

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **ROTTA, CHIARIELO, D'ERRICO, PESERICO, ROVERE, BERGAMASCO, TRIMARCHI e VERONESI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 FEBBRAIO 1967

Autorizzazione alle mutue aziendali  
a continuare a svolgere le funzioni di assistenza di malattia

ONOREVOLI SENATORI. — La legge istitutiva dell'assistenza sanitaria di malattia dell'11 gennaio 1943, n. 138, creava, come è noto, l'Ente mutualità fascista — Istituto per la assistenza di malattia di lavoratori — e dettava le norme generali per l'erogazione dell'assistenza obbligatoria di malattia relativa ai dipendenti da terzi.

Il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 435 del 13 maggio 1947 si limitava a cambiare la denominazione dell'istituto sopra indicato nell'attuale Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie (INAM) ed a dettare le nuove norme, successivamente ancora modificate con il decreto legislativo n. 548 del 15 aprile 1948, per la nomina, la composizione e le attribuzioni del presidente, del consiglio di amministrazione, del direttivo generale e dei vari comitati (esecutivo, di sezione e provinciali) e del collegio sindacale.

Nulla innovarono i due decreti legislativi sopra indicati circa i compiti assistenziali

dell'ente e le disposizioni generali per l'erogazione dell'assistenza.

Compiti e norme erano e sono tuttora regolate dagli articoli 5, 6, 7 e 8 della legge, i quali in definitiva sanciscono l'obbligo dell'assistenza sanitaria secondo il principio delle prestazioni dirette per l'assistenza generica domiciliare ed ambulatoriale e per quella specialistica ambulatoriale (con possibilità di deroghe) e conferiscono potere normativo ai contratti collettivi delle singole associazioni sindacali per le altre forme assistenziali.

Un regolamento relativo alle modalità con le quali le norme generali dovevano essere in pratica applicate non è stato mai promulgato, anche se previsto all'articolo 2 (secondo comma) ed all'articolo 11 (primo comma) della legge istitutiva, sicchè l'assistenza di fatto è stata ed è elargita mediante disposizioni, il più delle volte prese unilateralmente dall'INAM, sia pure con l'approvazione del Ministero interessato in conformità all'articolo 3 della legge.

I cambiamenti che sono avvenuti in questi ultimi decenni nelle istituzioni sociali, le istanze dei lavoratori, le esigenze di una più completa e soddisfacente assistenza di malattia rendono la legge ormai superata, ed in conseguenza anche l'emanazione di quel regolamento preannunciato 23 anni fa e mai attuato.

Una sostanziale riforma dell'assistenza sanitaria è ormai sentita da tutti i cittadini, poichè sia quella erogata dall'INAM secondo la vecchia legge del 1943, sia quella erogata dagli altri enti assistenziali già esistenti o che sono andati sorgendo per i diversi settori dei lavoratori subordinati ed autonomi, non corrispondono alle reali esigenze della popolazione assicurata, sono oltremodo onerose e non soddisfano nè i lavoratori nè gli enti gestori.

Della necessità di una radicale riforma se ne parla già da oltre un decennio. Stando alle difficoltà economiche in cui versa l'Italia ed ai pareri contrastanti manifestatisi anche in seno agli organi consultivi del Governo (quale ad esempio il CNEL) in ordine ai tempi ed alle modalità di attuazione, non è facile prevedere quando potrà realizzarsi una nuova organica sistemazione dell'assistenza obbligatoria di malattia.

Intanto continuano a persistere situazioni non del tutto chiare, per le quali la legge del 1943 è stata inefficiente ed oggi è del tutto inattuale.

Una di queste situazioni è quella delle Mutue aziendali, che continuano ancor oggi ad erogare una qualificata assistenza senza che in realtà si possa dire con chiarezza quale sia la loro precisa posizione.

Queste mutue esistevano già prima che fosse creato l'INAM. Secondo la legge n. 138 dell'11 gennaio 1943 esse avrebbero dovuto essere assorbite con modalità e criteri che non furono mai precisati.

L'articolo 38 della citata legge difatti stabiliva che:

« La Cassa nazionale malattie per gli addetti al commercio, la Federazione nazionale fascista delle Casse mutue di malattia per i lavoratori dell'industria, la Federazione nazionale fascista delle Mutue di malat-

tia per i lavoratori agricoli, la Cassa nazionale assistenza impiegati agricoli e forestali, l'Istituto nazionale fascista di assistenza per i lavoratori delle aziende del credito e delle assicurazioni e dei servizi tributari, le Casse di malattia delle nuove provincie e gli Enti che ne fanno parte o aderiscono, nonchè *quelle Casse ed Enti che adempiono funzioni di assistenza malattia deferite da questa legge all'Ente costituendo*, saranno fuse nell'Ente mutualità fascista - Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori (oggi INAM).

Con decreto reale, su proposta del Ministro per le corporazioni, sarà determinata la data dalla quale avrà effetto la fusione di ciascuno degli Enti predetti ».

Il decreto reale, di cui sopra, fu emanato il 6 maggio 1943 (regio decreto n. 400) e stabilì che la fusione dei vari enti e casse elencate nell'articolo 38 della legge 11 gennaio 1943, n. 138, doveva avere effetto dal 1° giugno 1943 (articolo 1) e che a quella data dovevano essere trasferite all'ente mutualità (oggi INAM) le attività e le passività dei singoli enti, assoggettati alla fusione. Non venivano precisate le modalità.

Di fatto la fusione dei vari enti con lo INAM avvenne solo parzialmente e le norme allora emanate sono rimaste inoperanti non solo per le Mutue aziendali (che in realtà nella legge non erano specificatamente nominate), ma anche per alcuni enti espressamente indicati nella legge (come ad esempio per la Cassa assistenza impiegati agricoli e forestali) e per altre istituzioni di notevole importanza (come ad esempio l'ente di malattia per i dipendenti statali).

Fino al 1959 le Casse mutue aziendali per conforme parere della giurisprudenza (si cita ad esempio la sentenza del Tribunale di Genova del 19 febbraio 1959 - Chiani contro Casse mutue malattie interaziendali Ansaldo) hanno continuato a svolgere i loro compiti assistenziali con la figura giuridica di enti autonomi privati, in quanto l'INAM non le aveva incorporate, avendo rinviato per ragioni pratiche l'attuazione della norma di cui all'articolo 38 della legge 11 gennaio 1943, n. 138.

La massima giurisprudenziale sembrava pacifica per analoghe precedenti sentenze (vedesi sentenze Sezioni unite 7 giugno 1952, n. 390, e 23 dicembre 1952, n. 3265, in « Massimario Foro Italiano » col. 390 e 752; Tribunale di Milano 12 febbraio 1959 in « Orientamento » 1959, pag. 267).

Il 27 ottobre 1959 una sentenza della Corte suprema (sentenza n. 3153 Casse mutue malattie interaziendali Ansaldo contro Franceschelli, Benedetti, Delfino, Paternostro ed altri) affermava viceversa il principio che le Casse mutue aziendali e gli altri enti mutualistici avevano perduto la caratteristica di enti autonomi con il 1° giugno 1943 indipendentemente dal compimento, da parte dell'ente incorporante (INAM), di un regolare trapasso di poteri e di una completa regolamentazione patrimoniale ed amministrativa.

Da allora si è determinata una situazione di notevole disagio, derivante da una parte dei tentativi fatti dall'INAM di riassorbire le Mutue aziendali e dall'altra della resistenza opposta dai lavoratori giustamente preoccupati di perdere dei diritti che si erano andati acquisendo attraverso dure lotte sindacali. Anche le gestioni delle Mutue aziendali hanno dovuto in conseguenza operare sotto l'assillo del dubbio e della incertezza sul loro avvenire, e pertanto nell'impossibilità di studiare efficaci e duraturi programmi per una migliore e più confacente assistenza sanitaria.

Nel 1962 il Consiglio di amministrazione dell'INAM (con delibera del 23 giugno 1962), nell'intento di eliminare le mutue aziendali, tentava di operare il riassorbimento di essa, riservandosi la facoltà di affidare sotto il suo controllo l'erogazione dell'assistenza agli organismi aziendali attraverso una convenzione da stipulare a determinate condizioni. Successivamente con una relazione del 23 giugno 1966 (n. 11/43129) lo stesso Consiglio di amministrazione dell'INAM ha chiesto il parere al Consiglio di Stato in ordine alla possibilità, dopo aver riassorbito le Mutue esistenti, di creare nuovi organismi aziendali ai quali affidare eventualmente i servizi di assistenza.

Il Consiglio di Stato, dopo avere premesso che le Mutue aziendali hanno cessato di essere soggetti autonomi di rapporti giuridici fino dal 1° giugno 1943, ha confermato la cessazione di fatto di ogni attività da parte di dette mutue ed il completo riassorbimento di esse in un unico ente (INAM). Inoltre ha espresso parere favorevole sulla legittimità dell'affidamento dei servizi sanitari INAM a Casse mutue aziendali di nuova istituzione (Casse mutue aziendali di integrazione), le quali dovrebbero continuare a dare prestazioni qualitativamente e quantitativamente migliori, ricevendo dall'INAM solo una parte dei contributi versati per i lavoratori per l'assistenza di malattia. Non solo, ma alla condizione che qualsiasi atto o provvedimento debba essere emanato dagli organi ordinari dello INAM, dovendo tali costituendi organismi aziendali di fatto agire quali organi propri ed interni dell'INAM.

Il parere del Consiglio di Stato non avrebbe potuto essere differente, atteso che il Consiglio ha accettato il principio della cessazione delle Mutue aziendali come organismi autonomi.

Ma è facile immaginare come l'istituzione di nuove Casse aziendali sia *a priori* svuotata di ogni effettivo valore, se esse non avranno alcuna autonomia e non potranno nemmeno contare sul regolare e sicuro finanziamento attraverso i contributi obbligatori direttamente versati in parte ed in tutto dai lavoratori e, per loro conto, dalle aziende.

La soluzione più giusta per mantenere ai lavoratori i diritti acquisiti da decenni di lotta, non può che trovarsi in una modificazione della legge istitutiva dell'INAM che riconosca il diritto alle Mutue aziendali di continuare a svolgere la loro fattiva opera assistenziale, almeno in attesa che tutta la materia possa trovare definitiva sistemazione nella tanto auspicata riforma generale dell'assistenza.

Questa soluzione equitativa appare oggi giustificata dalla considerazione che una forma di contribuzione di solidarietà al-

l'INAM da parte dei lavoratori assistiti dalle Mutue esistenti — per partecipazione alla mutualità generale — è già di fatto realizzata con l'articolo 1, secondo e terzo comma, della legge 24 ottobre 1966, n. 934; con tale provvedimento è stato trasferito in forma permanente a favore dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie « gestita dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie » il contributo dello 0,20 per cento — già dovuto in via temporanea al Fondo adeguamento pensioni dell'INPS — a carico di tutti i datori di lavoro e lavoratori, ivi compresi quelli assistiti da Mutue aziendali.

Vi sono numerosi motivi validi perchè venga riconosciuto alle Mutue aziendali il diritto di continuare la loro fattiva opera.

I precedenti storici. Queste mutue, quasi tutte sorte già prima della legge istitutiva dell'INAM, non possono essere considerate defezionarie dalla mutualità generale. Viceversa esse sono espressione della iniziativa e tenacia dei lavoratori concretizzatesi ancora prima che l'assicurazione malattia diventasse obbligatoria.

La democraticità delle gestioni. Le mutue aziendali sono gestite con la partecipazione diretta dei lavoratori che possono così regolare l'assistenza in conformità alle loro esigenze ed ai loro reali bisogni. Sono pertanto degli agili ed efficienti organismi, che sono oltre tutto utili alla stessa evoluzione della mutualità.

Il miglior trattamento assistenziale. Gli assistiti dalle Mutue aziendali godono attualmente di prestazioni qualitativamente e quantitativamente migliori. Ciò è da attribuirsi in minima parte al più alto livello contributivo di alcuni settori di lavoro, poichè a ciò corrisponde un più alto livello di indennità giornaliera di malattia dovuta ai lavoratori in proporzione diretta alle retribuzioni percepite, ma è principalmente dovuta alla più snella e confacente gestione

ed alle erogazioni straordinarie che concedono le Aziende.

La valida continuità della loro attività. Di fatto le Mutue aziendali hanno continuato ad operare per 23 anni, dopo la legge istitutiva del 1943. E quelle che ancora oggi svolgono la loro attività assistenziale sono indubbiamente le migliori e le più organizzate, collaudate, come sono, da decenni di positiva esperienza. La loro validità ed utilità è stata anche confermata, qualche anno fa, dalla Commissione parlamentare di inchiesta, sulle condizioni dei lavoratori.

Il volere oggi sopprimere le Mutue aziendali significherebbe fare un grave torto a circa 2 milioni di lavoratori che sono alla avanguardia nella lotta per i loro diritti sociali e che hanno raggiunto posizioni migliori attraverso duri sacrifici.

Sarebbe estremamente ingiusto abbassare il loro livello assistenziale, prima che la mutualità generale abbia raggiunto le posizioni da loro conquistate.

La legge che si propone mira a rimuovere l'unico ostacolo che, secondo le più recenti interpretazioni della legge istituzionale del 1943, si oppone alla continuazione della fattiva attività assistenziale delle Mutue aziendali.

Il disegno di legge propone il riconoscimento *de iure* dell'assistenza delle Mutue aziendali che hanno adempiuto ai compiti assistenziali previsti dalla legge n. 138 dal 1943 ad oggi.

La richiesta di autorizzazione viene demandata alle singole mutue aziendali, perchè essa sia anche espressione della volontà dei lavoratori.

Il disegno di legge oltre a sanare una situazione di disagio che si è andata in questi anni aggravando, mira al riconoscimento delle giuste aspirazioni di circa 2 milioni di lavoratori che attualmente godono di una assistenza di malattia che si sono conquistata attraverso decenni di lotta sindacale.

**DISEGNO DI LEGGE***Articolo unico.*

A parziale modifica dell'articolo 38 della legge n. 138 del'11 gennaio 1943 e dell'articolo 1 del regio decreto 6 maggio 1943, n. 400, le casse e le mutue aziendali che attualmente adempiono funzioni di assistenza malattia e che non sono state ancora effettivamente assorbite dall'INAM possono essere autorizzate, a loro domanda, a continuare ad assolvere i compiti assistenziali previsti dalla legge n. 138 dell'11 gennaio 1943 sopraindicata.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, esaminate le domande, provvederà ad emanare i relativi decreti di autorizzazione.