

Confcooperative

DOCUMENTO

DI CONSULTAZIONE

“LE MUTUE NELL'EUROPA ALLARGATA”

1. Premessa

La Confederazione Cooperative Italiane è la principale organizzazione di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo italiano. Nata nel 1919 per raggruppare le cooperative di ispirazione cristiana, aderisce all'Alleanza Cooperativa Internazionale e si uniforma ai principi e valori della cooperazione Mondiale.

Confcooperative è capillarmente presente in tutto il territorio nazionale italiano con un'organizzazione che si articola in: 22 Unioni di livello regionale, 80 Unioni provinciali, 5 Unioni interprovinciali, 15 Federazioni regionali di Banche di Credito Cooperativo.

L'organizzazione è articolata, inoltre, in 8 Federazioni Nazionali di Settore (Agricoltura, Abitazione, Pesca, Produzione e Lavoro, Consumo, Cultura Turismo e Sport, Solidarietà Sociale, Credito) ed in un Segretariato del Mutue.

Confcooperative associa circa 20.000 imprese cooperative, in rappresentanza di 3.000.000 di soci, che danno lavoro a 372.000 persone, con un fatturato complessivo di 38.582 milioni di Euro. Le 461 Banche di Credito Cooperativo (con 3.206 sportelli) danno lavoro a 25.000 persone ed hanno una raccolta diretta complessiva di 76,3 miliardi di Euro.

Confcooperative esprime il proprio apprezzamento per l'iniziativa di un documento di consultazione sulle “mutue”.

Il documento costituisce sicuramente un buon avvio per stimolare un approfondimento aperto sulla materia. Si auspica che le Istituzioni proseguano ulteriormente nel percorso intrapreso.

Confcooperative intende aderire all'iniziativa attraverso questo contributo e, a tal fine, rimane a disposizione per collaborare ad approfondimenti ed integrazioni ulteriori.

2. Contributo alle domande poste nel documento

Attuali settori di attività ed importanza delle mutue

D.1 *Esistono, negli Stati membri, attuali e futuri, altri tipi di attività mutualistica?*

R. Le attività delle mutue non si esauriscono nell'ambito del settore sanitario e assicurativo, ma variano e si differenziano da paese a paese. Le mutue non hanno

solo lo scopo di dividere tra i membri il peso finanziario derivante da determinati rischi, ma possono anche intraprendere attività a favore dei membri stessi come formazione, consulenza ed assistenza.

In Italia, le mutue sono attive nei settori del mutuo soccorso, dell'assistenza e della previdenza e della prestazione di garanzie.

Inoltre, alcune mutue italiane hanno creato reti di collaborazione grazie alle quali operano in ambiti che esulano da quello sanitario occupandosi della tutela dei diritti dei consumatori. Tali esperienze possono rappresentare uno stimolo e un contributo alla realizzazione di ulteriori modelli associativi finalizzati alla tutela del cittadino - consumatore in forme e dimensioni sempre più estese e significative.

Valore aggiunto del ricorso alla forma mutualistica per la fornitura di beni e servizi

D.2 *Queste differenze sono sufficienti a giustificare la forma mutualistica? Quale valore aggiunto apportano le mutue rispetto ad altre forme associative basate sugli stessi valori di solidarietà, quali le cooperative e le associazioni?*

R. Rispetto alle società di capitali le mutue non perseguono fini di lucro, pertanto tutti i profitti realizzati non sono divisi tra i membri della mutua ma sono reinvestiti in attività e servizi a vantaggio della collettività mutualistica. Questa peculiarità, insieme al principio di non esclusione, garantisce un legame duraturo tra la mutua e suoi membri e ciò consente alla mutua una facile adattabilità all'evoluzione dei bisogni dei membri. Per queste caratteristiche le mutue, rispetto ad altre categorie di impresa, sono più adatte a rispondere a determinati bisogni della popolazione o a coprire eventuali carenze del mercato e dei servizi di pubblica utilità.

Il valore aggiunto risiede nel concetto stesso di mutua in quanto si riferisce a tutti i gruppi di persone che decidono volontariamente di associarsi e di aprire questo meccanismo di associazione ad aderenti futuri e, nel momento in cui entrano a far parte della mutua allo scopo di perseguire il proprio benessere, i membri accettano una responsabilità collettiva per il benessere di tutti gli altri membri del gruppo.

Se le cooperative mirano essenzialmente ad organizzare su una base solidale la produzione e la distribuzione dei beni, le mutue perseguono lo scopo di assicurare, sempre su una base solidale, l'accesso ai servizi e alla protezione. Laddove la forma associativa mira ad associare delle persone intorno ad un'attività o scopo culturale, le mutue associano allo stesso modo i membri attorno all'oggetto della loro attività.

Limiti e problemi della forma mutualistica

D.3 *Esistono altri ostacoli o problemi tali da limitare l'azione degli imprenditori che desiderano adottare la forma mutualistica per lanciare nuove iniziative?*

R. I limiti delle mutue sono generalmente rappresentati dai mezzi finanziari di cui dispongono e da una legislazione, nazionale o comunitaria, che non è

sufficientemente adattabile alla natura delle mutue. L'assenza di un capitale sociale e la difficoltà di accesso ai mercati sono spesso menzionati come degli svantaggi della forma mutualistica. Benché non sia affatto vietato alle mutue l'accesso al mercato finanziario, la remunerazione dei capitali influisce sul prezzo dei servizi mutualistici. In qualche paese sono state introdotte nuove forme giuridiche per affrontare gli ostacoli finanziari delle mutue.

Specificamente nel campo della sanità esiste invece il problema della concorrenza con altri soggetti che non aderiscono ai principi mutualistici. È auspicabile che tale concorrenza sia regolata, per evitare che scada nell'illegalità, a danno delle mutue che vedrebbero così screditati i propri principi. È per questa ragione che alcuni paesi hanno tentato di diffondere i principi mutualistici e di imporli agli assicuratori operanti nel campo della sanità.

Le mutue, inoltre, in alcuni paesi, come ad es. l'Italia, hanno delle difficoltà a mantenere e marcare una propria identità societaria, e questo, insieme ad un difetto di informazione, fa sì che le mutue siano assimilate e mimetizzate nella più vasta offerta assicurativa.

In linea generale, a livello europeo, le mutue non beneficiano dell'attenzione che meriterebbero che si focalizza infatti non sulla natura dell'attore, ma sulle attività che sviluppa. Si rischia, quindi, di omettere il ruolo specifico che possono giocare le organizzazioni che non perseguono fini di lucro, come le mutue, nella realizzazione degli obiettivi di coesione sociale e di solidarietà, se continuano ad essere considerate meri operatori e prestatori di servizi puramente economici.

Legislazioni nazionali riguardanti le mutue

D.4 *Le legislazioni nazionali, a vostro parere, offrono un quadro giuridico adeguato alle caratteristiche particolari delle mutue? Permettono lo sviluppo ottimale delle loro attività? In caso negativo, quali potrebbero essere le evoluzioni future?*

R. Per realizzare la loro missione sociale e i legami specifici con i membri, in linea di massima, le mutue godono di uno statuto giuridico particolare. Le legislazioni nazionali definiscono sostanzialmente allo stesso modo il concetto di mutua: un gruppo di persone che si uniscono con uno spirito di previdenza, di reciproca assistenza e di solidarietà, allo scopo di perseguire il benessere fisico, psichico e sociale. Diverse legislazioni (italiana, tedesca, belga, spagnola) definiscono esplicitamente il campo d'azione delle mutue.

Malgrado i contesti a volte molto differenti nei quali le mutue operano nei vari paesi, esse funzionano in base a dei principi e a dei valori che le distinguono tanto dagli enti pubblici quanto da quelli privati di tipo commerciale. Le legislazioni nazionali sulle mutue integrano i diversi aspetti della dimensione mutualistica quali la solidarietà, la gestione democratica, la coesione sociale, la mancanza di scopo di lucro, la riduzione delle ineguaglianze, l'educazione alla salute, aspetti che possono essere raggruppati sotto tre principi generali: la solidarietà tra i membri, la gestione autonoma e democratica, l'assenza di scopo di lucro.

In Italia così come negli altri Paesi, la mutua è regolamentata da una legge che risale al 1886.

In Italia, il fenomeno delle mutue è in fase di espansione in seguito alla istituzione e ai successivi riordini del Servizio Sanitario Nazionale (Mutue Sanitarie Integrative) e alla regolamentazione del sistema previdenziale integrativo (Fondi Integrativi Previdenziali Collettivi). Inoltre, la recente riforma del diritto societario cooperativo ha fatto assumere alle mutue a struttura non societaria (quali le società di mutuo soccorso, i fondi aziendali, le associazioni agrarie di mutua assicurazione, le associazioni aventi finalità sociali ed assistenziali - cfr. nuovo art. 2517 del codice civile) maggiore autonomia giuridica nei confronti del sistema cooperativo del quale finora alcune di queste erano state considerate assimilabili.

Statuto della mutualità europea

D.5 *Le mutue hanno bisogno di uno statuto europeo distinto da quello della società europea e della società cooperativa europea? Che cosa apporterebbe loro tale statuto distinto rispetto agli strumenti di cui le mutue dispongono attualmente?*

R. Uno statuto europeo della mutua europea equivarrebbe ad un riconoscimento ufficiale della realtà delle mutue, del loro significato economico e sociale e della loro funzione specifica nel settore della gestione dei rischi umani, specialmente nel campo della protezione sociale e della salute. Lo statuto costituirebbe un'opportunità per le mutue di essere parte attiva del processo di integrazione europea, soprattutto per quanto concerne le collaborazioni tra le nazioni.

D.6 *Quali sono a vostro parere i miglioramenti/le modifiche da apportare alla presente proposta di statuto? In caso di liquidazione dell'utile, quali sono i meccanismi che potrebbero essere previsti dallo statuto della mutua per garantire il rispetto dei principi mutualistici?*

R. Maggiore chiarezza dovrebbe esistere per quanto riguarda gli enti che sono autorizzati a fondare una mutua, e per i requisiti richiesti ai membri fondatori. Bisogna inoltre consolidare la legittimità delle mutue a livello europeo, facendo in modo che il campo d'azione delle mutue, tale quale è definito a livello nazionale, non sia ridotto ad insieme indefinito a livello europeo. Una predominanza del settore assicurativo rischierebbe di snaturare l'azione mutualistica: il ruolo delle mutue è di tutelare l'accesso a cure e a servizi di qualità per tutti, sia nel campo sanitario sia in quello sociale e della solidarietà. La proposta richiede però integrazioni con riferimento agli strumenti giuridici sorti nei singoli Stati: in l'Italia vedi il riordino del Servizio Sanitario Nazionale con il D. Lgs. 502/92 e la normativa dei Fondi Previdenziali Integrativi. Accanto a tutto questo c'è la necessità di prevedere in modo più chiaro che la mutua europea potrà essere costituita non solo da mutue istituite ai sensi della Legge 3818/1886, ancora oggi vigente, ma anche da altre mutue direttamente o indirettamente riconosciute da leggi speciali.

Contributo delle mutue agli obiettivi comunitari

D.7 *Le mutue hanno messo a punto altre soluzioni, hanno dato altre risposte tali da contribuire allo sviluppo del modello sociale europeo? Come contribuiscono - o possono contribuire - all'obiettivo europeo della piena occupazione?*

R. Le mutue possono giocare un ruolo importante nella costruzione di un'Europa sociale e dei cittadini. Grazie all'esperienza maturata storicamente nell'ambito della risoluzione della questione sociale a partire dal XIX sec, sono in grado di dare delle risposte alle nuove questioni sociali. Lotta contro l'esclusione sociale e finanziamenti per la protezione sociale (pensione, cure sanitarie, inabilità al lavoro) sono gli ambiti di azione delle mutue. Le mutue lavorano anche affinché l'accesso a trattamenti sanitari sempre più complessi e costosi, e ugualmente a cure croniche che richiedono prima di tutto l'impegno di risorse umane, sia garantito a tutti. Sembra evidente che la risposta non si può limitare al solo piano nazionale, ma deve estendersi al piano europeo.

Nei paesi in cui si assiste ad una separazione crescente dei servizi pubblici dal sistema previdenziale, le mutue hanno il dovere di preservare i principi fondamentali soggiacenti al modello sociale europeo. Poiché rappresentano per loro stessa natura una forza di mobilitazione e coesione sociale, le mutue devono poter continuare a giocare il proprio ruolo di vettori del progresso sociale.

D.8 *Esistono altri settori nei quali le strutture mutualistiche potrebbero presentare vantaggi ai fini di una maggiore coesione sociale ed una crescita economica sostenibile in Europa?*

R. Le mutue assolvono una funzione essenziale nella società civile. Diversi studi sociologici dimostrano che la partecipazione alla vita sociale contribuisce fortemente alla diffusione della tolleranza e della democrazia. Nella nostra società segnata sempre più fortemente dall'individualismo e dall'intolleranza, l'economia sociale svolge un ruolo di coesione sociale e di cittadinanza attiva, che può ad esempio concretizzarsi nell'impegno disinteressato al servizio di altre persone, e in particolar modo delle fasce "deboli".

La mutua si presta anche a forme complementari di assistenza che costituiscono risorse importanti per aiutare i cittadini in un momento cruciale della vita, quale quello del pensionamento. In linea generale, il coinvolgimento delle mutue nel campo delle pensioni potrebbe essere valorizzato ed utilizzato, ad esempio, quale sostegno fisico e psicologico dei pensionati, che si tradurrebbe nella possibilità di partecipazione attiva alla vita della mutua.

È importante ricordare l'impegno delle mutue nel campo della formazione e dell'educazione dei giovani, inteso sia come educazione alla salute sia come sensibilizzazione dei giovani ai valori della solidarietà.

D.9 *Quali sono le reti già create da movimenti mutualistici dell'Unione europea nei paesi candidati e quali sono i bisogni più immediati di tali reti?*

R. Le mutue che si muovono a livello internazionale non sono motivate da uno spirito concorrenziale o espansionistico, quanto piuttosto dalla ricerca di estendere i benefici dei membri. Le reti già create, costituite da partenariati e

alleanze, si muovono sia nella prospettiva di migliorare i servizi ai membri, sia nel quadro di azioni politiche tese a difendere gli interessi dei cittadini e i principi di solidarietà. Queste reti, come del resto la mutua europea in generale, necessitano di un riconoscimento ufficiale da parte dell'UE, che darebbe loro credibilità e forza in quanto parte attiva del processo di integrazione europea.