

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1491

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BETTONI BRANDANI, BRESCIA,**
STEFÀNO e ZUFFA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 AGOSTO 1993

Mutualità volontaria integrativa

ONOREVOLI SENATORI. - La mutualità volontaria è indubbiamente una delle espressioni originarie della solidarietà sociale tra lavoratori, anticipatrice delle moderne istituzioni della sicurezza sociale. Si tratta di una forma di solidarismo particolarmente radicata nelle società moderne, tant'è che in tutta Europa è sopravvissuta alle radicali e tumultuose trasformazioni che si sono determinate nel corso dell'ultimo secolo nei campi del lavoro, della previdenza, dell'assistenza, della sanità, del risparmio, delle assicurazioni. Segno questo che non sono mai venute meno, anche nei periodi di maggiore sviluppo e di più estesa tutela sociale, le ragioni, il bisogno di migliaia di cittadini di trovare una sempre più completa protezione sociale destinando a questo obiettivo risorse personali e familiari.

Tale bisogno non solo non è venuto meno, ma si è oggi addirittura accentuato nel momento in cui la crisi dei moderni sistemi di sicurezza sociale, le evidenti insufficienze dei modelli di stato sociale realizzati, richiamano sempre più alla necessità di ricercare soluzioni che non si limitino a delegare tutto allo Stato, ma responsabilizzino il cittadino, consentendogli di gestire in forma associata e solidale una quota delle risorse per rispondere a proprie specifiche esigenze, per soddisfare una domanda di servizi e di prestazioni sempre più differenziata in relazione alle diverse situazioni culturali, familiari, sociali, lavorative. Un interesse sempre più crescente si va pertanto diffondendo fra i cittadini, non solo lavoratori, in direzione di un'integrazione delle prestazioni previdenziali, di più adeguate e complete prestazioni sociali e sanitarie. Si manifesta in molte categorie l'esigenza, attraverso un

sistema integrativo di solidarietà, di costruire una sorta di spazio di adattamento reciproco fra prestazioni pubbliche ed esigenze individuali, familiari, di categoria, per una più elevata qualità dei sistemi di sicurezza sociale.

La crisi dello Stato sociale, che ha colpito tutti i Paesi industrializzati è maggiormente avvertita in Italia non solo per le carenze finanziarie ed organizzative di servizi e prestazioni, ma anche perchè il sistema previdenziale ed assistenziale pubblico non ha trovato il supporto di forme estese di assistenza integrativa volontaria. Ciò è avvenuto in particolare per due ragioni fondamentali:

forme integrative di assistenza vuoi aziendali, vuoi stipulate con le assicurazioni private, sono monopolio di una fascia sociale ad alto reddito;

la mutualità, profondamente avversata dal fascismo, non è riuscita nel dopoguerra a guadagnarsi un reale spazio di intervento anche perchè ancorata, come lo è attualmente, ad una legge che risale al 1886.

Appare perciò sempre più opportuno creare un sistema che veda la reale presenza, accanto ad un riformato sistema assistenziale e previdenziale pubblico obbligatorio, di un apporto integrativo volontario, sviluppando una crescita della mutualità, anche superando i limiti di una legislazione ormai largamente superata che crea confusione e difficoltà operative.

È la direzione indicata dall'articolo 45 della Costituzione sulla funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata, che leggi attuative avrebbero dovuto promuovere e sviluppare. È quanto auspicava già nel 1963 il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro suggerendo la libertà di organiz-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zare e gestire regimi complementari che consentissero di «realizzare nella mutualità volontaria maggiori prestazioni, garantendo autodeterminazione e autoamministrazione quando può essere convenuto necessario, senza peraltro gravare nè su regimi professionali nè sulle spese del regime nazionale, con evidente notevole economia nella spesa pubblica e nel costo del lavoro».

Un atto legislativo in materia è reso ancor più urgente dalla necessità di chiarire quanto stabilito in materia sanitaria dal contestatissimo decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, che ha recentemente modificato punti qualificanti della legge 23 dicembre 1978 n. 833, di riforma sanitaria. Il suddetto decreto legislativo, all'articolo 9 prevedeva forme differenziate di assistenza. È stato questo fra i temi più discussi nel dibattito parlamentare in quanto la volontà del Governo muoveva con evidenza nella direzione inaccettabile di aprire un varco a forme sostitutive del Servizio sanitario nazionale riservate ai ceti più ricchi, attraverso modalità di natura individualistica e assicurativa. In sede di discussione, il gruppo del PDS pose l'esigenza di una ridefinizione di quell'articolo in direzione di una mutualità integrativa di tipo solidaristico. È quanto riproponiamo in questa sede, anche alla luce delle affermazioni del Ministro della sanità, intervenuto recentemente in varie occasioni in merito all'attuazione ed alla modifica del decreto stesso, in particolare a proposito dell'articolo 9. Da queste affermazioni emerge un orientamento che mira a favorire la creazione di fondi integrativi sanitari finalizzati a fornire prestazioni aggiuntive a quelle erogate dal Servizio sanitario nazionale. Tali fondi dovrebbero scaturire da contrattazione sindacale ed essere gestiti attraverso convenzioni con le imprese assicurative, ricalcando la normativa agevolativa già prevista per i fondi pensione.

Riteniamo che questa impostazione sia fortemente limitativa. Siamo invece convinti della necessità di garantire a tutti i cittadini la possibilità di potersi liberamente e volontariamente associare in mutue

integrative, così come del resto già previsto dall'articolo 46 della citata legge n. 833 del 1978. Ed un moderno mutualismo volontario non può costituirsi su base aziendale, con rischi evidenti di corporativismo, bensì deve essere espressione territoriale per poter coinvolgere non solo i lavoratori dipendenti, ma anche altre categorie come casalinghe, pensionati, studenti. È sulla base di questa impostazione che in altri Paesi della CEE, la mutualità si è fortemente sviluppata ed ha dato frutti positivi. In Francia ad esempio essa associa ormai ben 27 milioni di cittadini.

Appare quindi opportuno individuare nella mutualità, più che nell'assicurazione, il soggetto che può stipulare convenzioni per la gestione dei fondi integrativi. Questo anche perchè vi è una incontestabile affinità tra le società di mutuo soccorso ed i principi e gli strumenti dello Stato sociale. Le società di mutuo soccorso si basano infatti su principi tipici della solidarietà sociale: assenza di fini di lucro, solidarietà fra soci, non esclusione di soggetti con maggiori rischi sociali e sanitari.

È chiaro però che tutto quanto sopra non potrà trovare concreta attuazione se a disciplinare il mutualismo volontario sarà ancora la legge 15 aprile 1886, n. 3818, e successive modificazioni, sul riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso.

Da varie parti in questi ultimi anni si è posto mano all'elaborazione di proposte per modificare questa vecchia legge, adeguandola alla mutata realtà del contesto economico e sociale del nostro Paese. A nostro parere la legislazione mutualistica dovrebbe richiedere agli organismi di mutualità volontaria i seguenti requisiti:

avere una personalità giuridica, ai sensi degli articoli 12 e seguenti del codice civile;
avere un controllo pubblico più penetrante;

essere autosufficienti per ciò che riguarda la gestione finanziaria;

godere di agevolazioni fiscali, tenuto conto che le mutue sono organismi senza fini di lucro e che non danno aggravio allo Stato;

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

svolgere un'attività finalizzata soprattutto all'integrazione degli interventi previsti dai sistemi pubblici di copertura assistenziale e previdenziale, alla tutela del risparmio, allo sviluppo del mutualismo creditizio, all'investimento verso settori prioritari dell'economia nazionale, al pieno sviluppo della personalità dell'individuo.

In sintesi l'articolo 1 del disegno di legge definisce le possibili varie espressioni associative attraverso cui si esplica la mutualità volontaria.

L'articolo 2 ne individua il campo d'azione muovendo dal settore previdenziale a quello sanitario, al credito, all'assistenza sociale, anche per far fronte a bisogni emergenti come l'assistenza, in caso di morte dei congiunti, delle persone handicappate non autosufficienti.

Gli articoli 3 e 4 stabiliscono l'obbligo per gli organismi della mutualità di conseguire la personalità giuridica, nonchè della registrazione presso le cancellerie dei tribunali dei capoluoghi di provincia, sotto la sorveglianza dei presidenti degli stessi.

L'articolo 5 estende alle organizzazioni della mutualità volontaria una serie di agevolazioni di carattere fiscale.

L'articolo 6 abroga le norme limitative previste dal testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, e successive modificazioni.

Di particolare rilievo l'articolo 7 che individua la modalità di intervento in materia sanitaria, in forma integrativa del servizio pubblico, nonchè la possibilità di stipulare convenzioni per la gestione di fondi integrativi costituiti in sede di contrattazione.

Gli articoli 8 e 9 non richiedono particolare illustrazione.

Onorevoli senatori, l'argomento del disegno di legge è tale da richiedere la massima considerazione da parte del Parlamento. Migliaia di aderenti alle diverse espressioni di mutualità volontaria, ma soprattutto migliaia di cittadini interessati a vario titolo a questa forma di solidarietà, attendono che una rinnovata legislazione renda le società di mutuo soccorso strumenti più idonei e rispondenti alle esigenze della società moderna.

Ci auguriamo perciò che il provvedimento possa essere rapidamente discusso ed approvato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La mutualità volontaria, senza fini di lucro, integrativa ovvero aggiuntiva delle prestazioni obbligatorie in materia di assistenza, sanità e previdenza, è perseguita attraverso l'opera di associazioni o enti mutualistici, sia a carattere territoriale che aziendale o categoriale, liberamente costituiti anche in sede di contrattazione, quali società di mutuo soccorso, mutue volontarie o di assistenza sanitaria, casse mutue di credito, mutue aziendali e altri enti mutualistici.

Art. 2.

1. Gli organismi di cui all'articolo 1 sono costituiti da cittadini italiani, nonchè da cittadini stranieri residenti sul territorio nazionale che si trovino in possesso dei requisiti previsti dalle norme vigenti in materia di immigrazione.

2. Gli organismi di cui all'articolo 1 possono perseguire i seguenti scopi:

a) corresponsione periodica di una indennità mensile o di una rendita vitalizia di un capitale in caso di vecchiaia;

b) erogazione di prestazioni economiche e sanitarie ai soci in caso di malattie e di infortunio o di invalidità, integrative dell'assistenza obbligatoria;

c) erogazione di prestazioni sanitarie e sociali di qualsiasi genere ai soci e familiari ad integrazione di quelle erogate dagli enti pubblici centrali, locali o territoriali;

d) assistenza economica, in caso di morte dei soci, ai loro legittimi eredi;

e) assistenza, in caso di morte di genitori o affini, di soggetti handicappati non autosufficienti di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, anche acquisendo beni patrimoniali e destinandoli alla tutela dei medesimi soggetti;

f) assistenza economica ai soci nell'esercizio delle loro attività lavorative, anche mediante corresponsione di anticipazioni per l'acquisto di attrezzi e macchine o per fronteggiare eventuali difficoltà economiche;

g) corresponsione di anticipazioni ai soci che intendono costituire od esercitare cooperative di produzione e di consumo, nonché cooperative di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381;

h) promozione di qualsiasi iniziativa concernente la previdenza, l'assistenza sanitaria e i servizi sociali, nonché altre finalità sociali, attività culturali, ricreative, sportive e turistiche.

Art. 3.

1. Gli organismi di cui all'articolo 1 che esercitano la mutualità volontaria devono conseguire la personalità giuridica o trasformandosi in società di mutuo soccorso ai sensi della legge 15 aprile 1886, n. 3818, e successive modificazioni, o tramite decreto di riconoscimento emanato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Art. 4.

1. La registrazione degli organismi di cui all'articolo 1 è effettuata presso il registro delle persone giuridiche, di cui all'articolo 33 del codice civile e all'articolo 22 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie approvate con regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, istituito presso la cancelleria del tribunale di ogni capoluogo di provincia e tenuto sotto la diretta sorveglianza del presidente del tribunale, nel capoluogo di provincia presso il quale è la sede della persona giuridica.

Art. 5.

1. Fino al riordino della disciplina delle agevolazioni fiscali, alle società di mutuo soccorso e agli altri organismi di cui

all'articolo 1 si applicano 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, comma 4, 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, l'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, e successive modificazioni, l'articolo 13 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, e tutte le altre disposizioni tributarie dettate a favore delle associazioni assistenziali.

Art. 6.

1. I limiti massimi di cui all'articolo 2, primo comma, lettera e), del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, come sostituita dall'articolo 1 della legge 2 giugno 1962, n. 511, sono soppressi.

Art. 7.

1. Gli organismi mutualistici volontari di cui all'articolo 1 possono stipulare convenzioni ed accordi anche con le unità sanitarie locali, con le associazioni sanitarie di categoria e con qualsiasi soggetto che fornisca assistenza al Servizio sanitario nazionale, nell'ambito dell'azione di promozione di forme integrative dell'assistenza sanitaria promossa dalle regioni.

2. Gli organismi mutualistici volontari possono altresì stipulare convenzioni per la gestione dei fondi integrativi costituiti in sede di contrattazione aziendale o di categoria.

Art. 8.

1. La vigilanza sugli organismi di cui all'articolo 1 spetta al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai sensi del

decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni ed integrazioni, mediante l'istituzione di una commissione centrale per la mutualità volontaria.

Art. 9.

1. Per quanto non previsto dalle legge 15 aprile 1886, n. 3818, e successive modificazioni, e dalla presente legge si applicano le norme della disciplina sulle società cooperative in quanto compatibili.