

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 1919

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ZANELLA, GIUGNI, BOZZELLO VEROLE,
CASSOLA e SCEVAROLLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 OTTOBRE 1989

Riforma della legge 15 aprile 1886, n. 3818, concernente la
mutualità volontaria

ONOREVOLI SENATORI. – Il sistema previdenziale è da anni oggetto di attenzione e preoccupazione crescente; sembra però inutile soffermarsi sulle difficoltà di tale sistema senza pensare di analizzare le cause oggettive che le hanno causate e che, avendo radici più profonde e di più difficile enucleazione rispetto alla crisi finanziaria, abbisognano di essere seriamente valutate per poter scegliere i migliori correttivi atti a farlo uscire da un'impasse difficilmente governabile.

La crisi del sistema previdenziale e più in generale la crisi della sicurezza sociale (crisi del *Welfare State*) è un fenomeno che ha colpito tutto il mondo industrializzato; negli anni '60 e agli inizi degli anni '70 gli elevati ritmi di sviluppo produttivo hanno consentito

un forte aumento delle spese per la sicurezza sociale, e ciò ha significato maggiori risorse disponibili sia per la popolazione attiva che per quella inattiva. La recessione economica degli ultimi anni ed i concomitanti fattori demografici (maggior invecchiamento della popolazione) hanno di contro creato una grave contraddizione nel sistema. Infatti la recessione economica provoca una riduzione delle risorse disponibili, ma contemporaneamente fa aumentare i bisogni su cui deve intervenire il sistema che tutela la sicurezza sociale (disoccupazione, allargamento delle aree di povertà, prepensionamenti); il fattore demografico, poi, con la diminuzione delle nascite e l'aumento dell'invecchiamento della popolazione, aggrava una situazione di già difficile equilibrio.

Per rendersi pienamente conto del problema basta pensare che nel 1951 il tasso degli ultrasessantenni era pari al 13 per cento. Attualmente siamo passati al 22 per cento e si prevede a breve di arrivare al 25 per cento. Ancora fra il 1960 ed il 1985 c'è stato un aumento di forza lavoro pari al 29 per cento contro un aumento di pensionati pari al 15,2 per cento. Un altro fattore da non sottovalutare è che questa società di «vecchi» in continuo aumento non è più garantita come venti o trent'anni fa da una stretta solidarietà familiare e quindi ricerca nuove forme di garanzia nella società. Nè è da sottovalutare il fatto che nel processo storico futuro (ma già in quello attuale), all'interno di tale progressivo invecchiamento della popolazione, ci sarà una forte personalizzazione del bisogno, soprattutto di quello previdenziale; secondo recenti statistiche risulta, infatti, che la famiglia media italiana ha un reddito medio superiore a 15 milioni di lire; ci si abitua, quindi, a livelli di vita medio-alti che non possono essere declassati di colpo appena si va in pensione.

Questa crisi oggettiva, quindi, del sistema previdenziale pubblico, unita alla tendenza alla personalizzazione dei propri bisogni, fa sì che la previdenza non possa essere considerata un problema delegato esclusivamente al sistema pubblico, ma anzi, proprio per superare e riequilibrare il disavanzo pubblico, bisogna dare slancio e spazio allo spirito solidaristico di base.

In Italia, inoltre, contrariamente a quanto avviene negli altri Paesi, questa crisi del *Welfare State*, che ha colpito tutti i Paesi industrializzati, è maggiormente avvertita, perchè il sistema previdenziale ed assistenziale pubblico non ha trovato il supporto di forme estese di previdenza integrativa volontaria per due ragioni fondamentali:

gli integrativi di previdenza, vuoi aziendali vuoi stipulati con le assicurazioni private, sono monopolio di una fascia sociale ad alto reddito;

la mutualità, profondamente avversata dal fascismo, non è riuscita a guadagnarsi un reale spazio di intervento operativo nel secondo dopoguerra e non potrà certo farlo ora, particolarmente se rimarrà ancorata, come è attualmente, ad una legge che risale al 1886.

In questo contesto potrebbe, forse, essere opportuno ed operativamente propositivo creare un sistema che vedesse la reale presenza, accanto ad un riformato sistema previdenziale ed assistenziale pubblico obbligatorio, di un apporto integrativo volontario, sviluppando quindi una crescita della mutualità, tenendo nella dovuta considerazione che le società di mutuo soccorso furono autorizzate con una legge del 1886, tuttora in vigore per questa materia, con una interruzione di operatività che coincide con il ventennio fascista. Questa «obsolescenza» legislativa, riguardante le mutue, crea confusione e, a volte, conseguenze perverse. Eppure oggi è ancora fondamentale il ruolo della mutualità volontaria; una mutualità che sia in grado di creare momenti di raccordo tra il pubblico ed il privato, occupando gli spazi scoperti a vantaggio della collettività.

Ricordiamo l'articolo 45 della Costituzione sulla funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata, e di come la legge dovrebbe promuovere e favorirne l'incremento con i mezzi più idonei.

Ricordiamo anche come il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), nel 1963, accennando al terzo scalino previdenziale, suggeriva la libertà di organizzare e gestire regimi complementari che consentissero di realizzare nella mutualità volontaria maggiori prestazioni, garantendo autodeterminazione e autoamministrazione quanto può essere convenuto necessario, senza peraltro gravare nè su regimi professionali nè sulle spese del regime nazionale, con evidente e notevole economia nella spesa pubblica e nel costo del lavoro.

Ricordiamo pure l'articolo 46 della legge n. 833 del 1978 (cosiddetta riforma sanitaria), a cui si riallacciano le intenzioni dell'attuale Governo di «assecondare forme di assistenza integrativa private mediante agevolazioni fiscali alla mutualità volontaria».

È chiaro che tutto quanto sopra non potrà trovare concreta attuazione se a disciplinare il mutualismo volontario sarà ancora la legge 15 aprile 1886, n. 3818, 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 (da non dimenticare anche l'esigenza connessa al vuoto legislativo derivante dal rinvio della legge n. 295 del 1978, che detta nuove norme per l'esercizio delle assicurazioni private contro i danni). A nostro parere - e cercheremo di chiarire in maniera esauriente tale aspetto nel prosieguo - la legislazione mutualistica dovrebbe richiedere, agli organismi di mutualità volontaria, determinati requisiti:

avere una personalità giuridica, ai sensi degli articoli 12 e seguenti del codice civile;

operare con il sistema di capitalizzazione (o, al limite, con un sistema misto) entro limiti prefissati e di entità riconducibile alla sfera del *bonus pater familias*, al di là dei quali intervengono strutture di gestione più complesse (enti di gestione fiduciaria);

avere un controllo pubblico più penetrante;

essere autosufficienti per ciò che riguarda la gestione finanziaria;

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

svolgere un'attività finalizzata soprattutto:

all'integrazione degli interventi previsti dai sistemi pubblici di copertura assistenziale e previdenziale;

alla tutela del risparmio dei lavoratori e allo sviluppo del mutualismo creditizio;

all'investimento delle riserve verso settori prioritari dell'economia nazionale.

Si dovrebbe infine prevedere la facoltà, legata alla scelta ed alla possibilità economica del singolo, di una ulteriore integrazione da attuarsi attraverso la stipulazione di contratti privati.

Il problema non è di facile soluzione e gli stessi sindacati e partiti politici hanno sull'argomento posizioni diverse.

L'attuale situazione crea comunque poca chiarezza legislativa, che danneggia non solo certe fasce di cittadini, ma anche lo Stato stesso.

Tale collegamento legislativo dovrebbe essere presente:

nella discussione, in sede parlamentare e di governo, della riforma pensionistica;

nel dovuto adeguamento della legislazione italiana alla direttiva comunitaria, che dovrebbe regolare l'esercizio delle assicurazioni sulla vita in Italia;

nell'aggiornamento legislativo della disciplina sul mutualismo volontario, cui il presente disegno di legge si rifà;

nel riassetto del prelievo fiscale sulle polizze di assicurazione sulla vita.

In particolare, tale coordinamento legislativo dovrebbe fare emergere una scelta di fondo attorno all'assetto che si ritiene di dare in Italia agli integrativi di previdenza: se, cioè, si ritiene che tale previdenza integrativa debba essere volontaria, legata cioè esclusivamente alla scelta ed ai mezzi del cittadino (mutualità contrattuale), ovvero conseguibile con il contributo del datore di lavoro.

In questo secondo caso gli oneri della previdenza integrativa ricadrebbero a carico della collettività in maniera disordinata ed anarchica e, in ogni caso, nel senso inverso a quello socialmente auspicabile (grossi integrativi di previdenza per le categorie di lavoratori privilegiate, quali banche e grandi industrie, e nessun integrativo per le categorie più deboli e marginali).

Pare evidente, inoltre, che in tale ipotesi la mutualità volontaria, ancorchè provveduta di una legge più moderna, finirebbe per non avere più spazi apprezzabili.

Infine, tale eventualità non gioverebbe neppure alle assicurazioni private, anche se a prima vista può apparire il contrario. Solo infatti se si esclude la partecipazione del datore di lavoro sarà possibile mantenere e, se del caso, incrementare un sistema di sgravi fiscali per la polizza vita. Diversamente l'onere sulla collettività ricadrebbe in misura duplice e disordinata sia dal versante privato che da quello pubblico.

Fatta questa scelta chiara, di dividere nettamente quello che è pubblico ed obbligatorio da quello che è privato e volontario, tutti gli aspetti ne discendono come naturali corollari e solo allora avrà un senso un ritorno alla mutualità in chiave adeguata alle mutate esigenze sociali.

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, viene perseguita attraverso associazioni o enti mutualistici liberamente costituiti (società di mutuo soccorso, mutue volontarie di assistenza sanitaria, casse mutue di credito, mutue aziendali ed altri enti mutualistici).

Art. 2.

1. Gli organismi di cui all'articolo 1 sono costituiti da lavoratori dipendenti ed indipendenti, piccoli imprenditori, lavoratori autonomi, casalinghe, studenti e da altri soggetti obbligati o non alle assicurazioni previdenziali ed assistenziali. Tali organismi perseguono i seguenti scopi:

a) corresponsione periodica di una indennità mensile o 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 invalidità, aggiuntiva all'assistenza sanitaria obbligatoria;

c) erogazione di servizi sociali di qualsiasi genere ai soci e familiari in aggiunta a quelli forniti dagli enti pubblici centrali, locali e territoriali;

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

e) assistenza economica ai soci nell'esercizio delle loro attività lavorative, anche mediante corresponsione di piccole anticipazioni per l'acquisto di attrezzi e macchine o per far fronte a transitori momenti di difficoltà economiche;

f) corresponsione di opportune anticipazioni ai soci che intendono costituire od esercitare cooperative di produzione, di consumo, eccetera;

g) istituzione di biblioteche, di università popolari, di borse di studio, di corsi di qualificazione, al fine di diffondere ed incrementare l'istruzione e la cultura;

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

Art. 3.

1. Gli organismi di cui all'articolo 1 acquistano personalità giuridica apposta mediante riconoscimento concesso dalle competenti autorità in conformità a quanto previsto dall'articolo 12 del codice civile, dopo essere stati posti in essere, ai sensi dell'articolo 14 del codice civile, in atto pubblico che, oltre a specificare i soci promotori e gli scopi esclusivamente mutualistici senza fini di lucro, stabilisca la denominazione e la sede, e comprenda il relativo statuto.

Art. 4.

1. Lo statuto di ogni organismo mutualistico volontario prevede:

- a) la denominazione della società;
- b) la sede e la sfera di azione territoriale;
- c) i fini per i quali viene costituito;
- d) le condizioni e le modalità di ammissione e di esclusione o di recesso dei soci;
- e) gli obblighi cui i soci sono tenuti e i diritti che acquistano;
- f) il patrimonio sociale e le norme che ne regolano la gestione;
- g) le disposizioni che disciplinano le elezioni, la convocazione delle assemblee generali, in prima e seconda convocazione, l'adozione delle deliberazioni;
- h) gli organismi preposti alla gestione dell'amministrazione delle società, nonché le norme che regolano la nomina, le cause di ineleggibilità e di incompatibilità e le esclusioni;
- i) il conferimento del potere di rappresentanza ad un socio;

- l) l'istituzione di organi di controllo con funzioni e poteri propri dei sindaci;
- m) la responsabilità degli amministratori e l'esercizio delle azioni nei loro confronti;
- n) l'annullamento e la sospensione delle deliberazioni dell'assemblea contrarie alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto;
- o) le cause di estinzione della società;
- p) la liquidazione.

Art. 5.

1. La registrazione viene effettuata presso il registro delle persone giuridiche, di cui agli articoli 33 del codice civile e 22 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile, 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 nella quale è la sede della persona giuridica. Sono obbligati a chiedere l'iscrizione gli amministratori, alle condizioni, con le modalità e nei termini previsti dall'articolo 27 delle disposizioni di attuazione del codice civile.

Art. 6.

1. L'amministrazione dell'organismo mutualistico volontario resta demandata in via esclusiva ai soli soci; i soci cui sia stata conferita la carica di amministratore hanno mandato temporaneo revocabile, la cui durata non supera i tre anni, e sono rieleggibili; lo statuto, che può anche stabilire una data inferiore a quella predetta, deve prevedere di circoscrivere la sfera di competenza in cui possono operare, anche se non sono obbligati, salvo diverse disposizioni statutarie, a dare cauzione; gli amministratori sono personalmente responsabili dell'adempimento dei doveri inerenti i loro mandati, della verità dei fatti esposti nei resoconti sociali, della piena osservanza degli statuti sociali; non risponde comunque delle illegittimità riscontrate l'amministratore che si dissocia dalle determinazioni adottate, facendo risultare esplicitamente il suo dissenso nelle deliberazioni o provvedendo a comunicare la sua decisione per

iscritto ai sindaci, entro dieci giorni dalla deliberazione.

Art. 7.

1. Non risponde altresì delle deliberazioni illegittime poste in essere l'amministratore che non vi abbia preso parte per assenza giustificata; gli amministratori, tra i quali vengono ricondotti anche i sindaci ed i liquidatori per gli adempimenti di loro competenza, rispondono civilmente verso i propri organismi, secondo le norme della presente legge; per fatti effettivamente falsi sulla conduzione della società o per omissioni di dati concernenti la gestione patrimoniale in resoconti o in relazioni indirizzate all'assemblea generale, gli amministratori sono assoggettati ad una sanzione economica di lire 200.000, salvo le maggiori pene previste dal codice penale ove nei fatti ed omissioni si configurino gli estremi del reato.

Art. 8.

1. Le deliberazioni dell'assemblea che contravvengono alle disposizioni della presente legge possono essere annullate su istanza degli organi dell'ente, di qualunque associazione o del pubblico ministero; se vi è fondato sospetto di gravi irregolarità nell'adempimento dei doveri degli amministratori e dei sindaci, i soci che rappresentano il 10 per cento del numero degli iscritti possono denunciare i fatti al tribunale il quale in proposito può:

a) ordinare, sentiti gli amministratori ed i sindaci, una ispezione dell'amministrazione, non pretendendo però dai soci denunciati il pagamento di una cauzione;

b) disporre, ove si accertino le irregolarità, opportuni provvedimenti cautelari e convocare l'assemblea per le conseguenti deliberazioni;

c) nominare nei casi più gravi un'amministrazione giudiziaria con i poteri conferitigli e per la durata del tempo all'uopo prevista; può anche convocare l'assemblea per la nomina di nuovi amministratori o per la messa in

liquidazione della società; i medesimi provvedimenti possono essere adottati anche su richiesta del pubblico ministero, ma le spese relative all'ispezione restano a carico di coloro che si sono resi responsabili degli illeciti accertati.

2. Ove l'organismo mutualistico volontario, nell'esercizio della sua attività, contravvenga alle disposizioni di cui alla presente legge, il tribunale, su istanza anche di un solo socio o del pubblico ministero, ingiungerà alla società stessa di uniformarvisi, entro il termine di sessanta giorni. Decorso inutilmente tale termine, il tribunale ordinerà la cancellazione della società dal registro delle persone giuridiche di cui agli articoli 33 del codice civile e 22 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile.

3. Avverso il decreto del tribunale pronunciato in camera di consiglio è ammesso reclamo entro trenta giorni alla corte di appello che si pronuncia anch'essa in camera di consiglio. Il reclamo ha effetto sospensivo.

Art. 9.

1. Gli organismi mutualistici volontari godono dei benefici relativi all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, e sono esenti dalle imposte di registro e di bollo, dalle tasse di concessione governativa e dall'imposta locale sui redditi; sono altresì esenti da qualsiasi altra tassa o imposta sui trasferimenti dei titoli di debito pubblico in cui siano investiti i capitali della società, sui registri, i certificati, gli avvisi al pubblico, gli altri documenti e contratti che possono occorrere tanto per il perseguimento proprio della cooperazione mutualistica quanto ai soci per fruire dei benefici loro spettanti in base alle disposizioni dello statuto; sono esenti dalle imposte di bollo, di registro, di successione od ipotecarie, le donazioni ed elargizioni fatte o comunque conferite tra vivi o per cause di morte. Si estendono agli organismi mutualistici volontari le agevolazioni e le esenzioni fiscali riconosciute ad enti e persone giuridiche le cui finalità istituzionali siano analoghe a quelle perseguite dalla mutualità volontaria. I contributi versati agli enti

di cui all'articolo 1 sono deducibili dal reddito complessivo soggetto all'imposta sul reddito delle persone fisiche, nei limiti e con le condizioni di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, primo comma, lettera l).

Art. 10.

1. Per l'attuazione degli scopi di cui all'articolo 2, lettera e), gli organismi mutualistici volontari, per rispondere alle esigenze di una moderna comunità sociale più articolata e complessa, possono fornire garanzie fidejussorie individuali o collettive per agevolare la concessione dei crediti bancari ai propri soci. Per la prestazione di tali garanzie vengono destinati nei bilanci preventivi, all'uopo deliberati dagli organi direttivi degli stessi organismi, importi la cui misura è rapportata alle possibilità economiche e finanziarie.

Art. 11.

1. Gli organismi mutualistici volontari possono esercitare l'attività di piccolo credito in aggiunta a quella svolta dalle casse di risparmio, banche popolari, casse rurali. Per l'esercizio di tale attività vengono destinati nei bilanci preventivi, all'uopo deliberati dagli organi direttivi degli stessi organismi, importi la cui misura è rapportata alle possibilità economiche e finanziarie. Sulle somme corrisposte a titolo di mutuo ai soci vengono pagati interessi non superiori ai tassi di interesse erogati dall'Amministrazione postale.

Art. 12.

1. Gli organi mutualistici volontari sono ammessi di diritto al patrocinio gratuito quando concorrono le condizioni previste dall'articolo 17 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3282, sul gratuito patrocinio.

Art. 13.

1. Gli organismi mutualistici volontari, in conformità con quanto stabilito dall'articolo

46 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, possono stipulare convenzioni ed accordi anche con le unità sanitarie locali e con le categorie sanitarie e farmaceutiche al fine di somministrare ai soci cure e prestazioni integrative dell'assistenza socio-sanitaria prestata dal Servizio sanitario nazionale. Le prestazioni di carattere economico somministrate dai predetti organismi sono insequestrabili ed improrogabili.

Art. 14.

1. Valgono per gli enti mutualistici le stesse agevolazioni previste dalle leggi in vigore per circoli ricreativi, culturali e sportivi di diversa ragione sociale, sempre che gli enti mutualistici perseguano analoghe finalità.

Art. 15.

1. Gli organismi mutualistici volontari possono gestire tutte le forme assicurative strettamente connesse ad una più efficace protezione del socio, purchè compatibili con le garanzie poste dall'ordinamento giuridico e comunque intese a realizzare gli scopi indicati all'articolo 2, lettera a). Tali forme assicurative vengono gestite con le norme vigenti per gli istituti pubblici che esercitano previdenza integrativa.

Art. 16.

1. Organo di vigilanza degli organismi mutualistici volontari è il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. A tale Dicastero gli organismi mutualistici registrati devono trasmettere, per il tramite del sindaco del comune in cui risiedono, una copia dei propri statuti e dei bilanci di ciascun anno. Devono pure trasmettere allo stesso Ministero le notizie statistiche che siano ad essi richieste, sottoporsi all'attività di controllo che verrà attuata dagli uffici centrali o periferici del medesimo Ministero, nonchè alle revisioni effettuate dagli stessi o dalle associazioni di rappresentanza riconosciute.

Art. 17.

1. È costituita presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale la sezione speciale per la mutualità volontaria nell'ambito della sezione generale della cooperazione, con lo scopo di:

a) formulare un preventivo parere sulle norme regolamentari che saranno predisposte ed emanate con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale;

b) coordinare l'attività degli organismi mutualistici e di previdenza volontari con quella di enti che gestiscono forme di assistenza obbligatoria, ed esprimere parere su tutte le questioni inerenti l'attività della mutualità volontaria;

c) proporre agli organi competenti iniziative di carattere legislativo al fine di incrementare e sviluppare la mutualità volontaria.

2. La sezione speciale per la mutualità volontaria, presieduta dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, o da un suo delegato, comprende sei rappresentanti degli organismi mutualistici volontari designati dalle organizzazioni di carattere nazionale più rappresentative.

Art. 18.

1. Gli enti mutualistici che all'atto della promulgazione della presente legge avessero già ottenuto il riconoscimento giuridico in base alle norme della legge 15 aprile 1886, n. 3818, non sono tenuti all'osservanza delle norme stabilite nell'articolo 3.

Art 19.

1. Gli enti già esistenti all'atto della promulgazione della presente legge, sprovvisti di personalità giuridica e che intendono conseguirla, il cui statuto sia conforme ai requisiti richiesti dall'articolo 4, dovranno rivolgere al tribunale civile domanda di registrazione, unendo copia autenticata dello statuto, restando dispensati da ogni formalità di costituzione.

Art. 20.

1. In tutti gli altri casi non contemplati negli articoli 18 e 19 della presente legge, gli enti mutualistici che intendono ottenere la personalità giuridica dovranno provvedere a riformare lo statuto in assemblea generale espressamente convocata.

2. Unitamente alla domanda di registrazione dovranno presentare al tribunale civile copia autenticata dello statuto riformato ed una copia, anch'essa autenticata, del processo verbale dell'assemblea che ha provveduto ad approvare il nuovo statuto.

3. Le attività e le passività di tali enti dovranno, nel termine di sei mesi, essere trasferite al nuovo ente collettivo.

Art. 21.

1. È abrogata la legge 15 aprile 1886, n. 3818.