



Comitato economico e sociale europeo

INT/734
**Lo statuto della mutua
europea**

Bruxelles, 25 marzo 2014

P A R E R E

del Comitato economico e sociale europeo
sul tema

Lo statuto della mutua europea: percezioni, ruolo e contributo della società civile
(parere d'iniziativa)

—————
Relatore unico: **CAMPLI**
—————

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 gennaio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Lo statuto della mutua europea: percezioni, ruolo e contributo della società civile.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 marzo 2014.

Alla sua 497a sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 marzo 2014 (seduta del 25 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 140 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

*

* *

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Conclusioni

- 1.1.1 Le mutue fanno parte del modello economico e sociale europeo, così come le cooperative, le fondazioni e le associazioni. La diversità delle forme imprenditoriali, anche nell'ambito dell'economia sociale e indipendentemente dalla definizione giuridica di impresa fornita dai differenti ordinamenti nazionali, è una componente essenziale del mercato unico dell'Unione europea anche in termini di promozione, investimento e sviluppo del pluralismo imprenditoriale europeo.
- 1.1.2 Le mutue hanno diritto a uno statuto europeo per rispondere alle esigenze di copertura dei rischi, in particolare per quanto concerne la protezione sociosanitaria dei lavoratori, delle imprese e dei cittadini.
- 1.1.3 Le mutue rifiutano l'ineluttabilità della loro scomparsa, e, da parte sua, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) desidera valorizzare la diversità delle forme di imprenditoria, e quindi anche degli attori dell'economia sociale, per preservare il patrimonio economico e sociale europeo. Tuttavia, una campagna di informazione, sebbene utile, non può sostituirsi al necessario quadro giuridico.
- 1.1.4 In Europa esiste una grande varietà di mutue (ne sono stati individuati una quarantina di tipi), ma, al di là della loro diversità, il 95 % di esse è accomunato da medesimi principi di *governance*.

1.2 **Raccomandazioni**

- 1.2.1 In linea con gli impegni assunti in occasione dell'evento di Strasburgo sull'imprenditoria sociale, il Comitato chiede alla Commissione di presentare in tempi brevi una proposta legislativa in merito al progetto di regolamento sullo statuto della mutua europea.
- 1.2.2 Il Comitato auspica che il modello mutualistico sia riconosciuto attraverso un regime giuridico coerente a livello europeo, conforme al suo peso economico e al suo ruolo sociale.
- 1.2.3 Il Comitato raccomanda che tale statuto disciplini la *governance* e non le attività, al fine di preservare la diversità delle mutue.
- 1.2.4 Il Comitato raccomanda altresì che lo statuto non sia volto ad armonizzare le normative nazionali e che abbia carattere facoltativo.
- 1.2.5 Il Comitato chiede che sia pubblicato un calendario preciso della procedura di presentazione e adozione del progetto di statuto della mutua europea.

2. **Introduzione**

- 2.1 L'obiettivo del presente parere è accelerare al massimo la presentazione di una proposta di regolamento da parte della Commissione in merito allo "statuto della mutua europea".
- 2.2 Secondo la percezione della società civile europea e delle parti interessate, la mancanza di una base giuridica appropriata scoraggerà di fatto le attività delle mutue, su scala europea. Ciò avrebbe gravi conseguenze: sul piano sociale, in un contesto in cui l'intervento pubblico si affievolisce, sul piano sanitario (meno equità nell'accesso dei cittadini europei alle cure), sul piano occupazionale (meno possibilità di occupazione, compresa quella specializzata), nonché sul piano del rafforzamento della coesione sociale europea e del processo d'integrazione europea.
- 2.3 Di statuto europeo si discute da tempo, tergiversando e senza prendere alcuna decisione.
- 2.3.1 Il progetto di statuto della mutua europea ha infatti una lunga storia, che risale al 1993 e alle direttive europee in materia di assicurazioni. In questo contesto, le mutue hanno chiesto che la loro forma specifica di *governance* di società di persone sia riconosciuta in uno statuto europeo.

- 2.3.2 Un primo progetto di regolamento in materia è stato ritirato nel 2006. Infatti, la Commissione, pur avendo pubblicato nel 2003 una comunicazione sul diritto societario nella quale si impegnavano a introdurre nuove forme giuridiche europee, in particolare per le mutue (impegno poi reiterato nel piano d'azione del 2006 sull'ammodernamento del diritto societario e della *governance* societaria), nel 2006 ha ritirato dal suo programma il progetto di statuto della mutua europea.
- 2.3.3 Una nuova iniziativa di rilancio del progetto di statuto è stata promossa nel 2007 dalle associazioni mutualistiche europee.
- 2.3.4 Nel marzo 2010 il Parlamento europeo ha adottato una dichiarazione scritta a favore dell'introduzione di statuti europei per le mutue, e nel luglio 2011 ha presentato una relazione sul ruolo delle società mutue europee, nella quale si evidenziava la necessità di un progetto di statuto.
- 2.3.5 Nel marzo 2013 il Parlamento europeo ha adottato all'unanimità la relazione di iniziativa, elaborata dall'on. Luigi Berlinguer, sulla fattibilità di uno statuto per le mutue europee.
- 2.3.6 Parallelamente, la Commissione, nel quadro dell'Atto per il mercato unico, decideva di finanziare uno studio sulla situazione e le difficoltà delle mutue nel mercato interno (il cosiddetto studio Panteia). Questo importante studio, pubblicato il 12 ottobre 2012 e diretto dalla Commissione, ha consentito, per la prima volta, di disporre di un quadro esaustivo del contesto giuridico, economico e sociale delle mutue negli Stati membri dell'Unione europea¹.
- 2.3.7 In seguito, la Commissione ha organizzato una consultazione pubblica sulle conclusioni di questo studio (i risultati sono stati resi noti nell'ottobre 2013)². Il successo riscosso dalla consultazione (oltre 300 risposte, due terzi delle quali positive) ha indotto la Commissione a procedere a una valutazione d'impatto circa la fattibilità di un progetto di statuto della mutua europea.
- 2.4 Nel suo parere sul tema *Diversità delle forme d'impresa* (ottobre 2009)³, il CESE ha sottolineato che "la pluralità e la diversità delle varie forme di impresa sono riconosciute nel Trattato e confermate dalla realtà, attraverso i diversi regimi giuridici ("statuti") già approvati o ancora all'esame". Tra le forme di impresa dell'economia sociale, il Comitato includeva anche le mutue.

1 *Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe*
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/prospects_mutuals_fin_en.pdf.

2 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/index_en.htm.

3 [GU C 318 del 23.12.2009, pag. 22.](#)

2.5 L'allegato alla dichiarazione adottata a Strasburgo in occasione dell'evento del 16 e 17 gennaio 2014 sull'impresa sociale, organizzato congiuntamente dalla Commissione e dal CESE, precisa che numerose parti interessate ritengono che le politiche a favore dell'impresa sociale dovrebbero comprendere tutte le imprese dell'economia sociale (cooperative, mutue, associazioni, fondazioni ecc.). Nel documento si invita altresì l'Unione europea a proporre, oltre a uno statuto europeo per le associazioni, anche uno statuto europeo per le mutue, che consenta a queste di svolgere attività transfrontaliere, di fondersi e di raccogliere le sfide della direttiva "Solvibilità II". In occasione di tale evento, il commissario europeo per l'imprenditoria Antonio Tajani ha annunciato l'avvio, da parte della Commissione, di un'iniziativa legislativa sul progetto di statuto.

3. **Descrizione delle mutue**

3.1 Nei diversi paesi dell'UE si riscontra una grande varietà di forme giuridiche di mutua. Tale diversità di forme, e la funzione che esse svolgono, dipendono dalla cultura e dalla storia della mutualità di ciascun paese. Storicamente, in Europa le mutue hanno dato vita alle prime forme di previdenza sociale. Attualmente, nell'UE, la finalità principale delle mutue è quella di essere al servizio dei loro aderenti in un contesto di interesse generale, garantendo la copertura dei loro rischi e offrendo loro servizi assicurativi, sociali, sanitari e assistenziali.

3.2 In totale, nell'UE sono stati individuati **quasi 40 tipi di organizzazioni mutualistiche**. Circa il 95 % delle mutue condivide i seguenti cinque principi comuni in materia di *governance*:

1. deve essere un'**organizzazione di diritto privato**, ossia indipendente dal governo e non sovvenzionata da fondi pubblici,
2. deve essere costituita da un'**associazione di persone** e non di capitali,
3. deve essere retta da un sistema di *governance* democratico: **una persona = un voto**,
4. tra gli aderenti si applica il **principio di solidarietà**: l'adesione di nuovi membri deve essere libera e non basata su criteri di selezione,
5. i profitti realizzati devono essere impiegati a **beneficio degli aderenti**.

3.3 La quota di mercato delle organizzazioni di tipo mutualistico in Europa è **in media del 15,8 %** (12,8 % nel ramo vita e 20,5 % nel ramo non vita). Inoltre, si stima che queste organizzazioni forniscano servizi sanitari e **servizi sociali a circa 230 milioni** di cittadini europei, circa 100 milioni dei quali sono coperti da mutue che ne gestiscono l'assicurazione obbligatoria contro le malattie. In Europa le mutue occupano circa 350 000 persone. È generalmente riconosciuto che l'economia tragga beneficio dalla **diversità delle strutture** che la compongono, poiché tale diversità migliora la **capacità di risposta** ai cambiamenti del mercato. Inoltre, in periodi di crisi l'**ottica a lungo termine** delle organizzazioni mutualistiche conferisce loro un vantaggio rispetto alle società di capitali.

4. **Considerazioni generali sul progetto di statuto della mutua europea: *perché uno statuto della mutua europea?***

- 4.1 Nell'Unione europea, uno statuto europeo esiste soltanto per le società per azioni e per le cooperative; per le fondazioni, il progetto di statuto europeo è attualmente in discussione, mentre per le mutue uno statuto europeo non esiste ancora⁴.
- 4.2 I processi di integrazione europea portano a una maggiore mobilità dei lavoratori, delle imprese e dei cittadini. Occorre poter garantire loro la copertura dei rischi sanitari e sociali, nonché di altri rischi assicurabili, sull'intero territorio dell'Unione, evitando l'interruzione dei diritti, dei benefici e delle forme di protezione.
- 4.3 La Commissione e il Consiglio sono attualmente impegnati a regolamentare i servizi finanziari e assicurativi ("Basilea III" e "Solvibilità II") e il distacco e la mobilità dei lavoratori. Inoltre, dal 1° gennaio 2014 è in vigore una nuova direttiva sull'assistenza sanitaria transfrontaliera. Le mutue degli Stati membri non hanno però la possibilità giuridica di partecipare a questo processo di integrazione europea e allo sviluppo del mercato interno, a meno che non si trasformino per adottare lo statuto di cooperativa europea o quello di società per azioni europea. Le mutue rifiutano di considerare inevitabile questa situazione; e, da parte sua, il CESE desidera valorizzare la diversità delle forme d'impresa, anche nell'ambito dell'economia sociale, per preservare il patrimonio economico e sociale europeo.
- 4.4 Inoltre, il sistema prudenziale per le imprese di assicurazione "Solvibilità II" rappresenta un ulteriore elemento che depone a favore dello statuto della mutua europea: quest'ultimo, infatti, consentirebbe alle mutue di fruire del cosiddetto "beneficio di diversificazione", ossia di effettuare operazioni di riassicurazione e di gestione patrimoniale al fine di ridurre i loro costi a tutto vantaggio degli aderenti.
- 4.5 Non avendo accesso al mercato dei capitali, le mutue hanno bisogno di strumenti comuni di collaborazione, anche a livello europeo, per non rimanere tagliate fuori da un mercato molto competitivo.
- 4.6 Le mutue che esercitano attività a livello europeo sono motivate non solo e non tanto dalla concorrenza o dalla ricerca di nuovi mercati, quanto soprattutto dalla volontà di migliorare i servizi offerti ai loro aderenti.
- 4.7 Le mutue, in generale, hanno bisogno di un riconoscimento ufficiale da parte dell'UE, che conferirebbe loro una base giuridica e una legittimità in quanto parte attiva del processo di integrazione europea.

4

Pareri CESE sul tema:

- lo statuto della fondazione europea, [GU C 351 del 15.11.2012, pag. 57](#);
- le società cooperative, [GU C 234 del 22.9.2005, pag. 1](#);
- lo statuto della società europea, [GU C 129 del 27.04.1998, pag.1](#).

- 4.8 Introdurre uno statuto della mutua europea equivale a riconoscere la realtà delle mutue, la loro importanza economica e sociale e il loro ruolo specifico nel campo della gestione dei rischi delle persone, in particolare nel settore della protezione sociale e della sanità.
- 4.9 In sintesi, il CESE auspica che il modello mutualistico sia riconosciuto attraverso un regime giuridico coerente a livello europeo, conforme al suo peso economico e al suo ruolo sociale. Inoltre, ciò consentirebbe di evitare oneri amministrativi inutili, di realizzare economie di scala e di sviluppare il sistema mutualistico in tutti gli Stati membri dell'Unione (inclusi i quattro paesi nei quali esso non esiste ancora), avvalendosi appieno di questo nuovo statuto, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi.
5. **Considerazioni specifiche sul progetto di statuto della mutua europea: *che forma deve assumere lo statuto della mutua europea?***
- 5.1 In Europa esiste una grande varietà di mutue (ne sono stati individuati una quarantina di tipi), ma, al di là della loro diversità, il 95 % di esse è accomunato da medesimi principi di ***governance***. Per tale motivo, il CESE raccomanda che lo statuto disciplini la ***governance*** e non le attività.
- 5.2 Inoltre, lo statuto della mutua europea, in quanto riferito a una categoria, consente di preservare la diversità del tessuto degli operatori mutualistici europei, rispettando la loro specificità: permette di conservare le loro strutture identitarie, realizzando economie di scala grazie a questo strumento comune (acquisti in comune e prodotti comuni). Per preservare questa diversità strutturale che, da un paese all'altro, in tutta Europa caratterizza la forma giuridica delle mutue, il CESE raccomanda di stabilire che elemento distintivo della mutua europea sia la più ampia libertà possibile dei soci di configurarne lo statuto e la struttura.
- 5.3 Lo statuto sarà opzionale (facoltativo), per evitare ripercussioni sugli ordinamenti nazionali.
- 5.4 È importante prevedere la possibilità per le mutue di raggrupparsi tra loro e di promuovere operazioni transfrontaliere al fine di sviluppare la dimensione europea del modello mutualistico.
- 5.5 Il progetto di regolamento deve consentire la costituzione:
- di una mutua europea da parte di persone fisiche residenti in Stati membri diversi o di persone giuridiche costituite in base al diritto di Stati membri diversi;
 - di una mutua europea per fusione transfrontaliera di due o più mutue esistenti;
 - di una mutua europea per trasformazione di una mutua nazionale, dunque senza il preventivo scioglimento di questa, se la società in questione ha la sede legale e quella amministrativa in uno Stato membro e una stabile organizzazione o una società controllata in un altro;
 - di un gruppo mutualistico europeo.

- 5.6 Come le società mutue nazionali, la mutua europea continuerebbe a essere soggetta alle disposizioni generali in vigore negli Stati membri: norme riguardanti il coinvolgimento dei lavoratori nel processo decisionale, diritto del lavoro, legislazione sociale, diritto tributario, diritto della concorrenza, diritto di proprietà industriale o intellettuale, procedure di insolvenza e di sospensione dei pagamenti. Le specifiche disposizioni nazionali sull'attività delle mutue e i relativi controlli da parte delle autorità di vigilanza devono applicarsi integralmente anche alla mutua europea. Nei settori suddetti, nonché in altri non contemplati da questo regolamento, sarebbero quindi applicabili sia le disposizioni degli ordinamenti degli Stati membri che quelle del diritto europeo.
- 5.7 Le norme in materia di coinvolgimento dei lavoratori nella mutua europea sono dettate dalle direttive sui diritti dei lavoratori, che costituirebbero un complemento inseparabile del regolamento in questione e dovrebbero essere applicate contestualmente a esso.
- 5.8 Nello statuto della mutua europea dovrebbe essere possibile prevedere che l'assemblea generale sia composta dai soci o dai delegati dei soci. Per quanto riguarda i diritti di voto, bisognerebbe non solo poter garantire a ciascun socio pari diritti di voto ("una persona, un voto"), ma anche poter prevedere una diversa ponderazione dei voti.

Bruxelles, 25 marzo 2014

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo

Henri MALOSSE
