

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

**Rivista**  
**di Diritto Bancario**

dottrina  
e giurisprudenza  
commentata

GENNAIO/MARZO

2019

[rivista.dirittobancario.it](http://rivista.dirittobancario.it)

## **DIREZIONE**

DANNY BUSCH (RADBOUD UN.), PIERRE-HENRI CONAC (UN. LUXEMBOURG), RAFFAELE DI RAIMO (UN. SALENTO), ALDO ANGELO DOLMETTA, GIUSEPPE FERRI JR. (UN. ROMA "TOR VERGATA"), RAFFAELE LENER (UN. ROMA "TOR VERGATA"), UDO REIFNER (UN. HAMBURG), FILIPPO SARTORI (UN. TRENTO), ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI (UN. CATTOLICA - MILANO), THOMAS ULEN (UN. ILLINOIS)

## **COMITATO DI DIREZIONE**

FILIPPO ANNUNZIATA (UN. BOCCONI - MILANO), PAOLOEFISIO CORRIAS (UN. CAGLIARI), MATTEO DE POLI (UN. PADOVA), ALBERTO LUPOI (UN. PADOVA), ROBERTO NATOLI (UN. PALERMO), MADDALENA RABITTI (UN. ROMA TRE), MADDALENA SEMERARO (UN. MAGNA GRECIA), ANDREA TUCCI (UN. FOGGIA)

## **COMITATO SCIENTIFICO**

STEFANO AMBROSINI (UN. PIEMONTE ORIENTALE), SANDRO AMOROSINO (UN. UNINETTUNO), SIDO BONFATTI (UN. MODENA E REGGIO EMILIA), FRANCESCO CAPRIGLIONE (UN. GUGLIELMO MARCONI), FULVIO CORTESE (UN. TRENTO), BRUNO INZITARI, MARCO LAMANDINI (UN. BOLOGNA), DANIELE MAFFEIS (UN. BRESCIA), RAINER MASERA (UN. GUGLIELMO MARCONI), UGO MATTEI (UN. TORINO), ALESSANDRO MELCHIONDA (UN. TRENTO), UGO PATRONI GRIFFI (UN. BARI), GIUSEPPE SANTONI (UN. ROMA "TOR VERGATA"), FRANCESCO TESAURO+

### **COMITATO ESECUTIVO**

ROBERTO NATOLI (UN. PALERMO), FILIPPO SARTORI (UN. TRENTO),  
MADDALENA SEMERARO (UN. MAGNA GRECIA)

### **COMITATO EDITORIALE**

GIOVANNI BERTI DE MARINIS, ANDREA CARRISI, ALBERTO  
GALLARATI, EDOARDO GROSSULE, LUCA SERAFINO LENTINI  
(SECRETARIO DI REDAZIONE), PAOLA LUCANTONI, UGO MALVAGNA,  
ALBERTO MAGER, MASSIMO MAZZOLA, FRANCESCO PETROSINO,  
ELISABETTA PIRAS, FRANCESCO QUARTA, CARMELA ROBUSTELLA

### **COORDINAMENTO EDITORIALE**

UGO MALVAGNA

### **DIRETTORE RESPONSABILE**

FILIPPO SARTORI

## **NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE**

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI. LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

**SEDE DELLA REDAZIONE**

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,  
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836

## **Le società di mutuo soccorso tra legge istitutiva, terzo settore e codice delle assicurazioni**

**SOMMARIO:** 1. Premessa. - 2. La riforma del terzo settore: cenni. - 3. La disciplina delle società di mutuo soccorso. - 4. (Segue) Le società di mutuo soccorso nel codice delle assicurazioni.

### *1. Premessa*

Le società di mutuo soccorso<sup>1</sup>, costituite verso la fine del XIX secolo dalle classi sociali meno abbienti con la finalità di sopperire alle esigenze e ai bisogni derivanti da malattie, infortuni, morte e disoccupazione, sono ancora oggi disciplinate dalla l. 15 aprile 1886 n. 3818 e sono state oggetto di un rinnovato interesse da parte del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (c.d. decreto Crescita *bis*)<sup>2</sup>, che ne ha ribadito il ruolo fondamentale di attori della sanità integrativa; sono infine contemplate nella recente riforma del Terzo settore che, come è noto, ha preso avvio con la l. n. 106 del 2016 e ha annoverato le società di mutuo soccorso tra gli enti del Terzo settore (c.d. ETS).

E' opportuna, quindi, una preliminare digressione sulle recenti novità normative introdotte con riguardo al Terzo settore, novità dalle quali non si può prescindere per ricostruire la disciplina attualmente

---

<sup>1</sup> Sulle società di mutuo soccorso tra i molteplici contributi cfr: GOBBI, *Le società di mutuo soccorso*, Milano, 1909; AGOSTINI, *Natura e disciplina delle società di mutuo soccorso*, in *Riv. giur. lav.*, 1957, II, 505 ss.; VERRUCOLI, *Rassegna in tema di cooperative*, in *Riv. soc.*, 1958, 932; MARCHETTI, *Società di mutuo soccorso ed attività assicurativa*, in *Ass.*, 1969, I, 7 ss.; VOLPE PUTZOLU, *Società di mutuo soccorso e mutue assicuratrici*, in *Riv. dir. comm.*, 1970, I, 368; BASSI, *Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici*, in *Commentario Schlesinger*, Milano, 1988; BONFANTE, *Delle imprese cooperative*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Bologna, 1999, 174; MASTROIACOVO, *Assistenza sanitaria integrativa e le società di mutuo soccorso*, Quasar, Roma, 1999; LUCIANO, *Dalle società di mutuo soccorso alla mutualità. Risposte alla crisi del welfare*, Euricse Working Paper, n. 32, 2012, 2, la quale evidenzia che le società di mutuo soccorso hanno rappresentato una delle prime forme di solidarietà della classe lavoratrice - antielitarie, libere dal controllo statale e autogestite - istituite per affrontare le spese inerenti la malattia, i decessi e la disoccupazione.

<sup>2</sup> Il d.l. è stato convertito nella l. 17 dicembre 2012, n. 221.

applicabile alle società di mutuo soccorso quali soggetti capaci di sopperire in parte alla inefficienza del *welfare* nel campo dell'assistenza socio sanitaria.

## 2. La riforma del terzo settore: cenni

I recenti interventi normativi in materia di Terzo settore, come è noto, prendono le mosse dalla legge 6 giugno 2016, n. 106 contenente la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di riforma del Terzo settore. Tale espressione definisce il settore in oggetto in negativo ovvero come “Terzo” rispetto ai due settori tradizionali, ossia lo Stato e il Mercato<sup>3</sup> Gli economisti identificavano il Terzo settore facendo ricorso all'espressione “economia sociale, solidale o associativa”; i sociologi, invece, ricorrevano alla locuzione “Terza dimensione, Terzo sistema o privato sociale”<sup>4</sup>. In senso critico

---

<sup>3</sup> Etzioni, *The third Sector and Domestic Missions*, in *Public administration Review*, vol. 33, No. 4 (Jul. – Aug., 1973), 315 ss. in cui l'A. già da allora evidenziava che “il terzo settore potrebbe essere l'alternativa più importante per i prossimi decenni, non sostituendo il settore pubblico e quello privato, ma affiancandosi e bilanciando gli essenziali ruoli di quest'ultimi”. Cfr., anche, Costi, *Le linee portanti dell'ordinamento del terzo settore*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 20018, 18; Unicredit Foundation, *Ricerca sul valore economico del Terzo settore in Italia*, 2012, 9; Ceolin, *Il c.d. Codice del Terzo settore (d.l.gs. 3 luglio 2017, n. 117): un'occasione mancata?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1, 2018, 3 ss. Possiamo rintracciare siffatta locuzione in molteplici provvedimenti normativi quale l'art. 5 della l. n. 328 del 2000, rubricato “Ruolo del Terzo settore”, il quale pone gli ETS in una posizione centrale nel sistema integrato dei servizi sociali. Per un commento della norma con ampi riferimenti bibliografici in ordine alla tematica in oggetto cfr.: La Porta, *Art. 5 (Ruolo del terzo settore)*, in *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di Balboni, Bassano, Mattioni, Pastori, Milano, 2007, 167 ss.

<sup>4</sup> Sul punto si richiamano le osservazioni di EMANUELE, *Il non profit strumento di sviluppo economico e sociale*, Roma, 2001, 12 il quale precisa che appare opportuno, anzi indispensabile, operare alcuni fondamentali chiarimenti in merito alla terminologia piuttosto varia utilizzata ogni qual volta si affronta il tema del terzo settore. Concetti quali economia sociale, terzo settore, associazionismo, volontariato, sono spesso utilizzati indifferentemente, a prescindere da un'analisi precisa, quasi come fossero perfettamente coincidenti, quindi sinonimi ed interscambiabili. Con specifico riferimento alla espressione “economia sociale” essa rappresenta l'ambito di operatività all'interno del quale il *non profit* può trovare gli strumenti e gli operatori capaci di sostenerne la crescita. Le principali componenti dell'economia sociale –

si è posto in luce che l'espressione "Terzo settore" sarebbe culturalmente ambigua nella misura in cui accredita l'idea che il complesso dei soggetti che ne fanno parte svolga un ruolo residuale e di supplenza: dove non può arrivare lo Stato e dove non ha convenienza ad operare l'impresa privata, si crea lo spazio per il Terzo settore. Come a dire che il fondamento di quest'ultimo sarebbe in un duplice fallimento: quello dello Stato e quello del contratto<sup>5</sup>. Altri, al contrario, hanno ricondotto la nascita e l'affermazione degli enti del Terzo settore proprio alla manifesta impossibilità del mercato da un lato e dell'apparato statale dall'altro di far fronte in maniera efficiente al

---

continua l'A. - sono rappresentate dalle cooperative e dalle fondazioni, dalla Banca etica, dal commercio equo e solidale; quest'ultimi, considerati - al tempo in cui scriveva l'A. - forme innovative di espressione dell'economia sociale. Va tuttavia rilevato che il Parlamento europeo nella risoluzione del 19 febbraio 2009 ha evidenziato, da un lato, che l'economia sociale si è sviluppata attraverso forme imprenditoriali organizzative o giuridiche particolari come cooperative, mutue, associazioni, imprese, organizzazioni sociali e fondazioni nonché altre forme esistenti nei vari Stati membri; dall'altro, che sebbene l'economia sociale venga indicata con concetti non appartenenti alla cultura di tutti gli Stati membri (quali "economia solidale" e "terzo settore") è possibile rinvenire in tutta l'Unione europea attività simili contraddistinte dalle stesse caratteristiche.

<sup>5</sup> In senso critico al ricorso a tale espressione si richiamano le osservazioni di ZAMAGNI, *Dal non profit all'economia sociale*, in AA. VV., *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, Bologna, 1996, 207, il quale ritiene che essa sia teoricamente sbagliata perché lo Stato ed il mercato non sono settori; sia, inoltre, culturalmente ambigua perché accredita l'idea di residualità e di supplenza: dove non può arrivare lo Stato e dove non ha convenienza ad operare l'impresa privata, si crea lo spazio per il *non profit*. Come a dire che il fondamento del *non profit* sarebbe in un duplice fallimento: quello dello Stato e quello del contratto, come appunto la letteratura economica anglosassone da tempo va teorizzando. Per una ricostruzione del dibattito cfr.: LA PORTA, *Art. 5 (Ruolo del terzo settore)*, in *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 172 ss.; RIVETTI, *Enti senza scopo di lucro. Terzo settore e impresa sociale. Profili di specialità tributaria tra attività no profit o for profit*, Milano, 2017, 24 ss.

soddisfacimento di alcuni bisogni espressi dalla collettività<sup>6</sup>. D'altro canto gli enti del Terzo settore operano in taluni ambiti – quali l'area dei servizi alla persona – non sempre reputati dalle imprese meritevoli di attenzione, in quanto non consentono di raggiungere significativi profitti e nei quali lo Stato ha evidenziato oggettive difficoltà di intervento<sup>7</sup>.

Il fenomeno è noto anche con l'espressione di derivazione anglosassone “enti no profit” (ovvero “non profit” o “not for profit”) nella quale si è inteso ricomprendere – con l'intento di evidenziare i profili di economicità dell'operato - tutti quei soggetti che operano senza avere per fine primario il conseguimento del profitto e le cui attività, anche se svolte con metodo economico, hanno come caratteristica il vincolo di non distribuzione degli utili ai propri soci, ossia l'assenza del lucro soggettivo (nel diritto anglosassone la c.d. *non distribution constraint*)<sup>8</sup>. L'assenza di scopo di lucro in senso

---

<sup>6</sup> EMANUELE, *Il non profit strumento di sviluppo economico e sociale*, cit., 20, il quale precisa che è però estremamente semplicistico e riduttivo attribuire al comparto del *non profit* un ruolo residuale e sussidiario acquisito soltanto a causa dei fallimenti dello Stato e/o del mercato. Occorre infatti considerare l'imprescindibile funzione sociale svolta da tali organismi, funzione attivata sulla spinta di motivazioni estranee al profitto, ma strettamente collegate all'esigenza di soddisfare bisogni e diritti meritevoli di tutela.

<sup>7</sup> RIVETTI, *Enti senza scopo di lucro. Terzo settore e impresa sociale. Profili di specialità tributaria tra attività no profit o for profit*, cit., 25.

<sup>8</sup> Sul punto si richiamano le osservazioni di ZOPPINI, *Enti non profit ed enti for profit: quale rapporto*, in *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, a cura di BRUSCUGLIA e ROSSI, Milano, 2000, 158, il quale evidenzia che nell'impianto ideale del codice civile, così come disegnato dal legislatore del '42, un problema di sovrapposizione e di concorrenza tra enti lucrativi ed enti non lucrativi non si poneva neanche; com'è evidente nei progetti del codice, la distinzione tra libri primo e quinto coincideva con la distinzione tra enti commerciali ed enti non commerciali. Questa concezione è oggi definitivamente tramontata, e l'esercizio dell'impresa da parte d'una associazione o d'una fondazione appare alla dottrina così come alla giurisprudenza pratica un dato ormai scontato (...). In tal senso v.: PONZANELLI, *La non profit organizations dell'esperienza statunitense*, in *Riv. dir. civ.*, 1985, I, 61. Più recentemente: FICI, *Introduzione: La riforma come opportunità per il terzo settore*, in *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, a cura di Fici, Napoli, 2018, 15 secondo cui la riforma del terzo settore mostra chiaramente che i confini tra enti del primo libro ed enti del quinto libro del codice civile sono saltati; assieme ad altre recenti discipline (come quella sulle società benefit), conferma che le strutture organizzative del quinto libro possono

soggettivo costituisce non solo il presupposto fondamentale per qualificare un'attività *no profit* ma, soprattutto, la condizione necessaria affinché gli enti *non profit* possano beneficiare di una molteplicità di incentivi fiscali contemplati da una copiosa legislazione speciale<sup>9</sup> che ha finito per dar vita, come efficacemente osservato, ad una sorta di “groviglio di leggi speciali”.<sup>10</sup>

Gli economisti, specialmente gli studiosi del mercato e delle tecniche aziendali, hanno intuito le potenzialità economiche del Terzo Settore<sup>11</sup> e anche il Parlamento Europeo<sup>12</sup> ha evidenziato il ruolo fondamentale dell'economia sociale, la quale, coniugando la redditività con la solidarietà, ha incentivato la creazione di posti di lavoro di qualità e ha rafforzato la coesione sociale, economica e territoriale, contribuendo in tal modo ad una visione del sistema economico-sociale che pone in primo piano le persone e nella quale gli individui sono più importanti del capitale<sup>13</sup>.

Non si è mancato di sottolineare che una visione prevalentemente economica del *non profit* rischia di offuscare le origini ideali, lo scopo di solidarietà e la gratuità che originariamente hanno caratterizzato l'azione degli enti del Terzo settore<sup>14</sup>: caratteri questi che emergono

---

essere impiegate per le più svariate finalità e quelle del primo libro per diverse attività (...). Cfr., altresì, CONSORTI, *Definizione giuridica e disciplina comune del Terzo settore*, in *Diritto del terzo settore*, a cura di Consorti, Gori, Rossi, Bologna, 2018, 63 ss.

<sup>9</sup> Tra la fine degli anni 80 e gli anni 90 si sono succedute molteplici leggi che hanno disciplinato l'esercizio di attività di utilità sociale da parte di enti *non profit*: le organizzazioni non governative (l. 49/1987), le fondazioni bancarie (L. 218/1990), le organizzazioni di volontariato (l. 266/91), le cooperative sociali (l. 381/91), le associazioni sportive dilettantistiche (l. n. 398/1991), le fondazioni musicali (d.lgs. 367/1996), le Onlus (d.lgs. 460/1997), le associazioni di promozione sociale (l. 383/2000), le imprese sociali (d.lgs. 155/2006) e finanche le *start up* innovative a vocazione sociale (l. 221/2012).

<sup>10</sup> DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, 287 ss.

<sup>11</sup> CONSORTI, *Definizione giuridica e disciplina comune del Terzo settore*, in *Diritto del terzo settore*, cit., 63.

<sup>12</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo del 19 febbraio 2009, cit.

<sup>13</sup> Per una rassegna dei molteplici modelli nazionali del Terzo settore in Europa si rinvia a GIUDETTI, *L'Europa e il terzo settore*, in *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, a cura di FICI, Napoli, 2018, 479 ss.

<sup>14</sup> CONSORTI, *Definizione giuridica e disciplina comune del Terzo settore*, in *Diritto del terzo settore*, cit., 63.

anche dalla definizione datane dal legislatore italiano nell'art. 1 della l. n. 106 del 2016.

Il dato normativo nel definire il Terzo settore valorizza infatti sia l'aspetto oggettivo che quello soggettivo-teleologico ricomprendendo in esso il complesso di enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi.

Tale ampia definizione - come peraltro si evince dai lavori preparatori al testo di legge - è apparsa la pre-condizione logica e giuridica per procedere al riordino e alla revisione organica della materia fin a quel momento contenuta in un variegato assetto di discipline legislative disorganiche e frammentate con conseguenti problemi di armonizzazione<sup>15</sup>: revisione che è stata demandata al governo mediante un intervento sistematico inteso “non solo a raccogliere e riordinare la disciplina esistente ma, altresì, ad innovarla modificandola quando necessario (ovvero quando ritenuto opportuno)”<sup>16</sup>.

Ciò posto, il Terzo settore rappresenta oggi un coacervo eterogeneo di fattispecie che si colloca tra lo Stato e il mercato, tra la finanza e l'etica, tra l'impresa e la cooperazione, tra l'economia e l'ecologia, che dà forma e sostanza ai principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà; infine, alimenta quei beni relazionali che, soprattutto nei momenti di crisi, sostengono la coesione sociale e contrastano le tendenze verso la frammentazione e disgregazione del senso di appartenenza alla comunità nazionale<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Agenzia delle Entrate, Audizione Camera dei Deputati, *Esame dei progetti di legge recanti Delega al Governo per la riforma del Terzo settore*, 13 novembre 2014, 4.

<sup>16</sup> Sul punto: ROSSI e GORI, Camera dei Deputati, Audizione, 10 novembre 2014 (Istituto Dirpolis – Scuola Superiore Sant'Anna), Pisa, 5. Gli Autori evidenziano che la definizione di Terzo settore esprime una certa indifferenza per la forma giuridica assunta dagli enti, e che punta tutto, da un lato, sull'assenza di scopo di lucro (fatto salvo, però, quanto previsto per l'impresa sociale) e, dall'altro, sull'attività svolta che deve rivestire alcune caratteristiche, invero, giuridicamente difficilmente apprezzabili.

<sup>17</sup> Linee Guida per la Riforma del Terzo settore, 14 maggio 2014, 1.

Gli obiettivi perseguiti con la riforma del settore sono molteplici. In primo luogo si è inteso delineare un modello di *welfare* partecipativo, ossia elaborare modalità di organizzazione ed erogazione dei servizi del *welfare* aperte alla partecipazione dei singoli, dei corpi intermedi e degli enti del terzo settore, allo scopo di ricomporre il rapporto tra Stato e cittadini, tra pubblico e privato, secondo principi di equità, efficienza e solidarietà sociale. In secondo luogo, valorizzare la potenziale crescita di occupazione insita nell'economia sociale, di cui l'attività svolta dal Terzo settore è una delle più significative espressioni, atteso anche lo sviluppo che ha contraddistinto quest'ultimo negli ultimi anni nonostante il permanere della crisi economica e finanziaria, in linea peraltro con quanto accaduto nel contesto europeo<sup>18</sup>. Ulteriore obiettivo della riforma è di premiare in modo sistematico con adeguati incentivi e strumenti di sostegno tutti i comportamenti di solidarietà dei cittadini e delle imprese, finalizzati a generare coesione e responsabilità sociale.

La riforma del Terzo settore si inquadra dunque nell'ambito del "secondo" *welfare* intendendosi con tale espressione il complesso di nuove forme di protezione e di investimento sociale che s'innesta sul pilastro del «primo» *welfare*, ossia quello edificato dallo Stato nel corso del Novecento (1945-1975)<sup>19</sup>; esso consta di nuovi modelli organizzativi, gestionali e finanziari non riconducibili allo Stato e agli altri enti territoriali, in cui operano, in ambiti ancora inesplorati dal

---

<sup>18</sup> Sul punto si riportano le osservazioni contenute nelle già citate linee guida: "Esiste (...) un tesoro inestimabile, ancora non del tutto esplorato, di risorse umane, finanziarie e relazionali presenti nei tessuti comunitari delle realtà territoriali che un serio riordino del quadro regolatorio e di sostegno può liberare in tempi brevi a beneficio di tutta la collettività, per rispondere agli attuali bisogni del secondo *welfare* e generare nuove opportunità di lavoro e di crescita professionale". Il Terzo settore italiano rappresenta un segmento della nostra economia molto spesso sottovalutato ma che, negli ultimi anni, è andato acquisendo un peso sempre maggiore, fino a valere oggi il 4,3 per cento del PIL. Le organizzazioni del Terzo settore (OTS), nonostante le recenti difficoltà legate alla crisi economica, hanno generalmente aumentato il volume delle attività svolte, mantenuto un buon equilibrio economico e patrimoniale, dimostrato una spiccata propensione per l'innovazione sociale e creato – oltre che salvaguardato – occupazione e lavoro. Sul punto: BANDERA, *La finanza sociale come leva di sviluppo e innovazione*, in MAINO E FERRERA (a cura di), *Primo rapporto su secondo welfare in Italia*, Torino, 2013, 217. Cfr., altresì, i dati riportati da Unicredit Foundation, *Ricerca sul valore economico del Terzo settore in Italia*, 2012.

<sup>19</sup> MAINO E FERRERA (a cura di), *Primo rapporto su secondo welfare in Italia*, cit., 9.

sistema pubblico, una molteplicità di attori economici e sociali, collegati in reti, dotati di un robusto ancoraggio territoriale. Di tale realtà, come si avrà modo di precisare, costituiscono un esempio significativo, appunto, taluni soggetti che operano nell'ambito della assistenza sanitaria e, segnatamente, le società di mutuo soccorso<sup>20</sup>.

### 3. *La disciplina delle società di mutuo soccorso*

Passando alla disciplina delle società di mutuo soccorso, come è già stato evidenziato in premessa, negli ultimi anni tali enti sono stati oggetto di un rinnovato interesse da parte del legislatore, il quale, con il già citato d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, ha modificato in modo sostanziale l'impianto originario della l. n. 3818 del 1886. Tale riforma, infatti, ha previsto l'obbligo in capo ai soggetti in esame di iscriversi nel registro delle imprese, nella sezione riservata alle imprese sociali; ha istituito un'apposita sezione dell'albo delle società cooperative, in cui le società di mutuo soccorso sono automaticamente iscritte, sottoponendole alla vigilanza del Ministero dello Sviluppo economico e delle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del

---

<sup>20</sup> Si richiamano le osservazioni di MAINO e FERRERA (a cura di), *ult. op. cit.*, 10 ss., in cui si evidenzia che il settore forse più emblematico in cui si sono già sviluppate in Europa molte forme di secondo *welfare* è quello dei servizi alle persone. A seguito dell'aumento della popolazione anziana e dell'occupazione femminile, è rapidamente cresciuto in molti paesi un nuovo «terziario sociale» per soddisfare bisogni e domande non coperte dal primo *welfare* nel campo della salute, dell'assistenza, dell'istruzione, delle attività culturali, ricreative e, più in generale, della «facilitazione della vita quotidiana». I soggetti che operano in questi campi variano dalle micro-imprese giovanili alle emergenti multinazionali dei servizi, pronte a investire capitali (due terzi degli asili olandesi sono oggi gestiti da una grande società inglese). Un ruolo di primo piano è svolto dagli enti filantropici e dalle fondazioni *non profit*, che non solo forniscono risorse, ma fungono da motore propulsivo in termini di organizzazione, *networking*, sperimentazione. In Francia e Gran Bretagna gli addetti del terziario sociale sono stimabili in quasi 5 milioni di unità, in Italia sono meno di 3.

movimento cooperativo; ha previsto la possibilità per tali enti di avvalersi di soci sostenitori, i quali possono essere anche persone giuridiche e possono designare sino ad un terzo del totale degli amministratori, da scegliersi tra i soci ordinari.

Ma vi è di più. Le novità più significative introdotte dal d.l. n. 179 del 2012 attengono alla sostituzione dei vecchi settori con altri e definiti ambiti in cui ora le società di mutuo soccorso sono chiamate ad operare<sup>21</sup>.

Il novellato art. 1 della l. n. 3818 del 1886, infatti, dopo aver sancito che le società di mutuo soccorso non perseguono finalità di lucro, precisa che esse possono erogare, esclusivamente in favore dei soci e dei loro familiari, prestazioni socio-sanitarie nei casi di infortunio, malattia e invalidità al lavoro, inabilità temporanea o permanente e sussidi in caso di spese sanitarie sostenute dai soci per la diagnosi e la cura delle malattie e degli infortuni. Siffatte prestazioni possono essere effettuate dalle società di mutuo soccorso anche attraverso l'istituzione o la gestione dei fondi sanitari integrativi. In altri termini, secondo la nuova previsione normativa, esse non devono necessariamente operare nell'ambito della sanità integrativa per svolgere le attività sopraenunciate ma possono scegliere, quando effettuano tali prestazioni, se operare in qualità di soggetti istitutivi o gestori di fondi sanitari integrativi oppure in qualità di enti che erogano prestazioni economiche o di assistenza sanitaria.

Le società di mutuo soccorso, inoltre, sono legittimate ad erogare prestazioni - non strettamente sanitarie - riconducibili genericamente ai servizi socio assistenziali, ovvero i servizi di assistenza familiare o l'erogazione di contributi economici ai familiari dei soci deceduti e l'erogazione di contributi economici e di servizi di assistenza ai soci che si trovino in condizione di gravissimo disagio economico a seguito dell'improvvisa perdita di fonti reddituali personali e familiari e in assenza di provvidenze pubbliche.

---

<sup>21</sup> La l. n. 3818 del 1886 nella sua versione originaria individuava gli ambiti in cui alle società di mutuo soccorso era consentito operare: assicurare ai soci un sussidio nei casi di malattia, d'impotenza al lavoro o di vecchiaia; venire in aiuto alle famiglie dei soci defunti. Esse, inoltre, potevano cooperare all'educazione dei soci e delle loro famiglie; dare aiuto ai soci per l'acquisto degli attrezzi del loro mestiere, ed esercitare altri uffici propri delle istituzioni di previdenza economica.

E' consentito, infine, a tale enti operare in settori più affini a quelli in cui erano soliti agire in conformità alla originaria formulazione della legge, ovvero nella promozione di attività di carattere educativo e culturale finalizzate alla prevenzione sanitaria e alla diffusione dei valori mutualistici.

La riforma legislativa precisa che le società di mutuo soccorso non possono operare in ambiti diversi da quelli ora delineati e non possano esercitare attività di impresa, nel senso che ad esse non è precluso tanto operare con i noti criteri di professionalità, economicità e organizzazione al fine della produzione e dello scambio di beni e servizi<sup>22</sup>, quanto piuttosto instaurare rapporti e scambi con il mercato, ossia con i non soci<sup>23</sup>. E' infatti la stessa lettera dell'art. 1 della citata l.

---

<sup>22</sup> Sul punto si richiamano le considerazioni di BUONOCORE, *Può esistere una impresa sociale?*, in *Giur. comm.*, 2006, I, 837 e s., sull'impresa sociale. L'A., in occasione dell'entrata in vigore della disciplina legislativa sull'impresa sociale introdotta dal d.lgs. n. 155 del 2006 (ora abrogato, come si vedrà in prosieguo, dal d.lgs. 112 del 2017), pur premettendo che “non è sostenibile parlare di impresa sociale allo stesso modo in cui si parla di impresa *tout court*”, tuttavia ammette che “sia giunto il tempo di abbandonare l'atteggiamento mentale di chi collega l'impresa solo ad attività speculativa nel senso deteriore del termine e che occorre pensare all'impresa se non proprio alla stregua di una mera struttura, sia pure dalle caratteristiche ben individuate, per lo meno come modo di esercizio dell'attività attraverso il quale ci si proponga a tutti i costi un fine meramente speculativo, essendo sufficiente una gestione ispirata a principi di economicità e produttività, ed escludendo, perciò, solo una gestione che eroghi beni e servizi gratuitamente o a prezzi chiaramente inferiori a quelli del costo di produzione degli uni e degli altri”. Cfr, altresì, MARASÀ, *Impresa, scopo di lucro ed economicità*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, 2014, 37, il quale ritiene che “ove si accogliesse il postulato che le fattispecie così dell'impresa in generale come dell'impresa commerciale devono essere depurate da ogni riferimento allo scopo lucrativo del soggetto, dovendosi accertare soltanto l'oggettiva economicità del metodo adottato – da intendere come programmazione idonea ad assicurare il pareggio – allora possono ricondursi alla fattispecie generale dell'art. 2082 c.c. e, concorrendo gli ulteriori presupposti dell'art. 2195 c.c., alla sottospecie dell'impresa commerciale, sia le attività produttive a fine di lucro sia quelle a fini mutualistici sia quelle a fini sociali”. Sul criterio della economicità v.: LOFFREDO, *Economicità ed impresa*, Torino, 1999.

<sup>23</sup> Con riguardo a tale aspetto cfr.: BONFANTE, *La riforma delle società di mutuo soccorso e la vigilanza delle società cooperative*, in *Società*, 2013, 7, il quale evidenzia che il divieto per le società di mutuo soccorso di esercizio dell'attività di impresa costituisce l'aspetto più infelice e contraddittorio della riforma. Infatti, da un lato, con la previsione dell'obbligo in capo a tali enti mutualistici di iscrizione nel registro delle imprese si allarga giustamente l'attività imponendo di fatto, almeno in

n. 3818 a stabilire che le società di mutuo soccorso non hanno finalità di lucro ma perseguono finalità di interesse generale, sulla base del principio costituzionale di sussidiarietà, attraverso l'esclusivo svolgimento in favore dei soci e dei loro familiari conviventi delle attività cui sono preposte.

Più recentemente, con la citata legge delega 106 del 2016 e con il successivo d.lgs. 117 del 2017 (c.d. Codice del Terzo settore), il legislatore ha confermato tale impostazione annoverando le società di mutuo soccorso – che per il resto reputiamo continuino ad essere regolate dalla l. n. 3818 del 1886 come modificata dal d.l. n. 179 del 2012<sup>24</sup> – tra gli enti del Terzo settore<sup>25</sup> che, se si eccettuano le imprese

---

certi casi, l'esistenza di una organizzazione imprenditoriale, dall'altro, tuttavia, si specifica che le società di mutuo soccorso non possono svolgere attività di impresa. Secondo l'A. è evidente che, con riguardo alla definizione di imprenditore di cui all'art. 2082 c.c., si intendeva far riferimento all'assenza di rapporti e di scambi con il mercato ossia con i non soci, ma questa precisazione in futuro potrebbe non bastare se anche nel nostro ordinamento, sulla scia degli orientamenti comunitari, prendesse piede la concezione di impresa come sinonimo di attività economica.

<sup>24</sup>In tal senso: CONSORTI, *I soggetti del Terzo settore*, in *Diritto del terzo settore*, cit., 97.

<sup>25</sup> Il d.lgs. n. 117 del 2017, c.d. Codice del Terzo settore, consta di XII Titoli e 104 articoli e rappresenta uno dei principali interventi attuativi dell'obiettivo di riordino e revisione organica del Terzo settore perseguito con la legge delega n. 106: esso, all'art. 4, introduce una categoria generale di enti del Terzo settore all'interno della quale rientrano soggetti che in passato erano già stati oggetto di discipline normative speciali quali le imprese sociali, le società di mutuo soccorso e le cooperative; a questi si aggiungono gli enti filantropici e le reti associative che non avevano trovato una specifica regolamentazione. L'elencazione di tali soggetti si chiude con una formula residuale di carattere generale che ricomprende all'interno della categoria tutti quei soggetti di natura privata diversi dalle società che operano senza scopo di lucro e svolgono attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di danaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione di scambio di beni o servizi; il successivo art. 5 consente, pertanto, di aggiornare con d.PCM l'elenco delle attività di interesse generale.

sociali, sono infatti caratterizzati da non lucratività nel senso già indicato di assenza del c.d. lucro soggettivo<sup>26</sup>.

Quanto alle imprese sociali – qualifica che non può essere assunta dalle società di mutuo soccorso<sup>27</sup> – è appena il caso di aggiungere che la relativa disciplina, originariamente contenuta nel d.lgs. n. 155 del 2006, è stata oggetto di riordino e revisione ad opera della già citata l. 106 del 2016. In attuazione della delega contenuta in siffatto provvedimento, è stato emanato il d.lgs. 112 del 2017, il quale ha abrogato, all'art. 19, il d.lgs. n. 155 del 2006, e ha ridisegnato la disciplina della impresa sociale. Quest'ultima, pur rientrando nella categoria degli enti del Terzo settore, è stata oggetto di una regolamentazione specifica, non coincidente con quella generale dettata dal Codice del terzo settore<sup>28</sup>. Più precisamente, sulla base del nuovo assetto normativo, le imprese sociali possono destinare eventuali utili ed avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio (art. 3, comma 1); possono, inoltre, se costituite nelle forme di cui al libro V del codice civile, destinare una quota inferiore al cinquanta per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali (dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti) alla distribuzione di dividendi ai soci nel limite dell'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato (art. 3, comma 3, lett. b). Ne deriva che in base a quest'ultimo inciso le imprese sociali societarie possono remunerare il capitale sociale entro certi limiti

---

<sup>26</sup> RACUGNO, *Dagli enti del terzo settore alle società di mutuo soccorso. Sanità integrativa e metodo economico*, in *Il nuovo dir. delle società*, 10, 2018, 1431 ss.; FICI, *Fonti della disciplina, nozione e governance degli Enti del Terzo settore*, in *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, cit., 90, spec. nt. 22, il quale precisa che solo nelle imprese sociali è ammessa una parziale lucratività soggettiva, cioè la possibilità di distribuire, entro determinati limiti, oggettivi e soggettivi, dividendi ai soci. Con riguardo alla *governance* degli Enti del terzo settore v.: TOLA, *La governance degli enti del terzo settore*, in *Riv. soc.*, in corso di pubblicazione, dattiloscritto consultato per gentile concessione dell'A.

<sup>27</sup> MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità. Forme organizzative e pubblicità*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 3, 2018, 674, nt. 4; LUCARINI, *Le società di mutuo soccorso nella legge di riforma del Terzo settore*, in *Non profit*, 2017, 248.

<sup>28</sup> Sui rapporti tra la fattispecie generale di ente del terzo settore e le particolari categorie di enti del terzo settore si rimanda a FICI, *Fonti della disciplina, nozione e governance degli enti del terzo settore*, cit., 83 ss.

soggettivi ed oggettivi<sup>29</sup>, con la conseguenza che in tali enti, differentemente dagli altri del Terzo settore di cui al d.lgs n. 117 del 2017, comprese le società di mutuo soccorso, l'assenza dello scopo di lucro soggettivo non è totale<sup>30</sup>.

Tornando alle società di mutuo soccorso, va precisato che l'art. 5, lett. j) della legge delega n. 106 del 2016 ha previsto un regime transitorio per le società già esistenti alla data di entrata in vigore della l. n. 3818 del 1886 che intendano rinunciare alla veste di società di mutuo soccorso oggetto dell'intervento riformatore per continuare ad operare quali associazioni senza fini di lucro. Tale regime transitorio è

---

<sup>29</sup> Nello specifico, l'art. 3, comma 3 del d.lgs. n. 117 del 2017 stabilisce che l'impresa sociale può destinare una quota inferiore al cinquanta per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti:

a) se costituita nelle forme di cui al libro V del codice civile, ad aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato dai soci, nei limiti delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati, calcolate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per il periodo corrispondente a quello dell'esercizio sociale in cui gli utili e gli avanzi di gestione sono stati prodotti, oppure alla distribuzione, anche mediante aumento gratuito del capitale sociale o l'emissione di strumenti finanziari, di dividendi ai soci, in misura comunque non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato;

b) a erogazioni gratuite in favore di enti del Terzo settore diversi dalle imprese sociali, che non siano fondatori, associati, soci dell'impresa sociale o società da questa controllate, finalizzate alla promozione di specifici progetti di utilità sociale.

<sup>30</sup> Sul punto v: MARASA, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità. Forme organizzative e pubblicità*, cit., 677 e s. il quale evidenzia che nella disciplina dell'impresa sociale – diversamente da quanto si è constatato essere previsto per gli altri ETS – le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale non sono imposte *in via esclusiva*, (corsivo dell'A.) confermandosi così che esse si risolvono sostanzialmente nell'esclusione (o compressione) del fine di lucro c.d. soggettivo e nella devoluzione altruistica (o parzialmente altruistica) del patrimonio residuo. Cfr., altresì, FICI, *Fonti della disciplina, nozione e governance degli enti del terzo settore*, cit., 100 e s. il quale osserva che consentendo alle sole imprese sociali il perseguimento dello scopo di lucro alle condizioni stabilite dall'art. 3 del d.lgs. 112 del 2017, il legislatore è voluto giungere ad un compromesso tra i benefici intrinseci nell'assenza di scopo di lucro e la necessità di dotare un ETS (necessariamente e tipicamente) imprenditoriale, come l'impresa sociale, di un necessario strumento di finanziamento, qual è il capitale di rischio.

stato definito con particolare riguardo alle condizioni per mantenere il possesso del loro patrimonio, che deve essere comunque volto al raggiungimento di finalità solidaristiche. In attuazione di tale delega, il Codice del terzo settore, all'art. 43, consente alla società di mutuo soccorso che nel prossimo triennio volessero trasformarsi in associazioni del Terzo settore o in Associazioni di promozione sociale di mantenere il loro patrimonio in deroga a quanto contemplato dall'art. 8, comma 3, della legge del 1886 così come modificata dal d.l. del 2012. Il successivo art. 44, comma 2, inoltre precisa che se le società di mutuo soccorso hanno un patrimonio inferiore ai 50.000 euro e non gestiscono fondi sanitari integrativi, non sono assoggettate all'obbligo di iscriversi nella sezione imprese sociali presso il registro delle imprese ma devono iscriversi nell'apposita sezione del registro unico del terzo settore (c.d. Runts)<sup>31</sup>.

4. *(Segue) Le società di mutuo soccorso nel codice delle assicurazioni.*

Vanno infine richiamate le norme del codice delle assicurazioni dedicate alle società di mutuo soccorso. L'art. 345 cod. ass. annovera gli enti in esame tra i soggetti esonerati dalla disciplina assicurativa, facendo salva l'ipotesi in cui si impegnino a pagare agli iscritti somme di danaro sotto forma di capitali o di rendite complessivamente superiori a centomila euro; in tale ipotesi esse sono sottoposte alle disposizioni del titolo IV, ossia alla disciplina di particolari mutue

---

<sup>31</sup> E' ipotizzabile che le suddette previsioni siano dedicate a quelle società di mutuo soccorso che, all'indomani della riforma del 2012 (art. 23 del d.l. n. 179 del 2012), operavano in qualità di enti di piccole dimensioni esercenti attività meramente erogativa di servizi che intendessero operare con uno schema dell'associazione senza procedere all'iscrizione nel registro delle imprese, scelta che avrebbe comportato la perdita della loro natura di società di mutuo soccorso, la cessazione della loro esistenza o, in alternativa, la trasformazione in altri enti con conseguente devoluzione ad altre società di mutuo soccorso ovvero ad uno dei Fondi mutualistici o al corrispondente capitolo di bilancio dello Stato ai sensi degli articoli 11 e 20 della l. n. 59 del 1992.

assicuratrici<sup>32</sup>. Inoltre, qualora stipulino contratti di assicurazione per conto dei loro iscritti, sono assoggettate alle regole di comportamento dettate dal Titolo IX, capo III, cod. ass. per gli intermediari assicurativi nonché alle norme relative ai contratti di assicurazione di cui al Titolo XII del medesimo codice.

La suindicata disciplina legislativa è quindi chiara nel non precludere, in assoluto, alle società di mutuo soccorso l'esercizio dell'attività assicurativa, purché entro determinati limiti di natura quantitativa; è peraltro chiara anche nell'identificare le conseguenze del superamento di siffatti limiti, ovvero il loro assoggettamento alla disciplina delle particolari mutue assicuratrici con le quali gli enti in esame presentano maggiori profili di contiguità<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Sul punto cfr.: DE LUCA, *Le particolari mutue assicuratrici (artt. 52-56)*, in *Il nuovo codice delle assicurazioni. Commento sistematico*, a cura di Amoroso e Desiderio, Milano, 2006, 191 ss.

<sup>33</sup> Le società di mutuo soccorso sono state oggetto di un dibattito, peraltro non interamente sopito, riguardante la loro natura giuridica. Relativamente a quest'ultima, possono individuarsi tre fondamentali filoni che riconducono gli enti in esame rispettivamente alle associazioni, alle società cooperative e alle mutue assicuratrici. I sostenitori della natura associativa delle società di mutuo soccorso (RUBINO, *Le associazioni non riconosciute*, 1952, Milano, 19; BASSI, *Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici*, in *Commentario Schlesinger*, Milano, 1988, p. 201; VERRUCOLI, *Rassegna in tema di cooperative*, cit., p. 932. In giurisprudenza, cfr.: Cass. 2 ottobre 2000, n. 12992, per un'analisi critica della quale v. ROSSETTI, *Il diritto delle assicurazioni*, 1, Padova, 2012, 124) fanno principale leva sulla circostanza che tali enti non esercitano un'attività imprenditoriale. Altra parte della dottrina (BONFANTE, *Delle imprese cooperative*, Bologna, 1999, p. 174) e della giurisprudenza (Cass. 16 luglio 1968, n. 2570 in *Foro. it.*, 1969, I, 106; Trib. Udine 2 maggio 1985, in *Società*, 1985, 1309) ha ricondotto gli enti in esame alla società cooperativa, sul presupposto che quest'ultima è storicamente germinata dal mutuo soccorso e che molte società di mutuo soccorso hanno adottato la forma della società cooperativa. Le società di mutuo soccorso sono state, infine, ricondotte da altro orientamento (VOLPE PUTZOLU, *Società di mutuo soccorso e mutue assicuratrici*, cit., 368, spec. 392 ss.; ROCCO, *Mutuo soccorso*, in *Novissimo digesto it., appendice*, Torino, 1984, V, 175. In giurisprudenza: Trib. Roma 2 marzo 1957, in *Riv. giur. lav.*, 1957, II, 501 ss.) alle mutue assicuratrici alle quali si ritengono applicabili, oltre che le norme sul contratto di assicurazione, quelle in tema di società cooperative, posto che pur perseguendo entrambe lo scopo mutualistico, lo realizzano con modalità differenti che non consentono una piena assimilazione delle due figure. La tesi che riconduce le società di mutuo soccorso ad una tipologia di società mutualistiche *sui generis* è ascrivibile a PETRELLI, *Natura giuridica e disciplina delle società di mutuo soccorso*, in *Studi e materiali in tema di riforma delle società cooperative*, Milano, 2005, 415, in cui è

Alla luce di quanto esposto, emerge che le società di mutuo soccorso ancora oggi possano suscitare alcune preoccupazioni allorquando assumano rischi assicurativi in quanto non soggiacciono ai vincoli ben più significativi dettati per le compagnie di assicurazione dalle norme sull'esercizio della impresa di assicurazione<sup>34</sup>.

La disciplina attuale infatti non impone alle società di mutuo soccorso di adottare un procedimento, analogo a quello adottato dalle imprese assicurative, che garantisca una correlazione tecnico attuariale tra contributo erogato dall'iscritto ed entità della prestazione effettuata dalla società di mutuo soccorso.

Sotto questo profilo si ritiene fondamentale che le società di mutuo soccorso osservino rigorosi obblighi di trasparenza nei confronti dei destinatari delle prestazioni in ordine alla effettiva entità della prestazione promessa e correlativamente si reputa indispensabile

---

rinvenibile un'accurata ricostruzione degli orientamenti concernenti la natura giuridica di siffatti enti.

<sup>34</sup> Analoghe preoccupazioni erano emerse intorno agli anni settanta, all'indomani dell'entrata in vigore della l. 24 dicembre 1969 n. 990, allorquando in seno alla dottrina e alla giurisprudenza era sorto il dibattito in ordine alla possibilità per le società di mutuo soccorso di stipulare contratti di assicurazione contro il rischio della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, dal momento che alcuni tra siffatti enti avevano avviato tale prassi; dibattito peraltro che si è risolto nel senso di riaffermare la preclusione di esercizio dell'attività assicurativa in capo agli enti di mutuo soccorso. Per la ricostruzione della questione cfr.: LA TORRE, *Delle mutue assicuratrici*, in *Le assicurazioni* (a cura di La Torre), Milano, 2014, 472 ss.; v. anche le interessanti osservazioni di BUSSOLETTI, *Società di mutuo soccorso e abilitazione all'esercizio di attività assicurativa*, in *Riv. dir. comm.*, 1975, I, 31 ss., il quale, all'epoca del fenomeno della copertura del rischio di responsabilità civile auto da parte delle società di mutuo soccorso, evidenziava come il naturale portato di tale situazione fosse "il contrapporsi di due grandi gruppi di pressione, facenti capo rispettivamente alle compagnie di assicurazione e alle società di mutuo soccorso, che, per ragioni evidentemente economico-politiche, prima ancora che in base a motivazioni rigorosamente giuridiche, negano o sostengono l'abilitazione delle società di mutuo soccorso ad operare nel ramo dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità derivante dalla circolazione dei veicoli, e, più in generale, nel settore delle assicurazioni private". Lo stesso A., peraltro, ha ammesso la legittimità dell'esercizio - sia pure in via accessoria - da parte delle società di mutuo soccorso dell'attività assicurativa (42 ss.). Cfr., altresì, SAVINO, *Le società di mutuo soccorso e l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile auto*, in *Ass.*, 1975, I, 229 ss., spec. 244 ss., ove sono presenti riferimenti dottrinari e giurisprudenziali sulla tematica in esame.

l'apprestamento di un processo di vigilanza idoneo ad accertare l'osservanza di siffatti oneri informativi che consentano al "consumatore" di prestazioni socio-assistenziali di valutare di aderire ad un fondo sanitario istituito da una società di mutuo soccorso o, viceversa, di optare per l'adesione ad un "programma socio assistenziale" proposto da una impresa di assicurazione, ovvero un soggetto con ben più solide garanzie di solvibilità. Non è casuale che nell'indagine conoscitiva sulla sanità integrativa<sup>35</sup>, tutt'ora in corso, l'Ivass abbia evidenziato come le segnalazioni trasmesse circa i disservizi dei fondi sanitari integrativi rivelino una estrema difficoltà per gli aderenti di individuare il soggetto sul quale grava l'obbligo di garantire la prestazione sanitaria e il contenuto della stessa. In molteplici casi l'Istituto ha riscontrato che le prestazioni sanitarie sono garantite da soggetti diversi dalle imprese di assicurazione, quali le società di mutuo soccorso sulle quali l'Ivass, salvo quanto contemplato dall'art. 345 cod. ass., non può esercitare l'attività di vigilanza. La proposta dell'Istituto è di attuare, analogamente a quanto prescritto dal codice delle assicurazioni e dai regolamenti Ivass, misure atte a garantire l'assoluta trasparenza e chiarezza del contenuto delle prestazioni garantite dai piani sanitari; tale obiettivo potrebbe essere raggiunto imponendo l'adozione di un nomenclatore unico delle prestazioni sanitarie integrative, qualunque sia il soggetto (impresa di assicurazione, società di mutuo soccorso, cassa di assistenza) che propone l'adesione al piano, di modo tale da eliminare la significativa disomogeneità che, allo stato, sussiste tra i molteplici piani sanitari proposti e, conseguentemente, consentire agli aderenti una comparazione fra gli stessi.

Va tuttavia osservato che l'assenza dello scopo di lucro, prescritta, come si è avuto modo di constatare, dal legislatore sin dalla emanazione della l. n. 3818 del 1886, consente a siffatti enti di proporre condizioni ben più vantaggiose rispetto a quelle praticate dalle imprese assicurative senza che tale circostanza, peraltro, le esoneri dall'esercitare la loro attività con i criteri di economicità, organizzazione e professionalità. L'applicazione di contributi di entità

---

<sup>35</sup> Indagine conoscitiva in materia di fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale avviata nel dicembre 2018 dalla XII Commissione permanente (Affari sociali) della Camera dei Deputati.

inferiore rispetto ai premi fissati dalle imprese di assicurazione avrebbe, pertanto, l'indubbio vantaggio di consentire a soggetti appartenenti alle fasce più deboli della popolazione di accedere a prestazioni che altrimenti sarebbero loro precluse perché o non contemplate dal Servizio sanitario nazionale nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza o perché, pur rientranti in quest'ultimi, esigono tempi di attesa che di fatto vanificano la effettiva possibilità di fruirne.