

# ***MEFOP - FIMIV***

*Seminario su*

**La disciplina delle società di mutuo soccorso e  
l'impatto della riforma del terzo settore  
sull'assistenza sanitaria integrativa**

*Roma 17 ottobre 2017*

# ***Perché i profili civilistici!?***

- Perché da tempo l'ordinamento si è imbarcato nella previsione di nuovi enti (spesso bilaterali), ad alcuni dei quali ha dato un vestito sontuoso, ad altri lasciando gli stracci. Si pensi, secondo il grado di abbigliamento, ai fondi pensione, ai fondi di solidarietà presso l'INPS, ai FIS, ai bilaterali della legge 30/2003 (legge Biagi).

# ***SEGU E***

- Il legislatore del 2016 (legge delega n. 106) incarna un progetto ambizioso (forse anche spinto dal rimorso per talune deviazioni del mondo cooperativo), all'esito di una lunga gestazione (qui rinvio a **Damiana Mastantuono**).

# ***S E G U E***

- Il cuore del provvedimento (volendo selezionare, senza sottovalutarli, fra i numerosi altri parametri indicati nel primo periodo del comma 1 dell'art. 1) sta nella realizzazione del valore della solidarietà (art. 2 Cost.), attraverso il meccanismo della inclusione egitaria (art. 3 Cost.), secondo il metodo volontaristico/associativo (art. 18 cost) e puntando alla valorizzazione dell'autonomia individuale (art. 118, c. 4 Cost). La delega si connota, in corrispondenza con i parametri riferiti, per la ricerca del bene comune al di fuori di logiche speculative. (sulla portata di queste disposizioni del titolo I, Giorgio Sandulli).

***Le concrete aree di intervento - sia di rango civilistico  
sia di rango tributario - per il legislatore delegato.***

- *art. 3 delega*: revisione della disciplina dei soggetti, riconosciuti o non come persone giuridiche, di cui agli artt. 14 e ss. cod. civ., in vista di una semplificazione delle procedure, ma anche dell'ispessimento della disciplina sostanziale, sia a tutela degli amministratori (profili limitativi della responsabilità) sia a favore degli associati (trasparenza, potere decisionale e ostacolo all'incetta delle deleghe): una delega di valore assoluto e di elevato contenuto giuridico strutturale, ma anche in funzione strumentale rispetto alle altre aree di intervento, che tuttavia non ha avuto un principio di attuazione, salvo quanto previsto dall'art. 98 (infra).

# ***SEQUE***

- *art. 4 delega*: revisione della disciplina del terzo settore, comprensiva dell'attività di volontariato, secondo una consolidata accezione, peraltro ampliata a dismisura, di cui qui ci si occupa in relazione ai FIS (d. lgs. n. 117/17);

- *art. 6 delega*: revisione della disciplina in materia di impresa sociale, attuata con il d. lgs n. 112/17, fortemente connessa con la disciplina del terzo settore

- ***Art.8 delega***: revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale, attuata con d. lgs n. 40/17.



## ***La (quasi mancata) riforma del codice civile***

- Era prevista la revisione generale del titolo del codice civile in tema di persone giuridiche, in tema, ad esempio, di trasparenza ed informazione interna ed esterna, con pubblicità dei bilanci; di introduzione di criteri di contenimento della responsabilità ordinaria degli amministratori; di trasformazione e fusione di associazioni e fondazioni, anche mediante incorporazione diretta: solo quest'ultima disposizione- di grande rilievo - è stata attuata (cfr. art. 98 d. lg 117/17) in termini generali, indipendentemente dunque dal riferimento al terzo settore.
- Tracce precise dei criteri di riforma del codice sono comunque presenti, ma solo nel codice del terzo settore

## ***Il contorno del terzo settore: impresa sociale e coop. sociali***

- Fanno da contorno al terzo settore, e vanno ricordate per le evidenti connessioni, i temi dell'impresa sociale, la cui rinnovata disciplina viaggia in parallelo con quella del terzo settore.
- Resta ferma la disciplina delle cooperative sociali e relativi consorzi (come da l. 381/91: cfr. art. 40, c. 2, d. lgs n. 117/17) (rinvio a relazione lengo)

# ***Società di mutuo soccorso e terzo settore***

- L'ambito soggettivo di operatività della nuova disciplina si apre in via opzionale alle Società di mutuo soccorso (artt. 42-44): in caso di opzione si porrà un problema di raccordo tra vecchia e nuova disciplina (rinvio a relazione Putzolu).
- In particolare, al di là del diverso regime fiscale, e delle relative opportunità, andrà valutato il costo amministrativo della nuova configurazione e l'impatto di talune disposizioni, tra le quali – esemplificativamente – quelle sui vincoli di raccolta dei fondi e sulla destinazione del patrimonio (artt. 7 – 10), o quelle sugli adempimenti contabili (artt. 13 – 15), così come tutte le norme ordinamentali (artt. 23 ss. a cominciare dalla norma sulla opzione relativa al carattere aperto dell'associazione).
- Incidentalmente, vale la pena di rilevare che anche gli enti religiosi che operino nei settori indicati all'art. 5 possono optare per la configurazione di impresa sociale, limitatamente alle attività corrispondenti a quelle indicate in detto articolo.

# ***Fondi integrativi sanitari e terzo settore***

- Da dove nasce l'interrogativo circa il coinvolgimento o non dei FIS? Qui va sottolineato che – diversamente da quello che è previsto per le sms, libere di optare; e dalle cooperative che restano al loro specifico regime (le imprese sociali sono a metà strada) – ***i FIS stanno o dentro o fuori.***
- Ciò dipende dalla portata dell'art. 4, c. 2, ed in particolare dalla formula “nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti”, tali essendo le Amministrazioni pubbliche e le formazioni ed associazioni politiche, i sindacati, e le associazioni professionali e di rappresentanza delle categorie economiche.

## ***La norma delegata non coincide con la delega***

- La formula di cui sopra non è presente nella corrispondente disposizione della legge delega; ma ciò a mio avviso non comporta che vi sia stato eccesso di delega, perché essendo l'attività sindacale estranea all'elenco di cui all'art. 5, non avrebbe significato alcuno escludere soggettivamente i sindacati da un ambito oggettivo a loro estraneo, cosicché l'unico significato da attribuire alla esclusione dei sindacati come tali per effetto della delega è da intendere nel senso della esclusione proprio della azione istituzionale dagli stessi svolta (tesi istituzionista di Giugni), che attiene non solo alle prestazioni sanitarie, ma anche per lo meno alla formazione professionale (lett. d), alla organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative anche editoriali (lett. i); ai servizi per il mercato del lavoro (lett. p). È la tematica degli enti bilaterali in genere!

# ***L'ambito oggettivo del d. lgs 117/17 le attività di interesse generale***

- Al di là delle enunciazioni di sapore socio-politico, cui è difficile attribuire una valenza giuridica, atta al più a definire criteri interpretativi ed applicativi di ordine generale, l'impianto del d. lgs n. 117/17 fa perno sulla identificazione oggettiva e su quella soggettiva del suo raggio di azione. Conformemente alla delega, viene in rilievo come criterio di identificazione oggettivo l'interesse generale (criterio comune al decreto sull'impresa sociale, salvi marginali scostamenti, che qui non interessano) secondo una formula particolarmente ampia nel preambolo dell'art. 5, c. 1, cui fa riscontro un lungo elenco in cui (per quanto qui rileva) spiccano le lettere b) – *interventi e prestazioni sanitarie* - e c) – *prestazioni socio/sanitarie* ex dPCM 14/02/2001 – significativamente coincidenti con le corrispondenti lettere dell'art. 2 d. lgs sull'impresa sociale.

# ***S E G U E***

- Il comune ambito di operatività dell'uno e dell'altro decreto coinvolge i relativi enti erogatori, rispetto ai quali opera come primario criterio di delimitazione la disposizione dell'art. 4, volta ad identificare appunto i soggetti destinatari, nel 1° comma in termini inclusivi ***con il massimo della espansione possibile***, e nel 2° comma con effetto di esclusione.

## ***Gli artt. 2497 ss e 2359 c.c.***

- La partita si gioca dunque sulla formula riportata, che evoca nominalisticamente disposizioni relativamente recenti del regime delle società per azioni: cfr. artt. 2497 ss in combinazione con l'art. 2359.
- Nel diritto societario le due situazioni sottendono, rispettivamente, un vero e proprio potere di direzione, con precisi vincoli per la Società diretta (controllata), oppure soltanto un potere di influenza in termini di capacità di incidere sull'andamento della società controllata: il tutto con effetti diversi nel caso del controllo e nel caso del collegamento.
- Si coglie dal diritto societario una vera e propria coincidenza (cfr. art. 2497 sexies) fra direzione + coordinamento e controllo.



# ***Direzione + coordinamento e controllo in sensosindacale***

- Ove dunque si voglia mutuare il significato della formula dell'art. 4 c. 2 dagli artt. 2497 ss., si può affermare che la formula è ridondante, cosicché uno dei due termini è superfluo. La correlazione con le regole di diritto societario non riesce ad andare oltre, visto che la presunzione di controllo deriva dalla materiale detenzione del pacchetto di maggioranza dei voti in assemblea; dunque, possiamo ricavare la conclusione che nella nozione di direzione e coordinamento (alias controllo) ci sta un potere di intervento diretto, che deve temperare i profili di autonomia dell'ente di derivazione sindacale. **Salvi approfondimenti che rimetto al successivo breve intervento di Giorgio Sandulli**, è dato pensare al determinante cordone ombelicale in termini di contribuzione negoziata, alla diretta partecipazione ai meccanismi elettorali e di designazione dei componenti degli organi, alla capacità di determinare l'estinzione del soggetto, o la sua radicale trasformazione.

# ***S E G U E***

- In assenza (fin dall'origine o anche in corso di svolgimento dell'attività) del controllo, si determina l'effetto della non esclusione (idest: inclusione) dell'ente nel terzo settore. Non è una vera e propria opzione, come per le sms, ma nel tempo previsto per la piena operatività del nuovo regime, potranno essere effettuate le opportune manovre. ***Così come sarà essenziale completare il percorso della autoregolazione in corso di svolgimento ad opera di MEFOP, come anticamera di una normativa statale negoziata.***

# ***SEQUE***

- È chiaro, a questo punto, che al di là dell'interesse delle c.d. fonti istitutive a mantenere il controllo (parliamo di FIS, ma il discorso vale anche per tutta l'area dei fondi c.d. bilaterali, fondi pensione a parte), si dovranno adeguatamente valutare le disposizioni dell'ordinamento istituzionale degli ETS (artt. da 21 a 31), così come le nuove regole fiscali (Marchetti).

# Spunti ulteriori.

- Cosa significa applicare il d. lgs n. 117/17 (per i fondi integrativi che non siano promanazione sindacale?) . Disamina analitica degli artt. 21-31. Rinvio a testo scritto finale
- 
- Il caso degli enti privati: parificabili ad enti pubblici? Vale allora l'esclusione?
- 
- Valore della delega correttiva art. 1, ult. comma