

QUADERNO ANSI

n°1/2012

Forme integrative di assistenza sanitaria gestite da società di mutuo soccorso e coperture sanitarie gestite da compagnie assicurative

a cura di Silvia Fiorini

Riferimenti

- *Legge 3818 del 15 aprile 1886;*
- *D.L. 179 del 18 ottobre 2012;*
- *Quaderno IVASS n.10 del 2001 “Temi di diritto assicurativo Rassegna dei contributi di studio del Servizio legale nel 2000”.*

“In ANSI auspichiamo il benessere e la salute per tutti i cittadini, come diritto fondamentale dell’uomo e patrimonio sociale della collettività. Gli investimenti, le somme di denaro non portano ad uno stato di salute generale migliore. Una politica però che sensibilizza le istituzioni volte alla promozione di tali principi, porta benefici migliori. Dobbiamo restituire a tutti la fiducia, ma anche aumentare la conoscenza e rendere più vicina la politica alla salute del popolo. L’attenzione alla Salute ed alla previdenza dei cittadini dono la più grande forza di un popolo civile.”

Le Società di Mutuo Soccorso

La Legge n. 3818 del 15 aprile 1886 intervenne per garantire una cornice giuridica alla società di mutuo soccorso legittimandone il ruolo sociale nell'erogazione di sussidi finalizzati a tutelare i soci e le loro famiglie da eventi come la malattia, la morte, la perdita della capacità lavorativa etc.; finalità che, nel corso degli anni, hanno dimostrato di essere corrispondenti e conformi ai principi costituzionali di solidarietà e sussidiarietà di cui agli artt. 2 e 118 La Legge 3818/1886 è stata rivista dalla riforma introdotta dall'art. 23 del Decreto Crescita BIS (D.L. 18 ottobre 2012, n.179) che, modificando integralmente gli articoli 1 e 2 nonché parzialmente gli articoli 3 ed 8 della legge istitutiva, ha operato lungo due direttrici.

Da una parte sono stati meglio specificati alcuni aspetti normativi, contribuendo a rendere maggiormente identificabili la natura ed il ruolo delle società di mutuo soccorso, dall'altra la riforma ha voluto collocare stabilmente tali società nel novero dei soggetti del "Terzo Settore", creando punti di contatto soprattutto con la disciplina delle società cooperative.

La legittimità della gestione delle Sanità Integrativa da parte delle Società di Mutuo Soccorso

Le Società di Mutuo Soccorso sono sottoposte a diverse forme di controllo e gli ultimi interventi normativi hanno anche ben determinato quali, ma quello che è opportuno sottolineare è che le Società di Mutuo Soccorso nulla hanno a che vedere con l'attività assicurativa e ciò è ben riconosciuto anche dagli enti che controllano il settore assicurativo, tanto che l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (oggi IVASS subentrato in tutte le funzioni, le competenze e i poteri dell'ISVAP a seguito del decreto legge 6 luglio 2012) nel quaderno pubblicato "Temi di diritto assicurativo Rassegna dei contributi di studio del Servizio legale nel 2000" scrive testualmente:

"Si è esaminata la legittimità della gestione di forme di assistenza integrativa da parte di società di mutuo soccorso. L'attuale quadro normativo è chiaro, tanto nel T.U. n. 449/59 (art. 2), quanto nel d.lgs. n. 174/95 (art. 5, comma 1), nell'escludere le società di mutuo soccorso dal novero dei soggetti abilitati allo svolgimento di attività assicurativa. Com'è noto, le società di mutuo soccorso, costituite ai sensi della legge n. 3818/1886, possono assicurare ai soci un sussidio in caso di malattia, incapacità al lavoro o vecchiaia, svolgendo tale attività, in quanto enti mutualistici, senza scopo di lucro e per un fine di reciproco ausilio a fronte delle esigenze individuate nello statuto. Il contesto generale di riferimento è poi ampliato dall'art. 46 legge n. 883/78, ove si prevede che "la mutualità volontaria è libera", e dall'art. 9 d.lgs. n. 502/92, così come novellato dall'art. 10 del d.lgs. 517/93 e successivamente sostituito dall'art. 9 d.lgs. 19 giugno 1999 n. 229, che riconosce il ruolo delle società di mutuo soccorso anche nell'erogazione di prestazioni integrative del Servizio sanitario nazionale, prevedendo tra le fonti istitutive "le deliberazioni assunte, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, da società di mutuo soccorso riconosciute". Sorge, dunque, la necessità di coordinare il divieto opposto alle società in oggetto ad esercitare attività assicurativa, con il libero esercizio della mutualità volontaria. A tale proposito, la giurisprudenza ha individuato i caratteri distintivi della mutualità, rispetto all'assicurazione,

"In ANSI auspichiamo il benessere e la salute per tutti i cittadini, come diritto fondamentale dell'uomo e patrimonio sociale della collettività. Gli investimenti, le somme di denaro non portano ad uno stato di salute generale migliore. Una politica però che sensibilizza le istituzioni volte alla promozione di tali principi, porta benefici migliori. Dobbiamo restituire a tutti la fiducia, ma anche aumentare la conoscenza e rendere più vicina la politica alla salute del popolo. L'attenzione alla Salute ed alla previdenza dei cittadini dono la più grande forza di un popolo civile."

nell'assenza dello scopo di lucro e nella mancanza di una stretta connessione tra contributo versato dal socio e somma da erogarsi da parte della società, che non è predeterminata, ma varia in relazione alle disponibilità di bilancio della società stessa. Tutto ciò premesso, occorre valutare in concreto, attraverso l'analisi degli statuti e la vigilanza sull'attività, che le società di mutuo soccorso non esercitino l'assicurazione, divenendo altrimenti assoggettabili ai poteri di controllo esercitati dall'ISVAP contro l'abusivismo. A tale proposito è necessario precisare che la vigilanza sulle società di mutuo soccorso è di competenza del Ministero del Lavoro e, in particolare, degli Uffici provinciali del lavoro, che la esercitano attraverso l'esame degli statuti, dell'atto costitutivo e dei bilanci annuali, come previsto dall'art. 15, comma 7, legge 59/'92 e chiarito dalla circolare n. 117/92 dello stesso Ministero. "

Anche in termini di controllo le procedure sono già compiutamente definite e coerenti con il ruolo che la legge e financo i principi costituzionali assegnano alle Società di Mutuo Soccorso, tanto che anche su questo aspetto nello stesso documento sopra citato, l'ISVAP scrive:

Gli Uffici provinciali del lavoro, a loro volta, tenuto conto dell'attività che le società di mutuo soccorso intendono svolgere, valuteranno l'opportunità di trasmettere gli atti alle Istituzioni preposte alla vigilanza sulla materia specifica, in tal modo realizzandosi un coordinamento con le Istituzioni medesime. Relativamente ai Fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, in particolare, va tenuto presente che l'attività di vigilanza è, in generale, attribuita allo Stato dall'art. 122 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112; in particolare, per le vie brevi, sono state acquisite informazioni presso il Ministero della Sanità, in base alle quali spetterebbe proprio al Ministero della Sanità, pur con modalità ancora da definirsi, verificare la gestione dei Fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale. Più specificamente, è stato chiarito che, pur essendo la competenza definita negli esposti termini, all'attualità la vigilanza non è effettivamente svolta in quanto dev'essere disciplinata, unitamente ad altri aspetti della materia, da un emanando regolamento; in ogni caso, è stato precisato che l'ufficio competente sarà istituito presso il Servizio Vigilanza Enti del Ministero. Per quanto riguarda l'attività di vigilanza istituzionalmente demandata all'ISVAP, è evidente, che al fine di verificare la sussistenza dei presupposti di un'eventuale attività assicurativa non autorizzata, con conseguenziale adozione dei provvedimenti del caso, occorre che siano acquisiti gli elementi indispensabili a tale valutazione. E tuttavia, un controllo diretto tout-court, -in assenza di elementi indicativi di un possibile esercizio dell'attività in forma assicurativa- sembrerebbe sconfinare dai limiti della competenza dell'Istituto. Pertanto, si è ritenuto che, solo nel caso in cui l'ISVAP, pur senza aver proceduto a controlli, sia venuto comunque a conoscenza di fatti idonei ad integrare la violazione della normativa assicurativa (per esempio a seguito di dettagliato e documentato esposto o di segnalazione dei medesimi Uffici provinciali del lavoro, in virtù di quanto fatto presente con la citata circolare 117/'92), potesse intervenire direttamente espletando indagini ispettive ed emanando gli eventuali provvedimenti del caso. Ove, invece, gli elementi in possesso dell'Istituto non fossero tali da integrare con sicurezza una simile violazione, ma siano sufficienti solo a fondare un "ragionevole dubbio", si è proposto di valutare positivamente uno scambio di notizie con gli Uffici provinciali del lavoro nonché, trattandosi di Fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, con il "Servizio vigilanza enti" del Ministero della Sanità, così da instaurare un coordinamento nell'ambito delle rispettive sfere di competenza che consentano, in ultima analisi, l'attivazione legittima dei poteri dell'ISVAP, tanto in sede d'indagini ispettive, quanto in sede di adozione dei provvedimenti resi necessari a seguito dell'eventuale accertamento di attività assicurativa non autorizzata

"In ANSI auspichiamo il benessere e la salute per tutti i cittadini, come diritto fondamentale dell'uomo e patrimonio sociale della collettività. Gli investimenti, le somme di denaro non portano ad uno stato di salute generale migliore. Una politica però che sensibilizza le istituzioni volte alla promozione di tali principi, porta benefici migliori. Dobbiamo restituire a tutti la fiducia, ma anche aumentare la conoscenza e rendere più vicina la politica alla salute del popolo. L'attenzione alla Salute ed alla previdenza dei cittadini dono la più grande forza di un popolo civile."

Conclusioni

Pur svolgendo attività simili per quanto concerne le prestazioni sanitarie, la natura originaria delle Società di Mutuo Soccorso fondata sul concetto di mutualità e quella tipica delle compagnie assicurative basata sul concetto di copertura assicurativa, la tipologia del rapporto nel primo caso con “associati” nel secondo con “clienti”, la forma societaria per le Società di Mutuo Soccorso regolata da un modello partecipativo e quella delle compagnie assicurative operante in base ad un modello imprenditoriale, gli aspetti contrattuali che per le mutue fanno riferimento ad un accordo associativo mentre per le compagnie ad un contratto di scambio, le leggi vigenti che stabiliscono una profonda differenza tra le due entità nonché le norme in vigore che definiscono regole di controllo specifiche ma differenti per le une e le altre, consentono di ritenere che non esiste nessuna sovrapposizione tra Società Generali di Mutuo Soccorso e compagnie assicurative dando, contestualmente, pieno ruolo alle prime di operare nel campo della sanità integrativa.

“In ANSI auspichiamo il benessere e la salute per tutti i cittadini, come diritto fondamentale dell’uomo e patrimonio sociale della collettività. Gli investimenti, le somme di denaro non portano ad uno stato di salute generale migliore. Una politica però che sensibilizza le istituzioni volte alla promozione di tali principi, porta benefici migliori. Dobbiamo restituire a tutti la fiducia, ma anche aumentare la conoscenza e rendere più vicina la politica alla salute del popolo. L’attenzione alla Salute ed alla previdenza dei cittadini dono la più grande forza di un popolo civile.”