



Valutazione del valore aggiunto europeo

Uno statuto per le mutue europee

Valutazione del valore aggiunto europeo

EAVA 1/2013

Uno statuto per le mutue europee

Il 26 marzo 2012 la **commissione giuridica** (JURI) ha chiesto una valutazione del valore aggiunto europeo (*European Added Value Assessment*, EAVA) a sostegno del proprio lavoro sulla relazione d'iniziativa legislativa dell'on. Luigi Berlinguer recante raccomandazioni alla Commissione su uno statuto per le mutue europee.

Nella sua relazione, la commissione giuridica invita la Commissione a presentare una proposta legislativa su uno statuto per le mutue europee. Nella presente valutazione del valore aggiunto europeo sono esposte in maniera dettagliata le argomentazioni a favore di questa posizione.

Il presente documento è stato realizzato dall'**unità di valutazione del valore aggiunto europeo** della Direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo presso la Direzione generale delle politiche interne (DG IPOL) del Segretariato generale del Parlamento europeo.

La presente valutazione si basa su studi esistenti, quali lo studio commissionato dall'Unità tematica A "Politica economica e scientifica" dal titolo "The role of mutual societies in the 21st century" (luglio 2011) e uno studio intitolato "Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe", redatto da Panteia (novembre 2012). Le altre fonti accademiche utilizzate sono debitamente citate nella bibliografia.

AUTORE

Blanca Ballester, unità di valutazione del valore aggiunto europeo

Per contattare l'unità, inviare un'e-mail a: eava-secretariat@ep.europa.eu

VERSIONI LINGUISTICHE

Originale: EN

Traduzioni: DE, FR, IT

Il documento è disponibile al seguente sito Internet:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/it/studies.html>

LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ

Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore o degli autori e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

Riproduzione e traduzione autorizzate, salvo a fini commerciali, con menzione della fonte, previa informazione dell'editore.

Manoscritto completato il 14 gennaio 2013. Bruxelles, © Unione europea, 2013.

ISBN: 978-92-823-4383-8

DOI: 10.2861/2100

CAT: BA-31-13-423-IT-C

Indice

Riassunto e commento.....	4
Introduzione	5
Perché è necessaria un'azione a livello di UE?	9
1) Valore aggiunto sociale.....	9
1.1) <i>Visibilità</i>	9
1.2) <i>Promuovere i valori sociali e coinvolgere i cittadini nella vita economica</i>	11
2) Valore aggiunto economico	12
2.1) <i>Le mutue integrano la copertura sociale degli Stati membri</i>	12
2.2) <i>Le mutue presentano una maggiore sostenibilità economica</i>	14
2.3) <i>Uno statuto per le mutue europee favorirebbe l'attuazione del mercato unico, ridurrebbe le duplicazioni e promuoverebbe le economie di scala</i>	14
3) Valore aggiunto dal punto di vista giuridico: maggiore certezza e coerenza	17
Conclusioni	23
Raccomandazione	26
Riferimenti e letture supplementari	27
Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo recante raccomandazioni alla Commissione concernenti lo statuto della mutua europea (2012/2039(INI))	29

Riassunto e commento

Le mutue rappresentano una fetta significativa del mercato assicurativo in Europa. Esse si basano su principi quali la governance democratica e la solidarietà, e sono un'alternativa alle compagnie di assicurazioni a partecipazione azionaria con scopo di lucro. Dopo aver accettato inizialmente l'idea di elaborare uno statuto per le mutue europee, la Commissione europea ha ritirato la proposta, nonostante le numerose voci levatesi a favore di uno statuto.

Nella sua relazione d'iniziativa legislativa recante raccomandazioni alla Commissione (relatore: on. Luigi Berlinguer (JURI), relatore per parere: on. Regina Bastos (EMPL)), il Parlamento invita la Commissione a presentare una proposta di regolamento su uno statuto per una mutua europea.

Stante alla presente valutazione, uno statuto di questo genere apporterebbe un valore aggiunto significativo e:

- darebbe **visibilità** al mutualismo e ne diffonderebbe il concetto in tutta l'Unione europea, migliorando così il benessere economico attraverso un **modello societario più democratico e flessibile**;
- consentirebbe **economie di scala** e favorirebbe l'**attuazione efficace del mercato unico**, migliorando i servizi transfrontalieri e fornendo un regime per il raggruppamento delle mutue;
- offrirebbe una maggiore **certezza giuridica** alle mutue, ai cittadini e agli operatori economici, i quali beneficerebbero di un insieme di norme omogeneo e uniforme, abbattendo i **costi**;
- contribuirebbe a promuovere una **sana economia sociale**.

Uno statuto per una mutua europea promuoverebbe un regime chiaro e uniforme, diffonderebbe i principi mutualistici della solidarietà e della democrazia alla base di un modello societario, aumenterebbe la diversificazione del mercato e renderebbe i mercati assicurativi più forti dinanzi alle crisi. Creerebbe maggiore concorrenza nonché prezzi e condizioni migliori per i consumatori. Inoltre, consentirebbe il trasferimento transfrontaliero e il raggruppamento delle mutue, le quali devono attualmente sormontare ostacoli alla loro libertà di stabilimento e di servizi.

Introduzione

La mutualizzazione dei rischi - che è il principio alla base del funzionamento di una mutua - comporta la ripartizione del rischio su un gruppo omogeneo di persone. Si tratta della forma più elementare ed efficace di assicurazione, che ha radici profonde in Europa.

Si calcola che, oggi, le mutue forniscano servizi di assistenza sanitaria e sociale a 230 milioni di cittadini europei e rappresentino circa 180 miliardi di euro di premi assicurativi. Le mutue impiegano 350.000 persone in Europa. I dati della Commissione europea indicano che le mutue sono presenti nella maggior parte dei paesi europei e che costituiscono il 25% del mercato assicurativo europeo. Le mutue in Europa sono numerose ma piccole; secondo i dati più recenti, le mutue costituiscono quasi il 70% del numero totale delle compagnie assicurative in Europa.

Nonostante ciò, la Commissione ritiene che l'assenza di dati statistici affidabili ed esaustive limiti le possibilità di elaborare un quadro preciso e accurato del ruolo delle mutue a livello europeo. Allo stesso modo, sostiene che i mancati progressi dell'iter legislativo siano un altro dei motivi principali per cui l'idea di uno statuto per le mutue europee ha dovuto essere accantonata. Tuttavia, secondo il suo ufficio stampa, la Commissione è pronta a proseguire il dialogo in materia e a rivedere la situazione sulla base di nuove informazioni¹.

Il Parlamento europeo ha più volte espresso il suo sostegno a favore di un quadro giuridico per le mutue in Europa. Nel 2012, la commissione giuridica ha adottato una relazione d'iniziativa legislativa², elaborata dall'on. Luigi Berlinguer (S&D), recante un parere della commissione per l'occupazione e gli affari sociali (relatore: on. Regina Bastos, PPE) nell'ambito della procedura con le commissioni associate, invitando la Commissione a presentare infine una proposta legislativa su uno statuto per le mutue.

Dalla ricerca più recente in materia, uno studio elaborato da Panteia e pubblicato nel novembre 2012 dalla Commissione europea, emergono validi argomenti per riconoscere la personalità giuridica delle organizzazioni di tipo mutualistico a livello europeo e imprimere un nuovo impulso all'idea di uno statuto per le mutue europee.

Uno statuto per una mutua europea significherebbe parità di condizioni per le mutue e pari possibilità di aggiungere una dimensione europea alla loro

¹ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/>.

² 2012/2039 (INI).

organizzazione e alle loro attività. Inoltre, fornirebbe loro strumenti giuridici idonei a promuovere le loro attività transfrontaliere e transnazionali, nonché un'opportunità per raggrupparsi e sviluppare la loro organizzazione e le loro attività nel mercato unico.

L'idea di disporre di uno strumento giuridico a livello europeo, che consenta la creazione di mutue europee, è stata ventilata sin dagli anni '90. Il primo progetto, presentato dalla Commissione europea sotto forma di progetto di regolamento del Consiglio nel 1992, è rimasto nell'agenda europea per quattordici anni. Nel 2003, la Commissione europea ha avviato una consultazione i cui risultati sono stati pubblicati nel documento dal titolo "*Le mutue nell'Europa allargata*"³ e contenevano la maggior parte degli elementi essenziali dello strumento previsto. Tuttavia, nel settembre 2005, il presidente della Commissione europea ha annunciato la propria intenzione di ritirare tutte le iniziative giuridiche in tal senso, una mossa che ha deluso sia il Parlamento europeo che la maggior parte dei soggetti interessati. Il ritiro è stato poi confermato nel marzo 2006.

Il progetto presentato nel 1992 rispecchiava gli statuti creati per la Società cooperativa europea e la Fondazione europea. Tuttavia, in ragione della specificità delle mutue e dell'ambito delle loro azioni, una parte considerevole delle loro attività era stata lasciata alla discrezione degli Stati membri: l'ambito della proposta di regolamento escludeva esplicitamente i regimi obbligatori di base della previdenza sociale gestiti dalle mutue. Nessun'azione legislativa ulteriore in questo campo è stata avviata dalla Commissione. In risposta al ritiro dello statuto per le mutue dall'agenda, tre associazioni rappresentative (AIM - *Association Internationale de la Mutualité*, ACME e AISAM, ora AMICE - *Association of Mutual Insurers and Insurance Cooperatives in Europe*) hanno preparato una proposta congiunta di un nuovo testo e lo hanno trasmesso alla Commissione, affinché venga reinserito nell'agenda politica.

Per quanto concerne la necessità di uno statuto per le mutue europee, fra i soggetti interessati vi è un accordo quasi unanime sull'accettazione di uno statuto che aumenterebbe la visibilità e il riconoscimento delle mutue a livello europeo e consentirebbe loro di accedere al mercato interno e di trarne vantaggio. Uno studio recente commissionato dalla Commissione europea sostiene la tesi di promuovere il regime mutualistico per tre motivi: le mutue sono meno inclini degli assicuratori di tipo società per azioni a svolgere attività speculative rischiose; un sistema misto (in cui coesistono mutue e società per azioni) contribuisce alla stabilità del settore finanziario in periodi di crisi; e un settore mutualistico più forte migliora la concorrenza⁴.

³ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/mutuals-consult-doc_it.pdf.

⁴ Studio di Panteia, pag. 10.

Tuttavia, esistono innegabilmente anche problemi che devono essere affrontati prendendo spunto dalle precedenti esperienze nell'ambito di strumenti simili, come nel caso della Società cooperativa europea. Fra l'altro, la creazione di una forma giuridica che non esiste in alcuni Stati membri potrebbe comportare qualche difficoltà, quindi le nuove forme societarie dovrebbero essere attentamente confrontate con il diritto nazionale vigente in modo che, da un lato, la nuova forma sia flessibile come le società nazionali e, dall'altro, non interferisca con le disposizioni nazionali. Analogamente, alcuni settori del diritto, quali la fiscalità, la concorrenza, il coinvolgimento dei lavoratori in seno alle istanze decisionali o i diritti di proprietà intellettuale, potrebbero confliggere con lo statuto.

L'esigenza di una definizione di mutua europea

La Commissione europea ha definito la mutua un'associazione autonoma di persone (persone fisiche o giuridiche) che si uniscono su base volontaria, la cui finalità precipua è la soddisfazione delle esigenze dei suoi aderenti e non la realizzazione di profitti o la distribuzione di un rendimento sul capitale. La mutua è gestita secondo principi di solidarietà tra i soci che partecipano al governo societario. È quindi responsabile nei confronti di coloro di cui è tenuta a soddisfare le esigenze⁵. Tuttavia, le mutue svolgono attività molto diverse nei vari Stati membri, e anche i classici elementi come il nesso tra adesione e titolare di polizza, o l'assenza di quote, sono applicati liberamente. Per questo motivo, i soggetti interessati preferiscono semplificare la definizione di mutua come una persona giuridica che organizza i beni e i servizi finanziati su base solidaristica nell'interesse dei suoi soci⁶.

I due studi principali più recenti in materia concordano sul fatto che non esiste un concetto giuridico chiaro e onnicomprensivo di ciò che definisce un'organizzazione di tipo mutualistico, dal momento che esistono differenze attinenti a tradizioni, storia, scelte politiche, mercati, aziende, modelli di governance e norme⁷. Tuttavia, nonostante (o forse grazie a) tali differenze, le organizzazioni di tipo mutualistico in Europa offrono, come visto in precedenza, un contributo considerevole alla società e all'economia europee in generale e, per questo, meritano di assumere una posizione forte nei mercati europei.

⁵ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/> e il documento di consultazione del 2003 "Le mutue nell'Europa allargata".

⁶ Articolo 1 del documento di lavoro del settore europeo delle mutue "Final Proposal for a Regulation on the Statute of the European Mutual Society", 28.11.2007.

⁷ Studio di Panteia (cfr. elenco bibliografico), pag. 15.

Nella sua relazione d'iniziativa legislativa, il Parlamento europeo individua un insieme di caratteristiche essenziali che distinguono le mutue da altri operatori economici, e invoca una proposta di statuto per una mutua europea che ne tenga conto:

1. le mutue organizzano servizi e fondi nell'interesse dei loro soci, su base solidaristica e mediante finanziamenti collettivi;
2. in cambio, i soci versano un contributo o un equivalente, il cui ammontare può essere variabile; e
3. i soci non possono esercitare alcun diritto individuale sui beni della mutua.

La definizione "accademica" ai fini di uno statuto per le mutue europee menziona le caratteristiche espresse dal relatore e aggiunge altre caratteristiche complementari riassunte di seguito:

- i. un **ente privato** di diritto privato, indipendente e non controllato dal governo, né finanziato con sovvenzioni pubbliche. Quando le organizzazioni di tipo mutualistico fanno parte del sistema pubblico, esse sono soggette al diritto amministrativo o pubblico, e sono quindi escluse dall'ambito della presente valutazione e probabilmente da un eventuale statuto per una mutua europea;
- ii. un **raggruppamento di persone** e non una condivisione di fondi. Non importa se i suoi soci siano persone fisiche o giuridiche, purché "possiedano" (ovvero decidano e controllino) la mutua o almeno la maggior parte della stessa;
- iii. **soggetta alla governance democratica** che concede ai suoi soci diritti di voto proporzionali e rende i dirigenti (anch'essi scelti dai soci) responsabili nei loro confronti;
- iv. **soggetta al principio della solidarietà** fra soci, che consente libertà di adesione e di rinuncia per tutti coloro che soddisfano le condizioni concordate negli statuti; e
- v. **i profitti sono utilizzati a beneficio dei suoi soci**, di solito nella forma di premi scontati o sconti, o reinvestiti per migliorare i servizi offerti ai soci, finanziare lo sviluppo delle aziende, aumentare i fondi ricavati, o a beneficio della società o della comunità in generale.

Oltre a ciò, è anche necessario che **sia in qualche modo riconosciuta come mutua dalla legge**, il che esclude le organizzazioni che presentano le caratteristiche di cui sopra ma che sono considerate associazioni o cooperative ai sensi di legge.

Perché è necessaria un'azione a livello di UE?

La sezione che segue analizzerà i vantaggi di uno statuto per una mutua europea rispetto alla situazione attuale in cui non è previsto o ad azioni intraprese a livello nazionale. Tali vantaggi (in altre parole, il valore aggiunto europeo dell'iniziativa) ruotano attorno a tre valori:

1. valore aggiunto sociale,
2. valore aggiunto economico e
3. valore aggiunto dal punto di vista giuridico.

1) Valore aggiunto sociale

1.1) Visibilità

Uno dei principali vantaggi di un regime europeo delle mutue è il **riconoscimento dello status di mutualizzazione** quale principio alla base dell'organizzazione e del funzionamento di una società a livello europeo.

Le compagnie assicurative in Europa sono per la maggior parte mutue. Questo dato indica l'importanza che riveste il modello mutualistico nel settore assicurativo: nell'UE più di due compagnie assicurative su tre sono mutue. Il modello di società mutualistica e il settore assicurativo, con la sua crescente importanza nell'attuale periodo di crisi, vanno quindi di pari passo in Europa. Tuttavia, i trattati non menzionano le mutue: essi si occupano di aziende classificate come imprese pubbliche o private, con particolare riguardo alle società cooperative⁸. Gli studi più recenti sottolineano l'esistenza di **ostacoli riguardanti la conoscenza e la comprensione del modello mutualistico in molti Stati membri**, in particolare presso le autorità di vigilanza e i responsabili delle politiche nazionali. In generale, anche la ricerca accademica ha ignorato la forma aziendale di tipo mutualistico, quindi sono per lo più le organizzazioni di tipo mutualistico a sviluppare campagne informative e offerte formative. Il settore delle mutue ritiene che tutto ciò abbia indubbiamente indebolito il suo status e la sua natura specifica, cancellandola in pratica da tutti i testi legislativi degli ultimi trent'anni⁹.

⁸ Articolo 54 del TFUE.

⁹ Gli unici testi che menzionano le mutue figurano nell'allegato della prima generazione delle direttive sulle assicurazioni (1973 e 1979).

Più di recente, la maggior parte degli sforzi legislativi portati avanti su iniziativa della Commissione ha riguardato il modello di società a partecipazione azionaria. In altre parole, **la Commissione ha disciplinato la costituzione e il funzionamento degli istituti assicurativi e finanziari per lo più intorno al modello della partecipazione azionaria**, il che rischia di livellare il mercato assicurativo attorno a questo modello (come effetto collaterale della standardizzazione del quadro giuridico). Questo potrebbe in ultima istanza portare alla marginalizzazione delle mutue e delle altre forme societarie di economia sociale che svolgono un ruolo importante nel campo delle assicurazioni, costringendole a "demutualizzarsi" per sopravvivere.

In particolare, le mutue hanno l'obbligo di rispettare le norme più recenti in materia di **requisiti di solvibilità** degli istituti finanziari. Fra le altre cose, il regime "solvibilità II"¹⁰ richiede maggiori margini di solvibilità e differenziazione del rischio per i fornitori di servizi economici. Tuttavia, le mutue hanno un campo d'azione molto ristretto e, a causa di un accesso al capitale che diventa sempre più difficile in generale e per queste in particolare (poiché lavorano senza scopo di lucro e sono per lo più finanziate con i contributi dei loro soci), la conformità a tali requisiti potrebbe rivelarsi difficile. Le mutue potrebbero quindi essere costrette ad aumentare i loro premi per ottenere più capitale, probabilmente pregiudicando in questo modo un altro dei vantaggi tradizionali delle mutue, vale a dire l'offerta di premi competitivi rispetto alle società a scopo di lucro.

Uno statuto per una mutua europea **ridurrebbe quindi il rischio di demutualizzazione nell'UE**. La demutualizzazione è il processo attraverso il quale le mutue sono costrette a muoversi verso i principi di partecipazione azionaria per poter competere e sopravvivere nel mercato. L'esempio del Regno Unito indica che tale fenomeno (attraverso il quale le mutue assumono un ruolo sempre più marginale nella vita economica) è da evitare. Secondo il gruppo parlamentare misto del Regno Unito che si occupa di società di costruzione e mutue finanziarie, *le demutualizzazioni precedenti hanno limitato la scelta dei consumatori, poiché il settore delle mutue ha agito da garante sulle società per azioni, sia in termini di valore che di questioni "non finanziarie" quali la chiusura di filiali e gli oneri sulle casse automatiche*. Ma si rileva anche che il fattore della concorrenza sta esercitando una pressione crescente sul modello mutualistico¹¹. Nel complesso, la demutualizzazione nel Regno Unito ha indebolito la diversità nel settore dei servizi finanziari, il che costituisce una ripercussione sfavorevole per i

¹⁰ Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II).

¹¹ Il gruppo parlamentare misto che si occupa di società di costruzione e mutue finanziarie (2006), *Windfalls or Shortfalls? The true cost of demutualisation*.

consumatori. Il riconoscimento di una mutua europea attraverso uno statuto offrirebbe la possibilità per le società non solo di costituirsi come mutue europee, ma anche di raggrupparsi (vedi sotto), di fondersi e trasferire la propria sede, introducendo una serie di opzioni e alternative alla conversione in un modello di partecipazione azionaria.

1.2) Promuovere i valori sociali e coinvolgere i cittadini nella vita economica

Il modello di mutualizzazione presenta un insieme di vantaggi che possono essere interessanti come alternative ai regimi a scopo di lucro, e ancora di più nell'attuale situazione di crisi. Anche se la maggior parte dei benefici economici sarà analizzata di seguito, alcuni meritano di essere qui menzionati per via della loro importante connotazione sociale. Ad esempio, le mutue sono organizzate intorno al **principio di solidarietà** e alla condivisione dei benefici fra i soci, e gli stessi partecipano al governo dell'azienda, spesso impegnandosi più a lungo termine verso il suo funzionamento e i suoi risultati. In altri termini, la loro "quota" o adesione alla mutua non è acquisita con l'obiettivo di commercializzarla e ottenere un beneficio dall'operazione, come nel caso delle società a partecipazione azionaria i cui azionisti potrebbero essere indotti a vendere le loro azioni. Al contrario, i soci sono incoraggiati a continuare a partecipare alla loro mutua attraverso incentivi come l'investimento dei benefici in attività redistributive per i suoi soci (quali per esempio borse di studio o corsi, attività culturali, contributi finanziari a progetti sociali, ecc.).

Le mutue sono **spesso anche più democratiche e più vicine al cliente** per i motivi sopra citati e perché sono spesso di dimensioni più piccole rispetto ai loro omologhi a partecipazione azionaria. Le mutue tendono a operare più vicino ai titolari di polizze e a essere più attente alle loro esigenze. La letteratura in materia indica che le mutue tendono a essere più vicine ai loro clienti e da questi meglio valutate.

Inoltre, le mutue sono un ottimo strumento per coinvolgere i cittadini nella vita economica e nella gestione degli aspetti economici della loro vita (assicurazioni, assistenza sanitaria, pensioni). Uno statuto per le mutue europee riconoscerebbe formalmente valori pienamente coerenti con l'agenda Europa 2020, in particolare il sano rendimento economico e l'integrazione sociale.

Riassumendo, l'istituzione di un regime europeo delle mutue favorirebbe la diffusione in tutti gli Stati membri della logica della solidarietà alla base di tale modello, consentendo alle mutue esistenti di allargare la loro base geografica con la trasformazione in una mutua europea, nonché consentendo la creazione di nuove mutue nei paesi in cui tale forma giuridica non esiste o è marginale. Si

sostiene spesso che un **settore misto** che comprenda sia le società di economia sociale sia le società a partecipazione azionaria **crei un vantaggio sistemico**, poiché un paesaggio diversificato delle strutture societarie favorisce un mercato più competitivo e meno rischioso rispetto a un contesto in cui esistono solo mutue o società a partecipazione azionaria. Anche questa tesi sarà analizzata di seguito.

2) Valore aggiunto economico

2.1) *Le mutue integrano la copertura sociale degli Stati membri*

I **cambiamenti demografici** rendono difficile nel lungo termine la sostenibilità e l'accessibilità degli attuali sistemi di protezione sociale. A oggi, molti sistemi statutari degli Stati membri hanno ridotto la qualità o la quantità della loro copertura e sono costretti a dipendere sempre più dai servizi supplementari. Tuttavia, questo cambiamento esercita una pressione elevata sugli assicuratori privati, i quali dovranno differenziare i premi della base dei profili di rischio e aumentare così il costo per mantenere una copertura sufficiente, a scapito delle fasce più deboli della società (anziani, disoccupati, ecc.). Poiché, come visto in precedenza, le mutue hanno un accesso limitato al capitale esterno, al fine di mantenere costi abbordabili per i cittadini in materia di protezione sociale complementare, **dovrebbero essere stabilite condizioni eque per tutte le società che forniscono servizi assicurativi**, invitando le società a partecipazione azionaria, le mutue e altre società a prestare particolare attenzione alla solidità dei loro portafogli.

L'Unione europea ha più volte ribadito il suo impegno verso un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, che tenga conto del contesto globale in evoluzione¹². I valori e la filosofia delle mutue sono in linea con tutti e tre gli obiettivi e, quindi, l'adozione di uno statuto per le mutue europee rappresenterebbe una scelta politica coerente.

Le società di tipo mutualistico svolgono in effetti un ruolo essenziale nelle economie europee. La tabella 1 in appresso illustra la loro quota di mercato nelle assicurazioni dal 2008 al 2010, quando gli assicuratori mutualistici europei possedevano insieme, secondo la *International Cooperative and Mutual Insurance Federation* (ICMIF), un patrimonio pari a 1.161.397.893 milioni di euro, con una crescita di oltre il 6% rispetto all'anno precedente. Anche nel 2009, all'inizio della crisi economica, le mutue erano cresciute del 7,6%. I dati riportati in appresso

¹² Commissione europea, comunicazione della Commissione: Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Bruxelles, 3 marzo 2010, COM(2010)2020.

mostrano la stabilità del modello mutualistico nella maggior parte degli Stati membri, che resiste alle difficoltà poste dalla crisi economica e, nonostante questa, aumenta persino la sua presenza economica.

Tabella 1: Quota di mercato delle mutue nelle assicurazioni in Europa, 2008-2010

Paese	2010	2009	2008	Paese	2010	2009	2008
<i>Germania</i>	31%	32%	31%	<i>Grecia</i>	4%	4%	3%
<i>Paesi Bassi</i>	27%	28%	28%	<i>Italia</i>	3%	3%	4%
<i>Francia</i>	26%	26%	26%	<i>Repubblica slovacca</i>	2%	2%	2%
<i>Finlandia</i>	23%	26%	26%	<i>Polonia</i>	2%	2%	1%
<i>Romania</i>	22%	20%	19%	<i>Bulgaria</i>	2%	2%	6%
<i>Norvegia</i>	18%	17%	20%	<i>Irlanda</i>	1%	2%	1%
<i>Svezia</i>	17%	18%	18%	<i>Portogallo</i>	1%	1%	1%
<i>Ungheria</i>	17%	1%	18%	<i>Cipro</i>	0%	0%	0%
<i>Spagna</i>	14%	13%	13%	<i>Repubblica ceca</i>	0%	0%	0%
<i>Slovenia</i>	13%	14%	13%	<i>Estonia</i>	0%	0%	0%
<i>Belgio</i>	11%	11%	13%	<i>Islanda</i>	0%	0%	0%
<i>Austria</i>	8%	6%	8%	<i>Lettonia</i>	0%	0%	0%
<i>Regno Unito</i>	7%	6%	5%	<i>Liechtenstein</i>	0%	0%	0%
<i>Danimarca</i>	6%	6%	6%	<i>Lituania</i>	0%	0%	0%
<i>Lussemburgo</i>	4%	4%	3%	<i>Malta</i>	0%	0%	0%

Fonte: Studio di Panteia, 2012.

Vale la pena notare che sussiste uno **squilibrio geografico nella penetrazione di mercato delle mutue**. Le mutue sono più presenti nei mercati dell'Europa occidentale e settentrionale, mentre lo sono meno in quelli dell'Europa meridionale e orientale. Le ragioni sottostanti a tale differenza sono storiche (una sfiducia generale nelle strutture socialiste a causa del passato socialista nell'Europa orientale) e culturali (le mutue forniscono principalmente servizi di assistenza sociale e sanitaria nell'Europa meridionale). I paesi in cui le mutue possiedono i patrimoni più elevati sono Germania (423 miliardi di euro), Francia (333 miliardi di euro) e Regno Unito (105 miliardi di euro). Tuttavia, quando si ottiene un dato relativo di patrimonio per mille abitanti, i paesi nordici (Norvegia, Svezia e Finlandia) occupano una posizione più alta.

Secondo la maggior parte dei soggetti interessati, **i dati attuali cambierebbero se la possibilità di disporre di mutue europee diventasse una realtà**. È prevedibile che un regime mutualistico europeo su base volontaria, che preveda la possibilità di raggruppamenti, possa aumentare la visibilità della mutualizzazione nei paesi in cui non esiste o è marginale, il che può portare a un conseguente aumento della presenza delle mutue nei paesi in cui queste non esistono o non

rappresentano un'attività economica significativa, attraverso la costituzione di "nuove" mutue europee, la conversione di società esistenti in mutue europee o mediante il loro raggruppamento transfrontaliero o trasferimento di sede.

2.2) Le mutue presentano una maggiore sostenibilità economica

In stretta correlazione con il valore aggiunto sociale sopra menzionato, le mutue presentano una caratteristica molto particolare: **acquisiscono il loro capitale prevalentemente o esclusivamente attraverso i loro soci, e non tramite i mercati dei capitali**. Di conseguenza, hanno un accesso più limitato al capitale, ma sono allo stesso tempo meglio capaci di reagire alle crisi finanziarie e del credito, e quindi più sostenibili in termini economici. Nella situazione economica attuale, le mutue possono ovviare al fabbisogno di finanziamenti esterni, e pertanto al capitale di rischio, il che si traduce di fatto nella riduzione di un fattore di rischio dell'economia.

L'argomento della stabilità economica delle mutue depone a favore di un maggiore coinvolgimento nelle assicurazioni (quali complementari o sostitute della copertura nazionale). Grazie a una più forte capitalizzazione e a un capitale di migliore qualità generale (con quantità minori di debito nella loro struttura capitalistica), le mutue possono **assorbire meglio gli shock economici**. Inoltre, esse sono meno interessate dalle continue fluttuazioni dei mercati azionari e dal rischio di pubblicità negativa (il cosiddetto "*headline risk*").

Quando necessitano di maggior capitale (per esempio, come prescritto dalla direttiva "solvibilità II"), le mutue sono costrette ad **attrarre più soci**, entrare in nuovi mercati o ad ampliare la propria gamma di prodotti per i soci esistenti. Quest'ultima opzione è particolarmente difficile, poiché in molti Stati membri le attività che le mutue possono sviluppare sono limitate (per lo più alle assicurazioni sanitarie o pensionistiche, o al massimo alle assicurazioni generali). Le opzioni alternative per l'ottenimento di capitale sono la fusione con altre mutue (o altre società) o la creazione di economie di scala alleandosi con altre mutue negli Stati membri o tra di essi. Con un regime europeo delle mutue, **vi sarebbe una più ampia possibilità di creare sinergie internazionali**, rendendo le mutue più efficaci in termini di costi attraverso l'abbattimento dei costi e degli ostacoli amministrativi e giuridici, e consentendo alle stesse di accedere a mercati più grandi, come spiegato di seguito.

2.3) Uno statuto per le mutue europee favorirebbe l'attuazione del mercato unico, ridurrebbe le duplicazioni e promuoverebbe le economie di scala

Lo sforzo di fornire alle mutue uno statuto che permetterebbe loro di superare gli ostacoli che incontrano nell'operare a livello transnazionale non è una novità. Nel

corso degli ultimi vent'anni si è susseguita una serie di iniziative, ma nessuna di queste è andata in porto. Tuttavia, negli ultimi anni, l'importanza del completamento e della corretta attuazione del mercato unico è stata riportata in auge, rendendo questo momento propizio per far approvare la normativa europea sulle mutue.

L'Atto per il mercato unico¹³ contiene proposte intese a fornire una normativa di migliore qualità alle organizzazioni dell'economia sociale (di cui le mutue fanno parte). In linea con l'Atto, la Commissione ha altresì affermato l'importanza delle società (in particolare le PMI) in grado di operare a livello transfrontaliero¹⁴, per sfruttare il vero potenziale del mercato unico. Altri strumenti provenienti dalla Commissione, quali la comunicazione sull'iniziativa per l'imprenditoria sociale¹⁵, riconoscono l'importanza delle imprese sociali, che partecipano a una crescita intelligente rispondendo con l'innovazione sociale a bisogni non ancora soddisfatti. Esse inoltre, tenendo conto del loro impatto ambientale e della loro visione a lungo termine, danno vita a una crescita sostenibile e, ponendo l'accento sull'aspetto umano e sulla coesione sociale, sono al centro di una crescita inclusiva mediante la creazione di posti di lavoro sostenibili per donne, giovani e anziani. In altri termini, la loro ragione d'essere è organizzare trasformazioni sociali ed economiche che siano funzionali agli obiettivi della strategia Europa 2020.

Anche se non molto dibattuta, **l'attivazione di una cooperazione transfrontaliera è particolarmente difficile per le mutue nazionali allo stato attuale delle cose**. In genere, le mutue sono piccole e lavorano geograficamente vicino ai loro soci, con un'attenzione prevalentemente locale e un interesse relativamente scarso verso un'espansione geografica. Nondimeno, per operare a livello transfrontaliero, le mutue sono effettivamente obbligate a costituire una società di partecipazione con strutture tipiche di una società per azioni, il che si traduce di fatto **nella perdita dei loro principi di mutualizzazione** e del loro carattere specifico. In caso diverso, le mutue possono cercare di trovare soci in un altro paese e concedere loro gli stessi o analoghi diritti di cui godono i soci del paese

¹³ Commissione europea: comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Verso un atto per il mercato unico - Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva - 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato, Bruxelles, 27 ottobre 2010 - COM(2010)608 definitivo.

¹⁴ Commissione europea: comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: L'Atto per il mercato unico Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia: "Insieme per una nuova crescita" - COM(2011)0206 definitivo.

¹⁵ "Iniziativa per l'imprenditoria sociale - Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale" (COM(2011)0682), 25.10.2011.

d'origine. In alternativa, possono partecipare a un raggruppamento transfrontaliero di organizzazioni equivalenti.

Gli **ostacoli giuridici** si presentano allora quando le mutue intendono operare nei paesi in cui non sono previste organizzazioni di tipo mutualistico o non sono accettate quelle in entrata, o quando non è possibile partecipare a raggruppamenti. Tali problemi saranno affrontati nel prosieguo, poiché riguardano il valore aggiunto giuridico di uno statuto per le mutue europee. Tuttavia, in questo momento è opportuno sottolineare che, allo stato attuale delle cose, **non è chiaro se le organizzazioni di tipo mutualistico possano beneficiare della libertà di stabilimento e di servizi**. Stando all'ultimo studio pubblicato dalla Commissione, la **mancanza di trasparenza** sull'applicazione dei due diritti fondamentali crea ostacoli, prevalentemente di natura pratica, per le organizzazioni di tipo mutualistico quando pianificano di espandersi a livello transfrontaliero. Ciò significa che gli ostacoli giuridici più significativi non sono norme gravose, bensì una mancanza di trasparenza relativa al modo in cui operano: ossia quali quadri giuridici sono applicabili e in che modo le autorità di vigilanza nazionali considerano le organizzazioni di tipo mutualistico, nazionali o straniere. Quindi, come si vedrà successivamente, **uno statuto per una mutua europea avrebbe il valore aggiunto di fornire un regime unificato e trasparente da applicare in modo omogeneo in tutta Europa**, che offrirebbe **certezza e un regime giuridico coerente** alle mutue che scelgono di adottare tale regime, a tutti gli operatori economici che si impegnano in affari con loro, ai loro clienti e alle autorità pubbliche di qualsiasi Stato membro.

Da ultimo ma non meno importante, l'entrata in vigore di un nuovo regime unificato porterebbe idealmente all'**ampliamento della possibilità di aderire alla logica mutualistica in tutti gli Stati membri**, come discusso poc'anzi. Le mutue europee si unirebbero ad altri modelli societari del settore assicurativo, e i consumatori di tutti gli Stati membri avrebbero la possibilità di aderire a una mutua per la loro assicurazione. Ciò è particolarmente importante negli Stati membri in cui tale possibilità non esisteva in precedenza. Una più ampia scelta per i consumatori comporterebbe anche un aumento della concorrenza tra le società, a prescindere dalla loro forma, e allo stesso tempo dovrebbe portare a prezzi e condizioni migliori per i consumatori.

L'importanza della diversità sul mercato è suffragata da prove accademiche. **Quando vi è diversità, i settori economici si adattano meglio alle circostanze in evoluzione:** nei periodi in cui i mercati azionari sono in crescita, le società per azioni hanno un vantaggio rispetto alle mutue, ma nei periodi di crisi una prospettiva a più lungo termine inerente alle attività economiche delle mutue

potrebbe rivelarsi più appropriata. In un contesto economico in evoluzione come quello in cui viviamo oggi, dove è difficile prevedere quale forma societaria sia la più adatta, la diversità delle strutture societarie riduce i rischi istituzionali. I dati mostrano che nei periodi di crisi le mutue ottengono risultati migliori rispetto alle società per azioni concorrenti e, al confronto, hanno beneficiato di uno scarsissimo sostegno da parte dei governi nazionali. Nei Paesi Bassi, gli studi indicano che il mutualismo è un fattore che favorisce la solvibilità¹⁶.

3) Valore aggiunto dal punto di vista giuridico: maggiore certezza e coerenza

Gli ordinamenti nazionali che disciplinano le mutue, laddove esistono, presentano molte differenze sia negli aspetti formali che nei contenuti. In alcuni Stati membri esse sono autorizzate a svolgere ogni tipo di attività, dalle assicurazioni alla gestione immobiliare e bancaria, mentre in altri sono solo autorizzate a occuparsi di assicurazioni e assistenza sanitaria. In aggiunta, le formalità alla base della costituzione, del funzionamento e della liquidazione delle mutue si contraddistinguono per la loro diversità, così come l'importanza che gli Stati membri attribuiscono ai loro rispettivi settori mutualistici.

Questo statuto aiuterebbe, come visto in precedenza, anche a **diffondere il modello mutualistico** in tutta Europa, in particolare nei sistemi giuridici in cui non esiste (cioè Estonia, Lituania, Repubblica ceca e Slovacchia nell'UE, e Liechtenstein e Islanda al di fuori dell'UE). Se concepito come statuto giuridico non obbligatorio (come la Cooperativa europea, la *Societas Europaea*, il Gruppo europeo di interesse economico e la Fondazione europea¹⁷), lo statuto consentirebbe la creazione di mutue europee per qualsiasi attività, preservandone nel contempo le caratteristiche fondamentali: l'obiettivo di fornire beni e servizi finanziati congiuntamente nell'interesse dei soci, nessun capitale sociale ma un fondo di costituzione, nessun diritto dei soci sul patrimonio netto e una governance basata sulla democrazia.

Lo studio più recente in materia raccomanda di consentire alle organizzazioni di tipo mutualistico di stabilirsi nei paesi in cui al momento non vi sono possibilità giuridiche. Potrebbero essere intensificati gli sforzi volti a creare possibilità giuridiche per le organizzazioni di tipo mutualistico e, secondo lo studio, anche attraverso:

¹⁶ De Haan, L. e J. Kakes (2007). Are non-risk based capital requirements for insurance companies binding? DNB Working Paper 145.

¹⁷ Nella proposta della Commissione dell'8 febbraio 2012: proposta di regolamento del Consiglio relativo allo statuto della Fondazione europea (FE), SWD(2012) 1 e 2 definitivi.

- i. **la promozione di un'idea più chiara circa le caratteristiche specifiche della personalità giuridica di tipo mutualistico a livello europeo** per garantire che i responsabili politici e le autorità di vigilanza a livello nazionale non si trovino ad affrontare principi nazionali diversi. Tale obiettivo potrebbe essere realizzato meglio attraverso uno statuto a livello europeo che qualifichi giuridicamente le mutue, indipendentemente dalle attività che queste sono autorizzate a svolgere conformemente al diritto nazionale; nonché
- ii. **l'incentivazione del riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni di tipo mutualistico a livello europeo**, per cui uno statuto per le mutue europee rappresenta lo strumento più indicato. Non interferirebbe necessariamente con altre forme nazionali e lascerebbe alle imprese la scelta di aderirvi o meno, garantendo nel contempo la certezza giuridica e uno status uniforme in tutta Europa.

È importante precisare che, nella consultazione del 2003 in merito agli **ostacoli** alla creazione di mutue in vari Stati membri, la maggior parte dei contributi pervenuti alla Commissione sottolineava **difficoltà legislative**, come i requisiti riguardanti soglie elevate o l'elevato numero di fondatori per la sua costituzione. Inoltre, la maggior parte dei contributi si è espressa a favore di uno statuto per le mutue europee come strumento essenziale per la loro attività transfrontaliera e per sopperire all'assenza di uno strumento di raggruppamento specifico. **Uno statuto** per le mutue europee, creando la figura della mutua europea, così come statuti precedenti hanno creato la società privata europea (*Societas Europaea*) o la cooperativa europea, **fornirebbe alle società interessate ad adottare una logica mutualistica un regime chiaro** per quanto riguarda il numero dei fondatori o delle soglie, con l'ulteriore garanzia che tali requisiti sarebbero identici in tutta Europa.

Pertanto, uno statuto per le mutue europee, comprese le disposizioni specifiche per il modo in cui funzionano le mutue (assenza di capitale sociale, coinvolgimento dei soci nel governo e solidarietà collettiva), nel rispetto delle peculiarità nazionali, **consentirebbe alle mutue europee e a coloro che interagiscono con esse di fare riferimento a una serie di norme comuni in un unico strumento. I costi sarebbero pertanto ridotti**, così come gli ostacoli alle operazioni transfrontaliere: non ci sarebbe più bisogno di effettuare indagini sui regimi nazionali, il che è spesso fonte di costi elevati per le società e risulta complicato a causa dell'esigenza di tradurre le leggi nazionali. **La prospettiva di risparmiare sui costi è particolarmente interessante per i piccoli operatori nazionali che non hanno succursali in altri Stati membri o i mezzi per interagire con altre mutue oltre le frontiere del loro Stato membro di appartenenza.**

Complessivamente, il recente studio finanziato dalla Commissione europea afferma chiaramente che *lavorare per un quadro giuridico più uniforme, modernizzato e armonizzato sarebbe utile per le organizzazioni di tipo mutualistico che intendono offrire i loro servizi in altri paesi*¹⁸.

Gli aspetti di sussidiarietà e proporzionalità

Secondo l'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (sviluppato dal protocollo 2), il principio di sussidiarietà implica che, "l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione".

Per quanto l'obiettivo del regolamento proposto dalla relazione d'iniziativa legislativa sia quello di fornire all'Unione europea un quadro giuridico unificato per la costituzione e il funzionamento delle mutue europee, è chiaro che gli Stati membri non possono raggiungere questo obiettivo meglio dell'Unione. Lo statuto per le mutue europee comprende aspetti transnazionali che non possono essere risolti autonomamente dagli Stati membri. Più in concreto, le differenze tra i sistemi giuridici in tutta l'Unione e il fatto che le mutue non esistono in ciascuno di loro e che sono molto diverse l'una dall'altra, rendono difficile immaginare in che modo gli Stati membri possano raggiungere un risultato positivo attraverso un'azione individuale, o anche coordinata. Un'azione a livello europeo in questo settore avrebbe netti vantaggi rispetto a uno status quo o a un'azione nazionale, come si vedrà di seguito.

Il principio di proporzionalità implica che il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitino a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Per quanto riguarda il contenuto, uno statuto che riconosca la forma delle mutue a livello europeo, e che sia allo stesso tempo abbastanza flessibile da rispettare le caratteristiche che il diritto nazionale impone alle forme societarie, supererebbe il test di proporzionalità. Inoltre, uno statuto darebbe alle mutue europee uno status simile a quello di cui godono la Fondazione europea (FE), la società europea (*Societas Europaea*, SE) e le Società cooperative europee. Il fatto che questi statuti non siano considerati una violazione del principio di sussidiarietà e che abbiano superato il test in questione è una forte indicazione del fatto che uno statuto per una mutua europea risponderebbe ai requisiti di sussidiarietà sanciti dall'articolo 5 del TUE.

¹⁸ Studio di Panteia (cfr. elenco bibliografico), pag. 15.

Lo statuto per le mutue europee sarebbe utilizzato su **base volontaria** (il che significa che le società potrebbero decidere di costituirsi secondo le sue norme o meno, ma se lo facessero, le norme sarebbero vincolanti nella loro interezza). Ciò aumenterebbe le opportunità di adottare il nuovo regime, senza creare ostacoli per le mutue che preferirebbero continuare a operare nel quadro di regimi nazionali. Allo stesso modo, poiché significherebbe soltanto creare uno statuto per un tipo molto particolare di mutua (quella europea), sarebbe meno invasivo per i regimi di diritto nazionale, senza obbligarli a introdurre ciò che potrebbe essere considerato una "forma aliena", ma permettendo piuttosto alle mutue di espandere le loro attività a nuovi Stati membri, anche se la forma della mutua non esiste nello specifico in tali paesi (come l'Estonia o la Repubblica ceca).

Requisiti patrimoniali

La questione dei requisiti patrimoniali minimi merita una certa attenzione dal punto di vista giuridico. Normalmente l'entità necessaria dipende dai requisiti patrimoniali legati alle attività (ossia nella maggior parte dei casi si applicano i requisiti patrimoniali per l'attività assicurativa). Questo esercita una particolare pressione sulle organizzazioni di tipo mutualistico, le quali per costituirsi possono ottenere tale capitale¹⁹ soltanto dai soci (fondatori); di conseguenza, le mutue devono raggruppare un numero relativamente elevato di soci fondatori, al fine di iniziare a funzionare come tali. Le difficoltà di soddisfare tali condizioni possono in ultima istanza comportare una diminuzione del numero delle mutue perché non sono assolutamente in grado di rispondere ai requisiti, e quindi non possono istituirsi come mutue, o perché dovranno infine scegliere una forma giuridica diversa che consenta loro di reperire finanziamenti al di là dei contributi dei loro soci. Come già affermato, questa minaccia potrebbe essere evitata mediante uno statuto europeo che riconosca le peculiarità e i benefici del modello mutualistico, stabilisca requisiti patrimoniali specifici, idealmente meno gravosi, o trovi mezzi alternativi per agevolare l'accesso delle mutue ai settori assicurativi.

Raggruppamenti di mutue

Secondo la relazione Berlinguer lo statuto dovrebbe "consentire la **costituzione di una mutua europea** da parte di persone fisiche **residenti in Stati membri diversi** o di persone giuridiche costituite in base alla legislazione di Stati membri diversi;

¹⁹ 2,5 milioni di euro per l'assicurazione non vita e 3,7 milioni di euro per l'assicurazione vita, in conformità delle due direttive vita e non vita.

permettere la costituzione di una mutua europea per **fusione transfrontaliera di due o più mutue esistenti**, data la non applicabilità alle mutue della direttiva sulle fusioni transfrontaliere; consentire la creazione di una mutua europea per **conversione o trasformazione di una mutua nazionale** nella nuova forma senza il suo preventivo scioglimento, se la società in questione ha la sede legale e la sede principale nel medesimo Stato membro; e permettere la **creazione di un gruppo mutualistico europeo**".

Pertanto, il Parlamento chiede che lo statuto preveda norme sul raggruppamento delle mutue, sulla loro conversione e fusione. Il raggruppamento delle mutue presenta tuttavia un problema particolare. Per cominciare, un raggruppamento potrebbe significare che i soggetti interessati "esterni" (anche se sono le mutue stesse) prendano il controllo di una parte della mutua, riducendo così la quota di controllo dei soci e indebolendo i rigorosi principi mutualistici. Oltre a ciò, non è possibile ricorrere a un raggruppamento verticale, poiché significherebbe che una mutua è sotto l'intero controllo di un'altra mutua e non dei suoi soci, il che è un elemento essenziale della forma mutualistica. I raggruppamenti orizzontali non sono sempre possibili e dipendono dalla valutazione delle autorità di vigilanza. In tal senso, le organizzazioni di tipo mutualistico possono avere svantaggi fiscali rispetto alle società per azioni, poiché hanno più difficoltà a raggrupparsi. Pertanto, uno statuto per la mutua europea avrebbe un valore aggiunto se fornisse soluzioni giuridiche alla formazione dei raggruppamenti, e in particolare a quelli transfrontalieri, tramite uno strumento specifico di raggruppamento o la costituzione di legami finanziari attraverso lo scambio del capitale di garanzia (il cosiddetto modello nordico), ma garantendo sempre la massima protezione possibile del principio mutualistico.

Lo statuto delle cooperative europee

Alcuni hanno sostenuto che non vi è alcuna esigenza di uno statuto per le mutue europee dal momento che sarebbe possibile utilizzare lo statuto delle cooperative europee²⁰. Sulla scorta delle analogie tra cooperative e mutue e del fatto che entrambe appartengono al concetto di "economia sociale", alcuni sostengono inoltre che il presunto fallimento dello statuto della cooperativa europea anticipi un simile fallimento per la mutua europea. Tuttavia, le mutue hanno caratteristiche particolari che rendono l'applicazione del regime delle cooperative europee non idoneo e giustificano un regime proprio, come spiegato di seguito.

²⁰ Regolamento (CE) n. 1435/2003 del 22 luglio 2003, integrato dalla direttiva 2003/72/CE del Consiglio, del 18 agosto 2003, per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori.

In aggiunta, l'esperienza della cooperativa europea (che dovrebbe comunque essere valutata) può essere utile come insegnamento per il legislatore europeo.

Nella relazione Berlinguer, il Parlamento indica, senza menzionare esplicitamente la cooperativa europea, che "lo statuto [per una mutua europea] dovrà stabilire condizioni precise e chiare per la creazione di una vera e propria nuova categoria di mutue europee e considera essenziale, a questo proposito, *tenere presenti i precedenti statuti tipo di entità europee per i quali la notevole flessibilità offerta agli Stati membri e la mancanza di valore aggiunto hanno fatto sì che non si riuscissero a creare le condizioni per il successo del nuovo strumento europeo creato*".

Il messaggio del Parlamento è chiaro: in primo luogo, **le mutue meritano un proprio regime giuridico**. Ci sono differenze importanti tra le cooperative e le mutue che rendono lo statuto delle cooperative europee difficile da applicare alle mutue. Per esempio, i soci di una mutua sono molto spesso i destinatari dei suoi prodotti, diversamente dalle cooperative, le quali hanno una natura più di "fornitore" e offrono servizi anche ai non soci. In secondo luogo, le cooperative sono autorizzate e spesso hanno capitale sociale, contrariamente alle mutue. Infine, per quanto riguarda la proprietà, le mutue sono controllate dai loro soci tramite elezione fra di loro attraverso un processo democratico, mentre questo non avviene per le società cooperative. Siffatte differenze sono di natura fondamentale; amalgamare queste caratteristiche essenziali creerebbe una confusione giuridica e si rischierebbe di perdere la logica fondamentale delle mutue.

In secondo luogo, sebbene i detrattori di uno statuto per le mutue europee abbiano anche indicato che si sarebbe ripetuta **l'esperienza "non riuscita" della Società cooperativa europea**, questo **non è un valido motivo per abbandonare l'idea di un regime proprio per le mutue europee**. In effetti, molte delle intenzioni alla base del regime della cooperativa europea sono lodevoli: attraverso lo statuto delle cooperative europee, l'Unione europea favorisce le cooperative che intendono impegnarsi in attività transfrontaliere attraverso una disposizione legislativa che tenga conto delle loro caratteristiche specifiche. Consente la creazione di nuove imprese cooperative di persone fisiche o giuridiche a livello europeo e garantisce i diritti di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori in una società cooperativa europea. La SCE contiene capitoli su disposizioni generali, formazione, formazione per fusione, conversione in una SCE, la sua struttura, il modo in cui affrontare questioni finanziarie e amministrative e le modalità di liquidazione di una SCE.

Nel 2010 è stato condotto uno studio dalla Commissione europea per valutare in che modo avesse funzionato il regolamento sulla cooperativa europea. I risultati hanno mostrato che era stato costituito un numero limitato di cooperative europee (17, al maggio 2010) e che molte questioni erano rimaste irrisolte, nonostante l'applicazione del regolamento. In particolare, il regolamento fa riferimento alla legislazione nazionale in molte occasioni, e dal momento che le forme nazionali di cooperative differiscono anche in gran parte, sono emerse rapidamente divergenze giuridiche indesiderate fra le cooperative europee. Inoltre, tenendo presente che sono state costituite poche cooperative europee in conformità dello statuto, sono sorte anche domande sull'utilità dello statuto. Tuttavia, i soggetti interessati tendono a concordare che il valore reale dello statuto non consisteva nella creazione di una forma giuridica europea che potesse competere con le forme nazionali, ma nel riconoscimento e nell'accettazione del valore delle cooperative.

Da ultimo ma non meno importante, il regolamento è stato applicato a partire dal 18 agosto 2006, e lo studio ha raccolto i dati pervenuti fino all'8 maggio 2010. È possibile altresì sostenere che il processo di ravvicinamento indiretto dei quadri legislativi nazionali sia ancora in corso e che fosse piuttosto limitato quando lo studio ha avuto luogo²¹.

Conclusioni

La presente valutazione si propone di evidenziare i principali benefici di uno statuto per una mutua europea e di sostenere il valore aggiunto europeo della proposta contenuta nella relazione d'iniziativa legislativa dell'on. Berlinguer. Il valore aggiunto della proposta è stato analizzato dal punto di vista sociale, economico e giuridico, e sono stati elencati e illustrati i molteplici benefici di uno statuto per le mutue europee.

La situazione attuale, in cui le mutue sono note in molti, ma non in tutti, gli Stati membri, con un possibile rischio di perdita dei principi mutualistici, è stata confrontata con i vantaggi di disporre di un regolamento che preveda uno statuto per le mutue europee. La mutua europea sarebbe allora una forma giuridica europea con un carattere specifico dell'Unione, il quale non interferirebbe nella legislazione che disciplina altre forme, o persino le mutue, a livello di Stati membri.

²¹ Infatti, secondo lo studio, l'Italia, che non era riuscita ad attuare il regolamento SCE, contava il numero più elevato di SCE in Europa.

Benché l'analisi della possibilità di uno statuto per una mutua europea contenuta nello studio più recente non abbia evidenziato "prove conclusive" per cui lo statuto proposto possa superare i principali ostacoli che impediscono alle mutue di operare a livello transfrontaliero, la stessa riconosce che esso avrebbe un valore aggiunto: la presentazione positiva dei principi positivi che sottendono le mutue aiuterebbe le stesse a ottenere riconoscimento e visibilità, oltre a offrire un vantaggio per l'idea mutualistica. Questo sarebbe già di per sé utile.

Il contenuto di un tale strumento includerebbe una serie di caratteristiche che devono senza alcun dubbio essere prese in considerazione in qualsiasi strumento europeo che voglia riconoscere le società di tipo mutualistico a livello europeo, e che sono incluse nella relazione d'iniziativa legislativa.

Per essere efficace, uno statuto per le mutue europee dovrà essere utilizzato su **base volontaria** (il che significa che le società potrebbero decidere di costituirsi secondo le sue norme o meno, ma se lo facessero, le norme sarebbero vincolanti in toto). Allo stesso modo, **non dovrebbe descrivere né stabilire i mercati in cui le mutue sono autorizzate a operare**, lasciando che gli Stati membri definiscano e decidano se le organizzazioni di tipo mutualistico basate sullo statuto europeo possano operare in mercati specifici. Tuttavia, gli Stati membri devono rispettare sempre la libertà dei servizi e la libertà di stabilimento nel momento in cui decidono. Gli Stati membri dovrebbero mantenere la facoltà di affidare la gestione dei regimi obbligatori di sicurezza sociale alle mutue europee e, in tal caso, dovrebbero anche essere liberi di decidere a quali condizioni.

Inoltre, lo statuto dovrebbe consentire un **minimo di libertà statutaria** all'atto di allineare l'organizzazione di tipo mutualistico ai regimi nazionali. In altre parole, gli obiettivi di uno statuto a livello europeo non sarebbero raggiunti se non vi fosse chiarezza, sia per le autorità che per i soggetti interessati, sulle principali caratteristiche delle mutue basate sullo statuto europeo. Ci saranno ovviamente delle differenze, ma si raccomanda che queste derivino dalla legislazione e dai requisiti legati alle attività (applicabili per settore di attività e indipendentemente dalla forma societaria), e non dallo statuto in sé che dovrebbe essere chiaro e applicato in modo uniforme.

Lo statuto dovrebbe anche essere **accessibile a piccoli gruppi di persone fisiche e giuridiche con risorse patrimoniali limitate**, come visto in precedenza. Se il numero minimo di soci iniziali e i requisiti patrimoniali minimi sono irragionevolmente elevati, le imprese che sarebbero inizialmente interessate ad acquisire la forma di mutua europea potrebbero essere dissuase dal farlo, nel

qual caso lo statuto non raggiungerebbe il suo obiettivo di promuovere la logica mutualistica fra le imprese europee.

Inoltre, al fine di rimuovere tutti gli ostacoli alla cooperazione transfrontaliera tra mutue, la mutua europea dovrebbe essere **aperta a persone fisiche residenti in Stati membri diversi o persone giuridiche costituite in conformità delle leggi nazionali di Stati membri diversi**. Parimenti, dovrebbero essere previste **regole per raggruppamenti e trasformazioni**, poiché non esisterebbe un regime applicabile per analogia (la direttiva sulle fusioni transfrontaliere²² è limitata nel suo ambito d'applicazione e non includerebbe le mutue).

Per quanto riguarda gli investimenti, lo statuto dovrebbe consentire gli investimenti dei non soci basati su capitale e interesse di garanzia, anziché sul capitale sociale che è incompatibile con la logica mutualistica. Qualsiasi altra soluzione diluirebbe l'essenza stessa del modello mutualistico. Infine, è necessario che lo statuto della mutua europea **indichi chiaramente che i soci sono i proprietari dell'organizzazione**, garantendo le corrispondenti competenze alle riunioni, indipendentemente dal modello societario scelto e prevedendo un sistema di diritti di voto e di distribuzione del patrimonio che sia coerente con il modello mutualistico. Ad esempio, dovrebbero applicarsi regole chiare in materia di trasparenza e di vigilanza, e i soci non dovrebbero poter esercitare alcun diritto individuale sui beni della mutua.

In generale, le mutue sono diverse e frammentate nell'Unione europea per quanto riguarda i servizi che forniscono, la loro dimensione e il loro impatto territoriale. A oggi, in alcuni paesi europei non esistono nemmeno. L'effetto benefico che hanno innegabilmente sulle economie nazionali, insieme ai valori che contribuiscono a diffondere e alla loro stabilità finanziaria, sono tutti argomenti a sostegno della loro estensione in tutta l'Unione europea e della costituzione di uno statuto per una mutua europea.

Nell'attuale periodo di crisi, uno statuto per una mutua europea sarebbe un passo significativo verso una maggiore concorrenza e una maggiore stabilità dei mercati, la riduzione degli ostacoli nel mercato interno, una maggiore scelta per i consumatori, una maggiore coerenza e certezza del diritto e, da ultimo ma non meno importante, una gestione più socialmente responsabile e sostenibile dei servizi sanitari e sociali.

²² Direttiva 2005/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alle fusioni transfrontaliere delle società di capitali.

Raccomandazione

Un regolamento recante uno statuto per una mutua europea porterebbe un chiaro valore aggiunto al mercato assicurativo, ai consumatori, ai soggetti interessati, alla società e all'economia in generale.

Offrirebbe un regime giuridico chiaro, uniforme e omogeneo, con un risparmio sui costi.

Riferimenti e letture supplementari

[The role of mutual societies in the 21st century](#) / Studio commissionato dalla commissione occupazione e affari sociali, Unità Politica economica e scientifica, Research for Beleid; Douwe Grijpstra et al., 2011, 97 pagg.

[Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe](#) / Studio commissionato dalla DG ENTR. Panteia. Broek et al., 2012.

Droit comparé des coopératives européennes / Hiez, David, Coipel, Michel, Bruxelles: Larcier, 2009, 163 pagg.

Europäische Genossenschaft (SCE): Handbuch / Schulze, Reiner, Baden-Baden: Nomos, 2004, 269 pagg.

Die Europäische Genossenschaft innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes / Avsec, Franci, Marburg: Institut für Genossenschaftswesen, 2009

La società cooperativa europea: regolamento (CE) n. 1435/2003 / Chirico, Stefano, Troianiello, Pietro, [Milano]: IPSOA, 2007

Die Kapitalverfassung der Europäischen Genossenschaft (SCE) / Matthias Heilmeyer. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht: EuZW 2010, Jahrg. 21, n. 23, pagg. 887-892.

Die Europäische Genossenschaft (SCE) / Reiner Schulze in Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht NZG 2004, 792.

Brauchen wir die Europäische Genossenschaft? In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht : EuZW, 2010, v. 21, n. 23, p. 892-896

SE and SCE: two new European company forms - and more to come! / Jessica Schmidt in Company Lawyer, Comp. Law. 2006, 27(4), 99-109 (via Westlaw)

EU regulation of charitable organizations: the politics of legally enabling civil society / Oonagh B. Breen in International Journal of Not-for-Profit Law, giugno 2008 (testo disponibile via Westlaw) 10 Int'l J. Not-for-Profit L. 50

The statute of the European Cooperative Society / in Columbia Journal of European Law, Winter 2007/2008 (testo disponibile via Westlaw).

Whither EU company law? / Company Law Newsletter from Sweet & Maxwell 2012 (testo disponibile via Westlaw) Co. L.N. 2012, 311, 1-3

The European private company: the current situation / Rolandino Guidotti in German Law Journal, 3 marzo 2012 (testo disponibile via Westlaw).

European Private Company ("Societas privata Europaea") / Kyriaki Noussia in Business Law International, settembre 2010 (testo disponibile via Westlaw) 11 n. 3 Bus. L. Int'l 277

The creation of the European Company / Andreas Kellerhals, Dirk Trüten in Tulane European and Civil Law Forum 2002 (testo disponibile via Westlaw) 17 Tul. Eur. & Civ. L.F. 71

The Societas Europea: the evolving European Corporation Statute / Terence L. Blackburn in Fordham Law Review, marzo 1993, 76 p. (testo disponibile via Westlaw) 61 Fordham L. Rev. 695

(Further) implementation of the EU merger directive in Belgian domestic tax legislation opens new opportunities for tax neutral cross-border corporate reorganizations / Steven Claes, Nick Van Gils, In: Intertax 2009, v. 37, n. 10, ottobre, pagg. 553-579

Comparison of EU company law statutes / Association Internationale des Sociétés d'Assurance Mutuelle (AISAM), 2008.

The social economy in the European Union / Daniel Arpinte [et al.]. In: Calitatea Vietii, nr. 1-2, 2010, pagg. 137-160

Study on the implementation of the regulation 1435/2003 on the statute for European Cooperative Society / European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises (EURICSE), Cooperatives Europe and EZAI Foundation.

Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo recante raccomandazioni alla Commissione concernenti lo statuto della mutua europea (2012/2039(INI))

Il Parlamento europeo ,

- visto l'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
- viste la proposta della Commissione di regolamento del Consiglio recante statuto della mutua europea (COM(1991)0273) e la proposta modificata (COM(1993)0252),
- vista la comunicazione della Commissione del 27 settembre 2005 sull'esito dello screening delle proposte legislative pendenti dinanzi al legislatore (COM(2005)0462),
- vista la comunicazione della Commissione del 13 aprile 2011 intitolata «L'Atto per il mercato unico – Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia – Insieme per una nuova crescita» (COM(2011)0206),
- vista la comunicazione della Commissione del 25 ottobre 2011 intitolata «Iniziativa per l'imprenditoria sociale – Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale» (COM(2011)0682),
- vista la propria risoluzione del 16 maggio 2006 sull'esito dello screening delle proposte legislative pendenti dinanzi al legislatore(1) ,
- vista la propria risoluzione del 4 luglio 2006 sui recenti sviluppi e le prospettive in materia di diritto societario(2) ,
- vista la propria risoluzione del 19 febbraio 2009 sull'economia sociale(3) ,
- vista la propria risoluzione del 23 novembre 2010 sugli aspetti relativi al diritto civile, al diritto commerciale, al diritto di famiglia e al diritto internazionale privato del Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma(4) ,
- vista la propria dichiarazione del 10 marzo 2011 sull'istituzione di statuti europei per le mutue, le associazioni e le fondazioni(5) ,
- vista la propria risoluzione del 14 giugno 2012 sul futuro del diritto societario europeo(6) ,
- vista la valutazione del valore aggiunto europeo sullo statuto della mutua europea, presentata dall'Unità valore aggiunto europeo alla commissione giuridica il 21 gennaio 2013(7) ,
- visti gli articoli 42 e 48 del suo regolamento,

- visti la relazione della commissione giuridica e il parere della commissione per l'occupazione e gli affari sociali (A7-0018/2013),

A. considerando che nel marzo 2006 la Commissione ha ritirato il suo progetto di proposta di regolamento recante statuto della mutua europea;

B. considerando che nel 2003 è stato adottato un regolamento relativo allo statuto della Società cooperativa europea (SCE)(8) e che l'8 febbraio 2012 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Consiglio sullo statuto della fondazione europea (FE);

C. considerando che lo studio commissionato nel 2011 dalla commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento ha illustrato con chiarezza le implicazioni sociali, politiche ed economiche di un intervento dell'Unione nel settore delle mutue;

D. considerando che negli ultimi anni il Parlamento ha approvato varie risoluzioni che chiedevano l'adozione di un regolamento sullo statuto della mutua europea; considerando che è spiacevole che la Commissione, avendo ritirato nel 2006 la sua proposta di statuto della mutua europea, non abbia presentato nuove proposte per offrire alle mutue uno strumento giuridico idoneo a facilitare le loro attività transfrontaliere;

E. considerando che la Commissione si è impegnata a riesaminare alcune delle precedenti proposte sullo statuto della mutua europea e a riconsiderare la necessità di un intervento legislativo in vista di una valutazione d'impatto globale; che il Parlamento guarda con favore allo studio commissionato in tale contesto dalla Commissione sulla situazione attuale e le prospettive delle mutue nell'Unione, il quale analizza le difficoltà che le mutue devono affrontare per l'assenza di un quadro giuridico in taluni Stati membri e per i problemi che la creazione di nuove mutue comporta a causa dei requisiti patrimoniali e della mancanza di soluzioni per l'istituzione di gruppi; che la Commissione dovrebbe proporre soluzioni adeguate per questi problemi, tra cui uno statuto, per un migliore riconoscimento del contributo che le mutue danno all'economia sociale;

F. considerando che la Commissione ha giustamente riconosciuto la necessità di uno statuto ed è impegnata a creare una legislazione migliore per le organizzazioni dell'economia sociale (tra cui le mutue), sottolineando che le mutue devono poter operare a livello transfrontaliero contribuendo così allo sforzo europeo volto a «stimolare la crescita e rafforzare la fiducia» nello Spazio economico europeo(9) ;

G. considerando che è perciò auspicabile che questo statuto europeo sia ambizioso e innovativo, al fine di proteggere i lavoratori e le loro famiglie quando si spostano all'interno dell'Unione;

H. considerando che le mutue sono gruppi volontari di persone fisiche o giuridiche il cui scopo è rispondere alle esigenze dei soci piuttosto che ottenere una remunerazione dell'investimento; considerando che esse operano secondo i principi dell'adesione volontaria e aperta e della solidarietà tra i soci e sono gestite secondo principi democratici

(come il principio di un voto per socio per le mutue costituite di persone fisiche), contribuendo così a una gestione responsabile e sostenibile;

I. considerando che, data la loro diversità, le società mutue presentano in Europa un quadro molto vario per quanto riguarda i servizi che forniscono o le dimensioni, le finalità o l'impatto geografico;

J. considerando che in Europa esistono due tipi principali di mutue, ovvero le società «mutualistiche» (o di «previdenza sanitaria») e le società di «mutua assicurazione»; considerando che le società «mutualistiche» offrono una copertura previdenziale supplementare o complementare rispetto ai regimi di protezione sociale previsti dalla legge oppure integrata in essi; che le società di «mutua assicurazione» possono coprire tutti i tipi di rischio immobiliare e di rischio vita, e che in alcuni Stati membri le mutue possono fornire servizi anche in altri campi, come gli alloggi o il credito;

K. considerando che, malgrado la loro diversità, le mutue organizzano servizi e prestazioni nell'interesse dei loro soci su base solidaristica e mediante finanziamenti collettivi; che esse si danno un'organizzazione democratica e utilizzano il surplus delle loro attività a beneficio dei soci;

L. considerando che l'Unione, con l'obiettivo di garantire pari condizioni di concorrenza e di contribuire al proprio sviluppo economico, dovrebbe fornire alle mutue – che sono una forma di organizzazione riconosciuta nella maggior parte degli Stati membri – strumenti giuridici adeguati atti ad agevolare lo sviluppo delle loro attività transfrontaliere e a consentire loro di godere dei benefici del mercato interno;

M. considerando che le mutue svolgono un ruolo importante nell'economia dell'Unione, fornendo assistenza sanitaria, servizi sociali e servizi assicurativi a costi accessibili a oltre 160 milioni di cittadini europei; che esse rappresentano oltre 180 miliardi di euro in premi assicurativi e danno lavoro a oltre 350.000 persone nell'Unione;

N. considerando che le mutue facilitano l'accesso all'assistenza e l'inclusione sociale e partecipano pienamente alla prestazione di servizi d'interesse generale nell'Unione;

O. considerando che nel 2010 circa 12,3 milioni di cittadini europei, pari al 2,5% della popolazione attiva dell'Unione, lavoravano in uno Stato membro diverso dal proprio;

P. considerando che in alcuni Stati membri alle casse di assicurazione sanitaria istituite per legge è fatto divieto di operare come imprese del settore privato;

Q. considerando che le mutue rappresentano il 25% del mercato assicurativo e il 70% del numero complessivo delle imprese del settore; che le mutue non possono continuare a essere ignorate dal mercato unico⁽¹⁰⁾ e dovrebbero essere dotate di uno statuto europeo per essere in condizioni di parità con altre forme d'impresa nell'Unione; considerando che la diversità delle forme d'imprenditorialità è un valore che dovrebbe essere pienamente riconosciuto e incoraggiato;

R. considerando che le mutue svolgono o dovrebbero svolgere un ruolo importante nelle economie degli Stati membri, dal momento che contribuiscono all'obiettivo strategico dell'Unione - confermato dalle tendenze demografiche - di assicurare una crescita inclusiva che garantisca a tutti l'accesso alle risorse di base e ai diritti e ai servizi sociali, nonché a un'assistenza sanitaria e di lungo periodo adeguata, sulla base della solidarietà, dell'accessibilità dei costi, della non discriminazione e della non esclusione, con la garanzia che il bisogno di maggiore assistenza proprio degli anziani non li porti alla povertà e alla dipendenza economica;

S. considerando che le mutue sono particolarmente attive nell'ambito della sanità, dell'assistenza di lungo periodo, delle pensioni e dei servizi sociali anche per far fronte alle esigenze di una popolazione che invecchia; che il coinvolgimento delle mutue quali attori di primo piano è essenziale per la sostenibilità futura della protezione sociale, dato che l'invecchiamento della popolazione crea attualmente grandi problemi in Europa, mettendo particolarmente alla prova gli equilibri di bilancio nazionali e rischiando di mettere sotto pressione la spesa pubblica destinata alla protezione sociale; e che le mutue, se possono svolgere un ruolo importante proponendo regimi pensionistici socialmente responsabili nel settore privato, non possono però sostituire un forte primo pilastro del sistema pensionistico;

T. considerando che il settore privato è chiamato a contribuire all'individuazione di soluzioni alle sfide della riforma dei sistemi di welfare e dell'economia sociale dell'Unione; che, più specificamente, le mutue hanno un ruolo naturale da svolgere come soggetti coinvolti nella realizzazione di questo obiettivo;

U. considerando che le mutue, con i loro valori fondamentali di solidarietà, governance democratica e assenza di azionisti, operano per il bene dei loro soci e quindi, per loro stessa natura, in maniera socialmente responsabile;

V. considerando che i valori delle mutue corrispondono ai principi fondamentali del modello sociale europeo; che, oltre ad essere basate su valori di solidarietà, le mutue sono operatori importanti nell'economia sociale di mercato dell'Unione e meriterebbero maggiore riconoscimento, in particolare attraverso l'istituzione di uno statuto europeo;

W. considerando che l'aumento della spesa per l'assistenza sanitaria e le pensioni potrebbe avere conseguenze gravi per la perennità e la copertura degli attuali sistemi di protezione sociale; che le mutue promuovono valori fondamentali dello Stato sociale come la solidarietà, la non discriminazione, la parità di accesso e l'alta qualità dei servizi sociali nel settore privato; che il rafforzamento del contributo delle mutue all'economia sociale di mercato europea non dovrebbe aver luogo a spese dell'azione degli Stati membri in materia di protezione sociale; che comunque la protezione sociale volontaria non deve sostituire la sicurezza sociale prevista per legge; che dovrebbe essere rispettata la diversità dei sistemi di protezione sociale, alcuni dei quali sono sostenuti interamente dallo Stato, altri dalle mutue e altri ancora in modo condiviso tra Stato e mutue; che lo statuto della mutua europea è essenziale, ma non deve servire a sopperire alle carenze degli Stati membri in materia di protezione sociale;

X. considerando auspicabile che aderire a una mutua sia reso più facile per tutti i lavoratori, in particolare per quelli delle piccole imprese, e che essi siano incoraggiati a farlo;

Y. considerando auspicabile che in tal caso l'adesione di un lavoratore a un regime mutualistico sia incoraggiata mediante esenzioni dagli oneri sociali o sgravi fiscali;

Z. considerando che le mutue, alla luce dei difficili problemi che i governi si trovano ad affrontare in materia di protezione sociale, potrebbero contribuire a fornire una rete di sicurezza a costi accettabili per i soggetti a rischio; che le mutue offrono opportunità supplementari a costi accessibili per i cittadini dell'Unione;

AA. considerando che talune mutue hanno una fortissima componente di volontariato e che tale etica volontaristica dev'essere preservata e favorita;

AB. considerando che in alcuni Stati membri, oltre ai servizi di assicurazione, le mutue offrono ai soci servizi di credito a basso interesse o a interesse zero;

AC. considerando che il valore aggiunto delle società mutue rispetto ai loro concorrenti commerciali sarà ancora più forte a livello di Unione, tenendo conto del loro peso economico e dell'effetto positivo del fatto di poter operare in tutta l'Unione;

AD. considerando che l'economia sociale – e in particolare le mutue – unendo redditività e solidarietà svolge un ruolo essenziale nell'economia dell'Unione, creando posti di lavoro di qualità e occupazione locale, rafforzando la coesione sociale, economica e regionale, generando capitale sociale e promuovendo la cittadinanza attiva, un benessere sociale basato sulla solidarietà e un tipo di economia che rispetta i valori democratici, mette al primo posto l'essere umano e supporta lo sviluppo sostenibile e l'innovazione sociale, ambientale e tecnologica;

AE. considerando che le mutue hanno un ruolo da svolgere in queste sfide accanto al settore privato e che a tal fine devono poter competere in condizioni di parità con altre forme d'impresa nell'Unione; che gli statuti europei già esistenti, come quello della Società cooperativa europea (SCE) o della Società europea (SE), non sono adatti per le mutue a causa delle differenze nei loro modelli di governance;

AF. considerando che questa lacuna della legislazione dell'Unione è deplorabile, visto che le mutue non sono specificatamente menzionate nei trattati e che il rispetto dei loro modelli d'impresa non è contemplato da alcuna disposizione del diritto derivato, il quale fa riferimento solo alle imprese pubbliche e private, recando in tal modo pregiudizio allo status delle mutue, al loro sviluppo e alla creazione di gruppi transfrontalieri;

AG. considerando che lo statuto europeo della mutua è essenziale per conseguire una migliore integrazione nel mercato unico, per accrescere la consapevolezza delle qualità specifiche delle mutue e per consentire loro di contribuire maggiormente alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 in materia di crescita e occupazione; considerando che uno statuto europeo faciliterebbe altresì la mobilità dei

cittadini europei, in quanto consentirebbe alle mutue di fornire servizi in vari Stati membri e di creare così maggiore continuità e coerenza nel mercato unico;

AH. considerando che lo statuto europeo della mutua offrirebbe un modo per promuovere il modello mutualistico in tutta l'Unione allargata, in particolare nei nuovi Stati membri, in alcuni dei quali tale modello non è contemplato dall'ordinamento giuridico; che un regolamento europeo, che sarebbe naturalmente applicabile in tutta l'Unione, avrebbe il duplice vantaggio di offrire a tali paesi uno statuto europeo di riferimento e di contribuire allo status e al profilo pubblico di questo tipo d'impresa;

AI. considerando che lo statuto potrebbe offrire alle mutue l'opportunità di creare economie di scala, per mantenere la competitività nel futuro, e migliorerebbe il riconoscimento del valore delle mutue nel quadro dell'elaborazione delle politiche dell'Unione;

AJ. considerando che le mutue sono organizzazioni solide e sostenibili che hanno resistito bene alla crisi finanziaria in tutte le economie e hanno contribuito a un mercato più resistente e diversificato, in particolare nel settore delle assicurazioni e della protezione sociale; che le mutue sono particolarmente attive nel campo dell'invecchiamento della popolazione e dei bisogni sociali, che il coinvolgimento delle mutue nel settore delle pensioni fornisce opportunità supplementari ai cittadini dell'Unione e che le mutue hanno un ruolo da svolgere nella salvaguardia del modello sociale europeo;

AK. considerando che le mutue non hanno azioni ma sono possedute in comproprietà, e che i loro utili sono reinvestiti invece di essere distribuiti ai soci; che ciò le ha aiutate a resistere alla crisi meglio di altre entità del settore privato;

AL. considerando che uno statuto europeo sarebbe uno strumento volontario supplementare rispetto alle vigenti norme nazionali applicabili alle mutue, e pertanto non toccherebbe gli statuti già esistenti, ma costituirebbe piuttosto un «28° regime» che renderebbe più facile alle mutue impegnarsi in attività transfrontaliere;

AM. considerando che la Commissione dovrebbe tener conto delle caratteristiche specifiche delle mutue in modo da garantire parità di condizioni di concorrenza, allo scopo di evitare discriminazioni supplementari e di assicurare che ogni nuova norma legislativa sia proporzionata, oltre a garantire un mercato equo, competitivo e sostenibile;

AN. considerando che la richiesta di diversificazione nel settore delle assicurazioni è in crescita, rafforzando il ruolo che le mutue possono svolgere, rispetto ai loro concorrenti che si basano sulla partecipazione azionaria, nel rendere l'insieme del settore più competitivo, meno esposto a rischi e meglio capace di reagire alle mutevoli circostanze finanziarie ed economiche;

AO. considerando che le mutue sono soggette a una forte e crescente concorrenza, in particolare nel settore delle assicurazioni, e che alcune di esse stanno andando verso la demutualizzazione e la finanziarizzazione;

AP. considerando che in almeno sei Stati membri dell'Unione e dello Spazio economico europeo non esiste la possibilità giuridica di creare un'organizzazione di tipo mutualistico; che ciò crea distorsioni del mercato; che uno statuto europeo potrebbe rimediare a questa situazione e indurre la creazione di mutue in tali Stati membri;

AQ. considerando che le mutue non dispongono degli strumenti giuridici necessari a facilitare il loro sviluppo e le loro attività transfrontaliere in seno al mercato interno; che, essendo disponibili statuti europei per altre forme societarie, le mutue sono ancora in una situazione di svantaggio; che, in assenza di uno statuto europeo, le mutue sono spesso costrette ad avvalersi, per le loro attività transfrontaliere, di strumenti giuridici inadeguati, il che porta alla loro demutualizzazione;

AR. considerando che le normative nazionali in materia di mutue variano considerevolmente in seno all'Unione e che lo statuto europeo potrebbe consentire la creazione di mutue transnazionali, rafforzando in tal modo il modello europeo di protezione sociale;

AS. considerando che le mutue stesse dovrebbero diffondere l'idea della mutualità come loro valore centrale e convincere i futuri soci che la mutua è un'alternativa economicamente conveniente e sostenibile ai fornitori commerciali di servizi;

AT. considerando che si deve evitare che le mutue, per restare competitive, prendano iniziative che fanno di loro delle fotocopie dei loro concorrenti commerciali, ad esempio introducendo una selezione dei rischi o criteri più severi per l'adesione, o anche emettendo azioni per aumentare i propri margini di solvibilità;

AU. considerando che le mutue, specialmente quelle di medie dimensioni, potrebbero essere costrette a entrare a far parte di organizzazioni più grandi, ivi comprese società per azioni (mediante demutualizzazione), aumentando così la distanza tra l'organizzazione in questione e i suoi assicurati;

AV. considerando che la mancanza di uno statuto continua a impedire la cooperazione e la fusione transfrontaliere delle mutue;

1. alla luce dei risultati del recente studio sulla situazione delle mutue nell'Unione, e tenendo presente la chiara preferenza espressa a più riprese dal Parlamento europeo per uno statuto della mutua europea, chiede alla Commissione di presentargli in tempi brevi, seguendo le raccomandazioni particolareggiate figuranti in allegato, sulla base dell'articolo 352 o, eventualmente, dell'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, una o più proposte atte a consentire alle mutue di operare su scala europea e transfrontaliera;

2. constata che tali raccomandazioni rispettano i diritti fondamentali e il principio di sussidiarietà;

3. ritiene che le incidenze finanziarie della proposta richiesta dovrebbero essere coperte mediante adeguati stanziamenti di bilancio;
4. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione e le raccomandazioni particolareggiate figuranti in allegato alla Commissione e al Consiglio.

(1) GU C 297 E del 7.12.2006, pag. 140.

(2) GU C 303 E del 13.12.2006, pag. 114.

(3) GU C 76 E del 25.3.2010, pag. 16.

(4) GU C 99 E del 3.4.2012, pag. 19.

(5) GU C 199 E del 7.7.2012, pag. 187.

(6) Testi approvati, P7_TA(2012)0259.

(7)

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=83593>

(8) Regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativo allo statuto della Società cooperativa europea (SCE) (GU L 207 del 18.8.2003, pag. 1).

(9) Comunicazione della Commissione, del 13 aprile 2011, dal titolo: «L'Atto per il mercato unico - Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia - »Insieme per una nuova crescita" (COM(2011)0206).

(10) Cfr. COM(2011)0206, già citato.

ALLEGATO

RACCOMANDAZIONI PARTICOLAREGGIATE CONCERNENTI IL CONTENUTO DELLA PROPOSTA RICHIESTA

Raccomandazioni riguardo allo statuto della mutua europea

Raccomandazione 1 (concernente gli obiettivi dello statuto della mutua europea)

Il Parlamento europeo ritiene che la diversità delle imprese dovrebbe essere chiaramente sancita nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea e propone di includere le mutue nell'articolo 54 di tale trattato.

Il Parlamento europeo ritiene che occorra una combinazione di strategie e misure per instaurare parità di condizioni di concorrenza per le mutue, ivi compreso uno Statuto europeo, dando loro in pari misura la possibilità di aggiungere una dimensione europea alla loro organizzazione e alle loro attività e fornendo loro strumenti giuridici adeguati per facilitare le loro attività transfrontaliere e transnazionali. A tale riguardo, le mutue potrebbero operare in tutta l'Unione secondo la loro specifica governance.

Il Parlamento europeo ritiene che lo statuto della mutua europea creerà un sistema volontario, sotto forma di uno strumento opzionale che consentirà alle mutue di operare in diversi Stati membri e di essere introdotte anche in paesi in cui oggi le mutue non

esistono, e pertanto chiede fermamente che la mutua europea sia considerata una forma giuridica europea di natura specificamente unionale.

Il Parlamento europeo ricorda al tempo stesso che ogni iniziativa legislativa lascerà immutate le diverse legislazioni nazionali vigenti e non potrà essere considerata come mirante a ravvicinare le leggi degli Stati membri applicabili alle mutue.

Il Parlamento europeo afferma che le finalità essenziali di un regolamento sullo statuto della mutua europea saranno le seguenti:

- rimuovere tutti gli ostacoli alla cooperazione transfrontaliera tra mutue, tenendo conto nel contempo delle loro specificità, che sono profondamente radicate nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali, e consentire alle mutue di operare liberamente nel mercato unico europeo, rafforzando in questo modo i principi del mercato unico stesso;
- consentire la costituzione di una mutua europea da parte di persone fisiche residenti in Stati membri diversi o di persone giuridiche costituite in base alla legislazione di Stati membri diversi;
- rendere possibile la costituzione di una mutua europea per fusione transfrontaliera di due o più mutue esistenti, data la non applicabilità alle mutue della direttiva sulle fusioni transfrontaliere⁽¹⁾ ;
- consentire la creazione di una mutua europea per conversione o trasformazione di una mutua nazionale nella nuova forma senza il suo preventivo scioglimento, se la società in questione ha la sede legale e la sede principale nel medesimo Stato membro;
- permettere la creazione di un gruppo mutualistico europeo e consentire alle mutue di godere dei vantaggi derivanti da un gruppo europeo di mutue, in particolare nel contesto della direttiva solvibilità II⁽²⁾ per le mutue che offrono assicurazioni;

Raccomandazione 2 (concernente gli elementi dello statuto della mutua europea)

Il Parlamento europeo invita la Commissione a tener conto del fatto che la messa a disposizione di un siffatto regolamento facoltativo nella legislazione degli Stati membri dovrebbe comprendere le caratteristiche e i principi della governance delle mutue.

Il Parlamento europeo ricorda che una proposta di statuto della mutua europea deve tener conto delle particolari norme di funzionamento delle mutue, che sono diverse da quelle di altri operatori economici:

- le mutue forniscono una vasta gamma di servizi assicurativi, servizi di credito e altri servizi, nell'interesse dei loro soci, su base solidaristica e mediante finanziamento collettivo;

- in cambio di ciò, i soci versano un contributo o un equivalente, il cui ammontare può essere variabile;
- i soci non possono esercitare alcun diritto individuale sui beni della mutua.

Il Parlamento europeo ritiene che lo statuto dovrà stabilire condizioni precise e chiare per la creazione di una vera e propria nuova categoria di mutue europee, e considera essenziale, a questo proposito, tenere presenti i precedenti modelli di statuto di entità europee, per i quali la notevole flessibilità concessa agli Stati membri e la mancanza di valore aggiunto hanno fatto sì che non si riuscissero a creare le condizioni per il successo dell'utilizzazione di tale strumento europeo.

Il Parlamento europeo invita la Commissione a introdurre nella proposta di regolamento, basata sull'articolo 352 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le principali caratteristiche delle mutue in quanto società di persone, e cioè il principio di non discriminazione per quanto riguarda la selezione dei rischi e l'orientamento democratico dei soci, al fine di migliorare le condizioni sociali delle comunità locali e della società in generale in uno spirito di mutualità.

Il Parlamento europeo sottolinea l'importanza del principio di solidarietà nelle mutue, dove i clienti sono anche soci e pertanto condividono gli stessi interessi; ricorda il principio della proprietà comune del capitale e della sua indivisibilità; sottolinea l'importanza del principio di distribuzione disinteressata in caso di liquidazione, ossia il principio secondo il quale le attività dovrebbero essere distribuite ad altre mutue o a un organismo avente per scopo il sostegno e la promozione delle mutue.

Raccomandazione 3 (concernente la portata e l'ambito d'applicazione dello statuto della mutua europea)

Il Parlamento europeo mette in evidenza i seguenti aspetti riguardanti la portata e l'ambito d'applicazione del futuro regolamento sullo statuto europeo:

- il regolamento non dovrebbe incidere sui regimi di sicurezza sociale obbligatori e/o previsti dalla legge gestiti dalle mutue in taluni Stati membri, né sulla libertà degli Stati membri di decidere se, e in quali condizioni, affidare a mutue la gestione di tali regimi;
- in considerazione della natura specificamente unionale della mutua europea, il sistema di gestione adottato con lo statuto dovrebbe far salve le legislazioni degli Stati membri e non dovrebbe condizionare le scelte da fare per altri testi dell'Unione in materia di diritto societario;
- il regolamento non dovrebbe interessare altri settori del diritto, quali le norme sulla partecipazione dei lavoratori al processo decisionale, il diritto del lavoro, il diritto tributario, il diritto della concorrenza, il diritto della proprietà intellettuale o industriale o le norme in materia di insolvenza e sospensione dei pagamenti;

- poiché il quadro in cui le mutue operano differisce da uno Stato membro all'altro, il regolamento dovrebbe garantire alle mutue europee la possibilità di definire liberamente il proprio oggetto e di fornire ai soci un ampio spettro di servizi, tra cui l'assicurazione sociale e sanitaria e la concessione di crediti.

Raccomandazione 4 (concernente la governance delle mutue europee)

La mutua europea dovrebbe essere gestita in modo democratico e finanziata collettivamente per il bene dei soci. Lo statuto dovrebbe stabilire che i soci sono collettivamente proprietari dell'organizzazione mutualistica.

Lo statuto della mutua europea dovrebbe stabilire norme di governance e di gestione che prevedano un'assemblea generale (che potrà assumere la forma di riunione di tutti i soci o di riunione dei delegati dei soci), un organo di vigilanza e un organo di direzione o amministrativo, secondo la forma adottata con lo statuto.

All'assemblea generale, ciascun socio (persona fisica o giuridica) o delegato dovrebbe disporre in linea di principio di un ugual numero di voti.

Il membro o i membri dell'organo di direzione dovrebbero essere nominati e revocati dall'organo di vigilanza. Tuttavia, uno Stato membro potrà stabilire o consentire che lo statuto preveda la nomina del membro o dei membri dell'organo di direzione da parte dell'assemblea generale.

Nessuno dovrebbe poter esercitare simultaneamente la funzione di membro dell'organo di direzione e quella di membro dell'organo di vigilanza.

È opportuno monitorare attentamente l'effetto della direttiva solvibilità II sul governo societario delle organizzazioni mutualistiche.

(1) Direttiva 2005/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alle fusioni transfrontaliere delle società di capitali (GU L 310 del 25.11.2005, pag. 1).

(2) Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II) (GU L 335 del 17.12.2009, pag. 1).

La presente è una pubblicazione della
direzione Valutazione d'impatto e valore aggiunto europeo
Direzione generale delle Politiche interne, Parlamento europeo



PE 494.461

ISBN: 978-92-823-4383-8

DOI: 10.2861/2100

CAT: BA-31-13-423-IT-C