma, della legge 10 giugno 1978, n. 295, e all'articolo 2, comma 2, della legge 22 ottobre 1986, n. 742, e verrà abrogata la lettera e) dell'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449;

f) alla 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 sostituito dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1982, n. 954, e tutte le altre disposizioni tributarie in favore delle associazioni assistenziali;

g) saranno previste le opportune norme transitorie e di attuazione, nonché di sanatoria delle violazioni commesse prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo, subordinandone l'applicazione all'adeguamento dello statuto alla normativa di cui al decreto stesso.