



1889

Dott. FERNANDO GAZZETTI

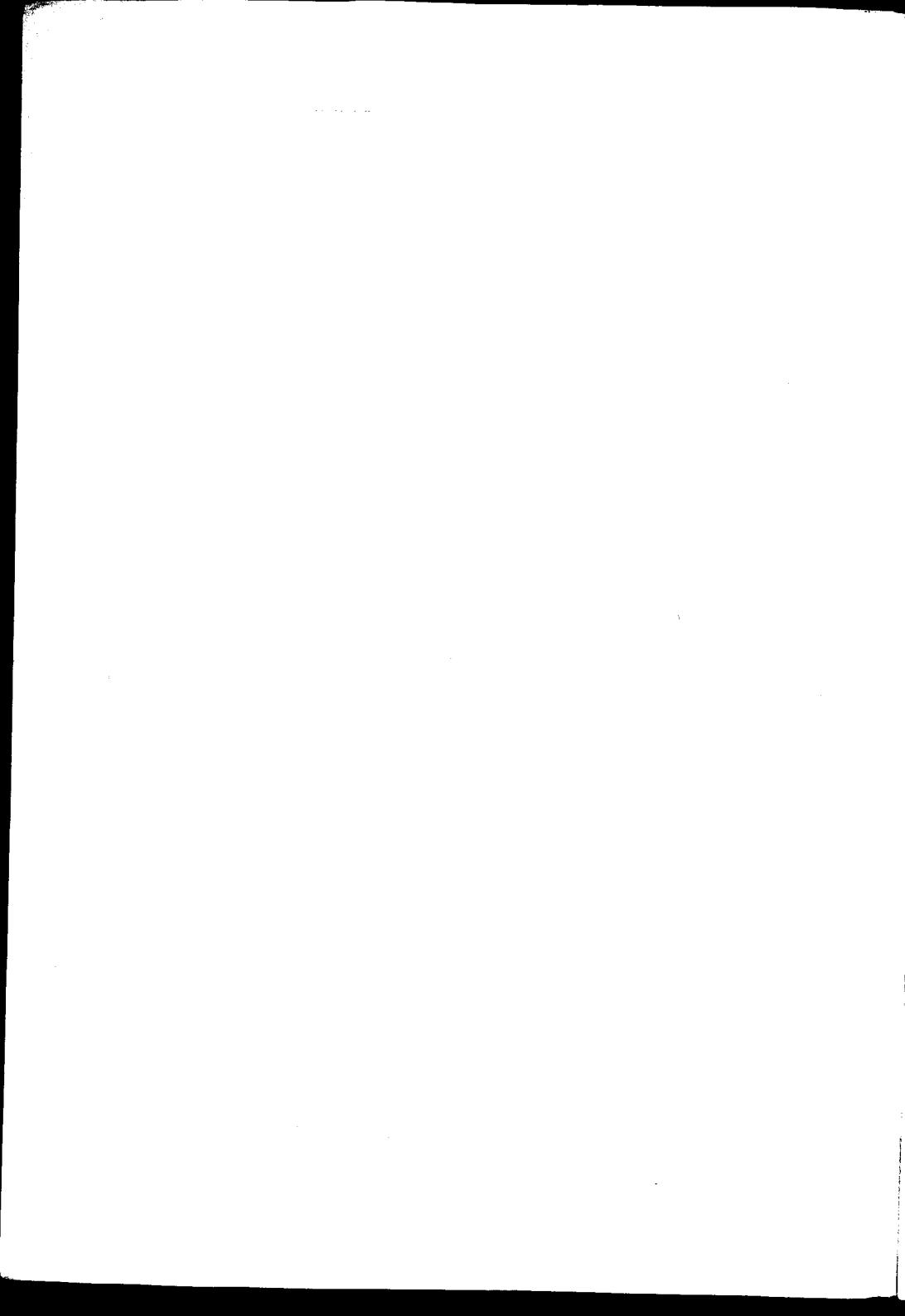
Principî teorici della mutualità

ESSENZA DEL PROBLEMA
NECESSITÀ DI UN'INDAGINE TEORICA

(Estratto da "Le Forze Sanitarie", - n. 23, del 15 dicembre 1938-XVII)



STABILIMENTO TIPOGRAFICO «EUROPA» — ROMA, VIA DELL'ANIMA, 46

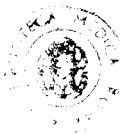


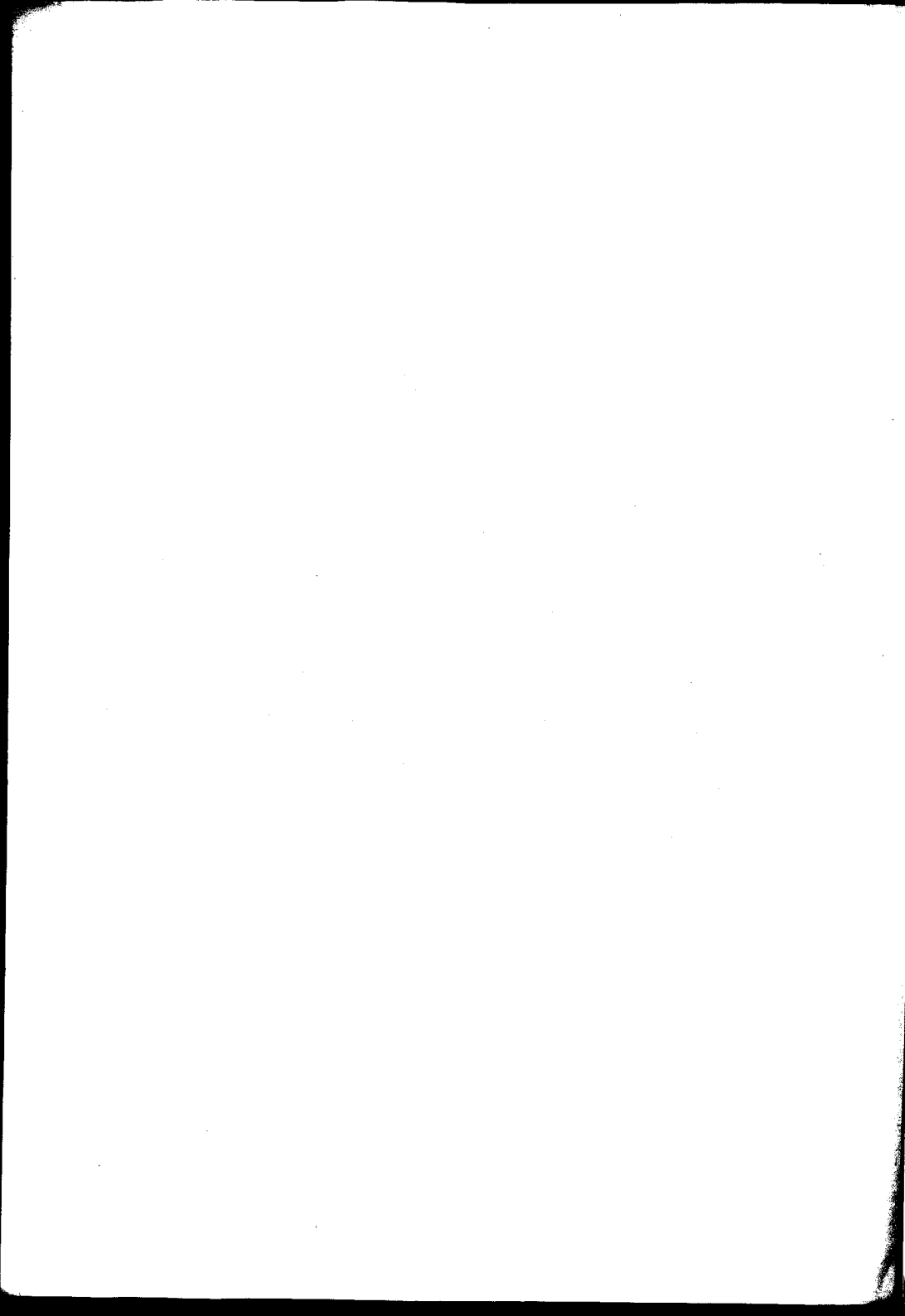
Dott. FERNANDO GAZZETTI

Principî teorici della mutualità

ESSENZA DEL PROBLEMA
NECESSITÀ DI UN'INDAGINE TEORICA

(Estratto da "Le Forze Sanitarie", - n. 23, del 15 dicembre 1938-XVII)





Non si può onestamente affermare che la mutualità abbia una lunga, nè tanto meno gloriosa tradizione nel nostro Paese, in quanto un esperimento su vasta scala, in questo campo, è stato fatto solo di recente, e per iniziativa quasi esclusiva delle associazioni sindacali.

Infatti, eccezion fatta per qualche istituto assistenziale creato dall'amministrazione statale — e del quale, d'altra parte, si è resa necessaria una riorganizzazione su nuove basi negli ultimissimi anni —, per qualche Cassa mutua o associazione di mutuo soccorso di esclusiva influenza locale, e per tacere della condizione di cose, ereditata nelle provincie delle Venezie Giulia e Tridentina, a seguito della scomparsa dell'Impero austro-ungarico, un esperimento mutualistico in grande stile si è avuto in Italia dopochè le organizzazioni sindacali dei lavoratori, risolti i più urgenti problemi inerenti alla disciplina dei rapporti di lavoro, hanno cercato di dare attuazione pratica alla norma contenuta nell'art. 1 della legge 3 aprile 1926, n. 563, ribadita in seguito dalla dichiarazione XXIX della «Carta del Lavoro» che suona così: «L'assistenza ai propri rappresentati, soci o non soci, è un diritto e un dovere delle associazioni professionali. Queste debbono esercitare direttamente le loro funzioni di assistenza, nè possono delegarle ad altri enti ed istituti, se non per obiettivi d'indole generale, eccedenti gli interessi delle singole categorie».

Queste sono le sole *raccomandazioni* giuridiche, credo, che hanno determinato l'attuale

sviluppo della mutualità sindacale; e che noi abbiamo qui riportate solamente per intelligenza personale di quel lettore che visse eventualmente al di fuori dell'esperienza mutualistica e fosse comunque poco pratico di leggi e regolamenti sindacali. Ai fini del presente studio non interessano affatto le questioni giuridiche relative alla costituzione e al funzionamento delle Casse mutue, essendo nostro compito di ricercare le origini logiche del fenomeno, e i principi teorici che regolano o meglio dovrebbero regolare il funzionamento delle Casse mutue, in modo che la loro esistenza fosse giustificata: nè tenteremo allo stato attuale, di dare una definizione precisa di Cassa mutua, mancando ancora troppi elementi per una formulazione soddisfacente. Ci limiteremo perciò a fornire alcuni cenni descrittivi sulle proporzioni assunte dalla mutualità italiana con la riserva, naturalmente, di fornire dati più precisi su ciascun istituto assistenziale o Cassa mutua, mano a mano che si presenterà l'occasione.

Allo stato attuale sono costituite Casse mutue per gli operai e gli impiegati dell'industria, per i braccianti e salariati agricoli, per i coloni e mezzadri, per gli impiegati di aziende agricole e forestali, per i lavoratori del commercio, per i ferrovieri, per i salariati dello Stato, e per alcune categorie di professionisti e di artisti. Per avere del fenomeno una misura più adeguata il lettore deve tener presente, inoltre, che molti enti parastatali, come ad es. le Confederazioni nazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori e

quella dei professionisti e degli artisti, hanno costituito Casse di assistenza per il personale dipendente, sia delle sedi centrali che degli uffici provinciali. Naturalmente tutti questi enti assistenziali, pur differendo nell'organizzazione, nei metodi di finanziamento, come pure nelle forme dell'assistenza prestata, che può essere diretta o indiretta, parziale o totalitaria, hanno in comune il fine di venire incontro, finanziariamente, alle necessità che sorgono soprattutto a causa di malattie. Lasciando per ora da parte questi aspetti del problema con la riserva di ritornarci su con un'indagine più diffusa, sta il fatto che il fenomeno ha assunto proporzioni così vaste da richiamare su di sé l'attenzione dello studioso, soprattutto per la ragione che — anche a prima vista ciò appare — si è andati innanzi finora nell'esperimento senza un punto di riferimento e una direttiva teorica, che giustificasse via via, sanzionandola, l'esperienza di tutti i giorni. Chi scrive, per personale esperienza quotidiana si è venuto persuadendo in questi ultimissimi anni, e confermando sempre più nella convinzione che le varie Casse mutue hanno iniziato il loro *curriculum vitae*, sotto il segno dell'empirismo più presuntuoso e sovente dell'improntitudine, sicchè ha voluto tentare, urgentemente, una indagine teorica per la ricerca dei principi economici che regolano o dovrebbero regolare queste iniziative, prima che le cose vadano tanto innanzi, da rendere la situazione difficilmente modificabile sul terreno pratico.

Il lettore sa che quando un'istituzione di questo genere, specie se largamente assicurata contro i rischi economici che incombono sulle altre imprese, abbia acquisita la terribile forza d'inerzia creata dai costi costanti, disperata impresa riesce il procedere a modifiche o a raddrizzamenti anche perchè problemi del genere tendono ad assumere aspetti politici. Abbiamo detto «principi economici», perchè la mutualità, come la cooperazione (1), è retta dagli stes-

si principi economici che regolano e giustificano la vita di qualsiasi altra impresa, non essendo nè una iniziativa culturale nè tanto meno un istituto di beneficenza. Infatti la Cassa mutua, per scendere nel caso specifico, trasforma i capitali a sua disposizione in servizi assistenziali (assistenza medico-chirurgica generica o specialistica, farmaceutica e ostetrica, ecc.) e per ciò stesso esplica un'attività di vera e propria intrapresa economica. Il fatto che la Cassa mutua non ha tra i suoi fini, quello di assicurare un profitto ai capitalisti, non implica che essa non sia una normale impresa economica, poichè il profitto c'è, o meglio ci dovrebbe essere e dovrebbe anzi essere costituito dai vantaggi, anche se non di natura appariscente, che gli iscritti si aspettano di avere dalla sostituzione della nuova forma di assistenza a quella che è possibile assicurarsi da soli, rivolgendosi cioè direttamente al medico, al farmacista per l'acquisto dei medicinali e all'ostetrica per l'assistenza ai parti. Un paragone può agevolmente farsi tra Cassa mutua e qualsiasi azienda di servizi pubblici, la quale, pur non friggendosi fini di lucro, resta sempre un'impresa economica, retta da principi economici. Per quanto riguarda il carattere di queste aziende di servizi pubblici, il lettore può consultare le argomentazioni contenute nel capitolo «Teoria della tassa» del classico libro di ANTONIO DE VITI DE MARCO: *Principi di economia finanziaria*; argomentazioni che s'applicano, unitamente a quelle contenute nel citato scritto di MAFFEO PANTALEONI, in gran parte al caso nostro. Non è necessario insistere ancora sull'argomento.

Da quanto precede deriva che la trasformazione dei capitali in servizi assistenziali — ciò che avviene o deve avvenire in ogni impresa economica anche se non sorta sotto il crisma del riconoscimento giuridico — deve essere tale, se la Cassa mutua vuole trovare una giustificazione razionale alla sua esistenza, da soddisfare ai seguenti principi economici:

1) la Cassa mutua deve assicurare agli iscritti una assistenza più efficiente di quella che gli

(1) MAFFEO PANTALEONI: *Principi teorici della Cooperazione*, in « *Ertemi di Economia* », vol. II, Bari, Laterza, 1924.

iscritti, con gli stessi mezzi finanziari, si assicurerebbero senza il nuovo sistema introdotto;

2) oppure la Cassa mutua deve assicurare agli iscritti, *con minore spesa*, un'assistenza della stessa efficienza, di quella che potrebbero assicurarsi di propria iniziativa;

3) gli eventuali vantaggi che la Mutua assicura agli iscritti, debbono essere frutto di una abile organizzazione, condotta secondo rigorosi principi economici, e non di una situazione privilegiata creata da un regio decreto.

In altre e più eloquenti parole la trasformazione dei capitali in assistenza non deve avvenire a danno degli interessi legittimi delle categorie sanitarie. Vedremo in seguito che cosa debba intendersi per interessi *legittimi* dei medici, dei farmacisti e delle ostetriche, quando cioè passeremo a indagare i problemi economici di queste professioni.

E ciò è evidente poichè, in caso contrario, questa trasformazione non è logicamente giustificata, non essendo stato sancito — pare — nella «Carta del Lavoro» o in altro documento corporativo che l'assistenza deve venire fatta a spese delle categorie sanitarie italiane.

Questi principi economici sono quelli generali che, *mutatis mutandis*, regolano la vita di ogni impresa economica che vuole vivere e vive delle proprie forze: ma con questo non è esaurito il nostro compito, in quanto occorre ricercare i principi specifici della mutualità, cioè quelli che dovrebbero presiedere alla trasformazione dei fondi raccolti in servizi assistenziali, in modo che l'esistenza delle Casse mutue ne riesca, se possibile, giustificata. In altre parole è necessario esaminare il metodo di finanziamento, le diverse voci del bilancio delle Mutue, perchè sia possibile di fare un paragone tra costi e assistenza: paragone che nel nostro caso vien facilitato dall'alternativa costituita dall'assistenza quale è possibile procurarsi sul libero mercato. Poichè presunzione di ogni Mutua è comunemente quella di prestare un'assistenza più estesa e più efficiente, c'è da esaminare se questa estensione o supplemento di assistenza

non venga a costare troppo, e se eventualmente non sia possibile studiare un metodo più semplice e perciò stesso, oserei dire, più economico per cui questo supplemento di assistenza sia dato a migliori condizioni.

Problemi particolari delle Casse mutue sono, tra gli altri, i seguenti:

1) Quale dovrà essere la misura del contributo da porre a carico degli iscritti e come determinarla?

2) Qual'è la migliore ripartizione dei mezzi a disposizione tra le varie forme d'assistenza?

3) Fino a che punto l'assistenza deve e può essere estesa, senza che gli interessi degli stessi assistiti vengano manomessi?

Questo problema sorge a causa della quasi generale obbligatorietà dell'iscrizione alle Casse mutue.

4) Qual'è il comportamento delle spese di amministrazione delle Casse mutue e qual'è il limite oltre il quale non possono spingersi, senza che esse diventino iniziative antieconomiche?

5) Quali sono e quali dovrebbero essere i rapporti tra categorie sanitarie e Casse mutue, perchè gl'interessi delle une e delle altre non siano manomessi? In altre parole quali sono le tariffe per le prestazioni professionali agli iscritti alle Casse mutue.

Inoltre lo studioso non si può esimere dal preoccuparsi dell'influenza che le Casse mutue, con la loro organizzazione amministrativa di carattere semipubblico, esercitano sull'espansione di quello che possiamo chiamare «costo costante sociale», dei costi cioè che una Nazione deve sopportare per la sua organizzazione politico-sociale. Questo costo costante sociale, già di se stesso sì dinamico — come è provato dalla costante espansione delle spese degli enti statali e parastatali in senso orizzontale e verticale — viene ad avere con la nuova macchina burocratica che sorge con l'organizzazione amministrativa mutualistica, un addizionale aumento. Data la natura di questi costi, dinamici ma anche rigidi, sorge il problema di vedere se convenga

o meno, dal punto di vista dell'interesse nazionale, di inserire questo nuovo aggravio permanente nel bilancio nazionale.

Infine, e questo probabilmente è il problema più spinoso al quale la mutualità abbia dato vita, v'è da ricercare un equilibrio tra i quattro elementi fondamentali del fenomeno, e precisamente: contributi, spese di amministrazione, assistenza, compensi delle prestazioni professionali.

E' evidente che ognuno di questi elementi è funzione dell'altro e viceversa. Cioè, se il contributo è più o meno alto, più o meno larga sarà l'assistenza che potrà essere data agli iscritti e più o meno alte potranno essere le retribuzioni dei sanitari. Se le spese di amministrazione avranno una più o meno forte incidenza

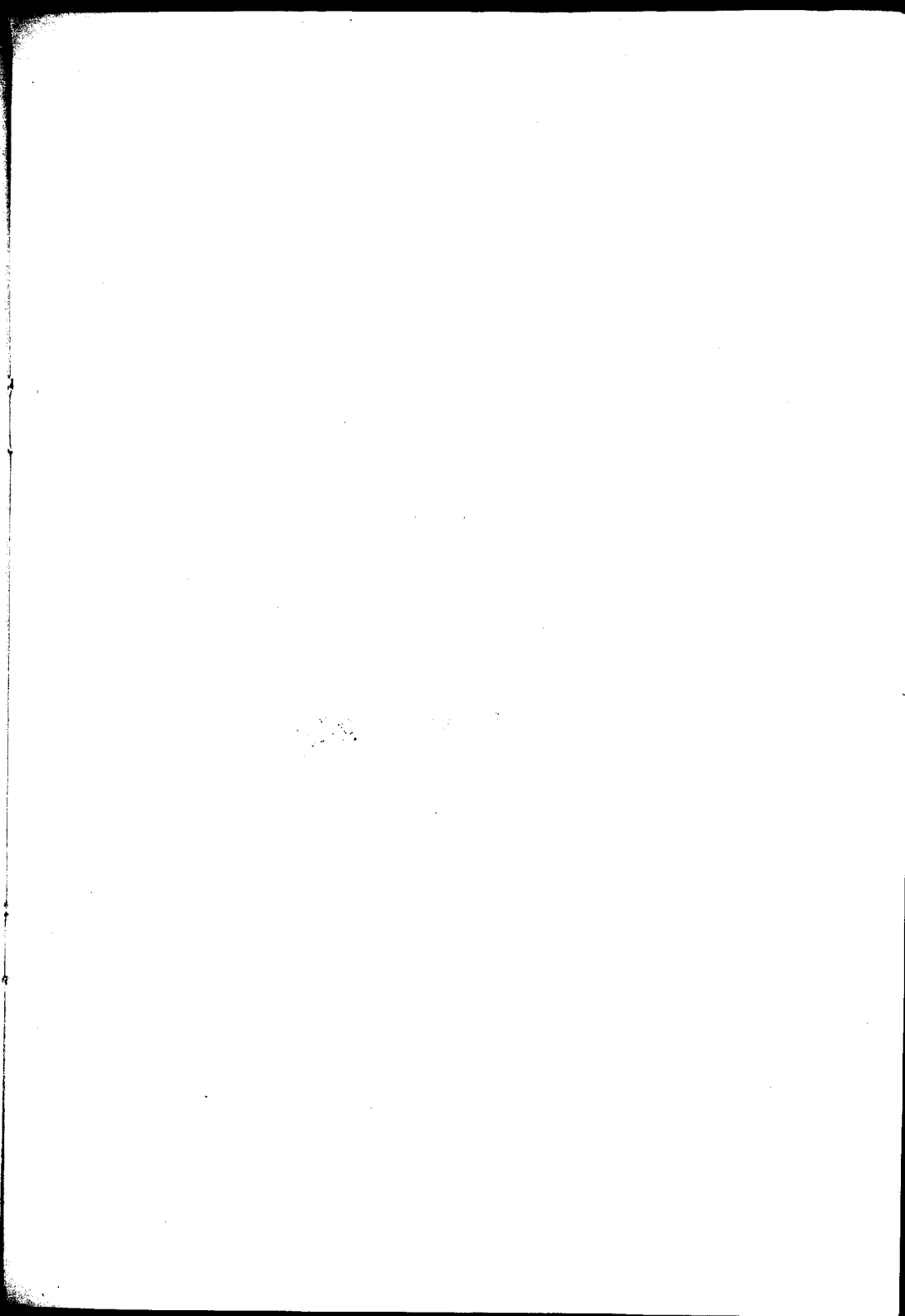
sui proventi delle Casse, un contraccolpo risentiranno, a lungo andare, l'assistenza, le tariffe e i contributi stessi. Occorre perciò un'analisi completa ed esauriente per accertare quale di questi quattro mobili elementi primordiali occorre fissare per creare un sistema stabile e duraturo.

Problema non semplice come si vede, ma che deve essere affrontato se si vuole raggiungere un efficiente servizio mutualistico.

Queste e altre questioni saranno da noi in seguito esaminate, ma la prima di tutte è quella di appurare i motivi razionali che hanno determinato il fenomeno mutualistico. Questa è, in ordine logico, la prima delle questioni da considerare, e perciò formerà oggetto di esame nel successivo articolo.

57696





328138

