



EUROPEAN PARLIAMENT

DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES

POLICY DEPARTMENT

ECONOMIC AND SCIENTIFIC POLICY

Economic and Monetary Affairs

Employment and Social Affairs

Environment, Public Health and Food Safety

Industry, Research and Energy

Internal Market and Consumer Protection

The role of mutual societies in the 21st century

This document was requested by the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs.

AUTHORS

Mr Douwe Grijpstra

Mr Simon Broek

Mr Bert-Jan Buiskool

Ms Mirjam Plooij

(Research voor Beleid; The Netherlands)

Il ruolo delle mutue nel 21° secolo

(Sintesi dello studio del Parlamento Europeo)

Mutue nell'Unione Europea e loro funzione nella tutela sociale

Le mutue sono dei gruppi volontari di persone (associazioni di fatto o società giuridicamente riconosciute) il cui scopo, piuttosto che realizzare utili, è innanzitutto quello di fornire risposte ai bisogni dei propri associati. Le mutue operano secondo i principi della solidarietà tra gli associati, che partecipano alla gestione dell'attività. Insieme alle cooperative, alle fondazioni ed alle associazioni, le società mutualistiche sono una delle componenti principali dell'economia sociale, o del terzo settore, nell'Unione Europea (UE).

In molti paesi dell'UE le mutue hanno una lunga storia secolare, che risale al Medio Evo. Si sono sviluppate rapidamente nel 19° Secolo e, all'inizio del 20° Secolo, hanno rappresentato una rete di protezione per gli operai ed altri gruppi di lavoratori, i quali mettevano insieme le proprie risorse economiche contro i rischi sociali e del proprio patrimonio. Le mutue possono essere considerate antesignane del moderno welfare state.

Le importanti riforme che hanno condotto alla creazione dei sistemi pubblici di protezione sociale dopo la seconda guerra mondiale hanno determinato una diversificazione del ruolo delle mutue nella società europea.

In molti stati membri dell'UE le mutue svolgono ancora un ruolo significativo. Nei nuovi stati membri, precedentemente governati da regimi comunisti, le mutue esistenti prima della seconda guerra mondiale sono state soppresse e, nella maggior parte dei casi, dopo il collasso del comunismo, non sono riuscite a rinascere.

In tutta Europa attualmente sono presenti e diffuse due principali tipologie di mutue:

- a) le **società di mutuo soccorso**, comprendenti le **mutue sanitarie** (mutual benefit o health providence societies);
- b) le **mutue assicuratrici** (mutual insurance societies).

Mentre le ultime si occupano del servizio assicurativo organizzato e gestito secondo i principi della mutualità e possono coprire tutti i tipi di rischi sul patrimonio e sulla vita, le prime forniscono coperture di welfare supplementari, complementari o ad integrazione del sistema pubblico di protezione sociale e, in alcuni casi, gestiscono proprie strutture sanitarie (ad esempio, ospedali e farmacie).

Nella maggior parte degli stati membri, le mutue sono vincolate legalmente ad alcuni ambiti di attività. Le mutue sanitarie sono presenti soprattutto nei paesi europei occidentali e meridionali, mentre le mutue assicuratrici operano in quasi tutti gli stati membri.

Vi sono anche mutue che offrono servizi ulteriori rispetto a queste due categorie principali (che coinvolgono società immobiliari e tifoserie calcistiche, ma che si concentrano soprattutto nel settore creditizio) e si trovano nel Regno Unito e in Irlanda. Le mutue, invece, non esistono in Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Lituania, Slovacchia.

Le caratteristiche che differenziano le mutue rispetto ad altri tipi di organizzazioni (tra cui il collegamento tra la condizione di essere associato ed essere assistito, il principio di “una testa un voto”, l’assenza di quote azionarie), non sono presenti in tutti gli stati membri. Ne consegue che in Europa v’è un’interpretazione molto ampia su cosa siano le mutue e, talvolta, le organizzazioni definite come mutue nei diversi paesi possono mostrare poca somiglianza.

Anche se la legislazione per le mutue è diversificata in Europa, nella maggior parte dei casi, le mutue assicuratrici sono incluse nella legislazione riguardante i servizi assicurativi e finanziari, mentre le mutue sanitarie sono regolate da normative ad hoc.

Si stima che oggi le mutue offrano servizi sociali e sanitari a 230 milioni di cittadini europei e che tutte le mutue europee rappresentino più di 180 miliardi di euro di contribuzione da parte degli associati. Le mutue impiegano 350.000 persone in Europa. Comunque mancano dati statistici precisi.

Il ruolo delle mutue nei sistemi di protezione sociale varia molto in tutta Europa. E ciò è principalmente dovuto agli sviluppi storici, culturali e politici specifici dei diversi stati membri. Ad esempio, in Grecia le mutue sono attive soltanto nell’assicurazione sanitaria obbligatoria, mentre in altri due paesi, Belgio e Olanda, le mutue offrono servizi nel settore assicurativo sanitario sia obbligatorio sia volontario.

Inoltre, in diversi paesi le mutue sono attive soltanto nell’assicurazione sanitaria volontaria (Austria, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Svezia, Portogallo, Slovenia e Regno Unito), mentre in un altro piccolo gruppo di stati membri le mutue non sembrano essere attive in questo settore (Bulgaria, Irlanda, Lettonia, Romania). Riguardo agli altri rischi sociali, le mutue sono presenti nel settore privato pensionistico, dove i servizi sono offerti sia dalle società di mutuo soccorso sia dalle mutue assicuratrici (spesso collegate alle polizze assicurative sulla vita).

Le mutue nel mercato interno dell'UE

Le attività che le mutue esercitano seguono perlopiù le regole europee riguardanti il mercato interno e la concorrenza.

In questo contesto, le mutue devono anche adeguarsi alle regole attinenti i requisiti di solvenza verso gli istituti finanziari. "Solvency II" richiede maggiori margini di solvenza e una differenziazione del rischio per gli erogatori di servizi. Dato che molte mutue sono principalmente concentrate su un mercato di nicchia e l'accesso al capitale è più difficile, esse potrebbero avere difficoltà a conformarsi ai requisiti più stringenti di "Solvency II", pur continuando ad erogare servizi a fronte di premi competitivi.

In parte a causa della legislazione europea sulle istituzioni assicurative e finanziarie, che sembrano soprattutto basate sul modello delle società per azioni, il mercato assicurativo probabilmente diventerà più uniforme nel futuro e le mutue potranno essere costrette a comportarsi progressivamente come le società per azioni o a demutualizzarsi.

Comunque, sulla base delle attività svolte e del contesto legale/organizzativo entro cui le mutue si muovono, i servizi che alcune di esse offrono possono essere definiti come "servizi sociali d'interesse generale" di natura "non economica" o "economica" secondo la legge europea e, quindi, non è sempre facile determinare se e come le regole del mercato interno e della concorrenza si applichino ad esse, specialmente perché le mutue spesso offrono servizi in settori diversi e complementari. In anni recenti sono stati presentati alla Corte di Giustizia europea un gran numero di casi riguardanti le mutue e la casistica giuridica è ormai considerevole.

Dagli anni '90 si sono prodotte iniziative per introdurre nella legislazione europea uno strumento legale che consenta la creazione di mutue europee, basate su uno "statuto" confrontabile con gli statuti europei già esistenti per le società per azioni e le cooperative. Una bozza di regolamento fatta dal Consiglio sullo statuto per una mutua europea, presentato dalla Commissione europea nel 1992, è rimasta nell'agenda UE per parecchi anni, prima di essere ritirato nel 2006. Dall'ambito del regolamento proposto furono esclusi i programmi di sicurezza sociale essenziali e obbligatori gestiti dalle mutue: gli stati membri avrebbero mantenuto la libertà di decidere le forme organizzative a cui affidare questo tipo di responsabilità.

Nel dibattito sulla necessità e sul bisogno di avere uno statuto per le mutue europee, le argomentazioni a favore dell'iniziativa sono state giudicate positivamente (come quelle che evidenziano le nuove possibilità per le mutue di operare fuori dai confini nazionali e un maggiore riconoscimento della mutualità a livello europeo). Il Parlamento europeo e il Comitato Economico e Sociale, nonché la Commissione europea, hanno recentemente espresso la loro disponibilità a calendarizzare nuovamente l'iniziativa.

Nondimeno, nell'elaborazione di un nuovo regolamento è necessario tener conto anche degli elementi di criticità sullo statuto. Innanzitutto dovrebbe essere attentamente esaminato l'utilizzo pratico dello strumento proposto, tenendo conto dell'esperienza derivata dallo statuto delle cooperative europee, dove l'applicazione pratica del regolamento si è scontrata con la complessità delle singole legislazioni nazionali.

Nel novembre 2007 due organizzazioni che rappresentano le mutue a livello europeo (AIM e AMICE) hanno pubblicato un documento di lavoro che propone una versione aggiornata dello statuto per la mutua europea, che illustra alcuni vantaggi in termini di applicabilità e di utilizzo pratico, rispetto alla bozza di regolamento della Commissione Europea poi ritirata.

Mutue operanti in uno scenario economico in evoluzione

Poiché le mutue si finanziano soltanto tramite la partecipazione dei soci e non dal mercato, la ricerca dimostra che esse sembrano essere più resistenti alle crisi finanziarie e del credito e, quindi, dimostrano una maggiore sostenibilità.

Con riferimento a molti altri indicatori, come il rapporto costi-benefici e le buone relazioni socio/cliente, non è possibile, comunque, dare un giudizio definitivo se le mutue abbiano performance migliori o peggiori rispetto alle società per azioni. Vantaggi o svantaggi sono spesso collegati più a questioni di dimensione aziendale che allo status legale. In generale gli erogatori assicurativi più piccoli, indipendentemente dalla forma legale, tendono a relazionarsi più amichevolmente con i soci/clienti e dimostrano più rispetto per i valori democratici.

Il fatto che le mutue siano generalmente imprese di piccole dimensioni significa che, oltre ai principali tratti distintivi che le governano, esse tendono ad essere più vicine ai propri

associati. La letteratura, nel merito, ci dice che le mutue tendono ad essere più attente ai bisogni dei soci/clienti rispetto alle società per azioni.

In un mercato altamente competitivo, lo svantaggio delle mutue è che, non avendo un accesso semplice al capitale (di rischio), esse sono costrette a trovare altre modalità per incrementare i loro fondi: possono espandere la loro attività d'impresa o attraverso l'aumento del numero dei soci, o entrando in nuovi mercati, o offrendo nuovi prodotti ai soci. Inoltre, le mutue possono organizzare le loro attività in modo più efficiente e/o creare economie di scala attraverso fusioni e alleanze con altre mutue dentro o tra gli stati membri. Tuttavia barriere legali e amministrative spesso ostacolano la loro espansione in queste direzioni. Per esempio, in molti stati membri, le mutue sono limitate a particolari forme di impresa, e quindi, non hanno sempre la possibilità di offrire nuovi servizi. Le mutue sono svantaggiate anche nel momento in cui vogliono stabilire un rapporto di cooperazione oltre i confini nazionali con altre mutue, perché sono sostanzialmente obbligate a farlo tramite la creazione di una holding in forma di società per azioni. Quindi, se operano a livello transnazionale le mutue perdono le loro caratteristiche distintive.

Riguardo alle assicurazioni, le due diverse forme legali per coloro che offrono servizi assicurativi (mutue o società per azioni), presentano entrambe vantaggi e svantaggi, che rendono ciascuna adatta a coprire meglio rischi particolari, ad operare con differenti gruppi e a mantenere strutture diverse di gestione e di organizzazione. In generale le mutue assicuratrici concentrano la loro attenzione su attività e su prodotti a basso rischio. A causa del più limitato accesso ai capitali, le mutue dipendono meno da questi ultimi e sono maggiormente interessate al consenso dei proprietari e creditori/assicurati con una prospettiva di lungo termine. Inoltre si ritiene che i settori misti, che includono sia mutue sia società per azioni, creino un vantaggio al sistema, perché la diversificazione delle forme di proprietà contribuisce a rendere il mercato più competitivo e meno rischioso rispetto ad uno scenario con sole mutue o sole società per azioni.

Il futuro delle mutue in Europa

Le mutue sono fortemente radicate, storicamente, culturalmente ed economicamente, in alcuni stati membri, anche se vi sono grandi differenze in ogni specifico contesto nazionale, e offrono servizi ad una larga platea di cittadini europei. Ciononostante le mutue debbono affrontare alcune importanti sfide nel prossimo futuro.

A causa del cambiamento demografico (invecchiamento della società), gli attuali sistemi di welfare corrono il rischio di non essere più sostenibili e accessibili nel lungo periodo. Ne risulta uno spostamento nella copertura del sistema pubblico verso un'offerta più limitata delle assistenze, cosicché nel futuro molti servizi sociali saranno erogati in forma supplementare rispetto al servizio pubblico.

Come risultato di questi cambiamenti gli assicuratori, che offrono coperture sanitarie complementari o programmi pensionistici privati, differenzieranno sempre di più i premi sulla base di diversi profili di rischio. Conseguentemente, mantenere una copertura adeguata diventerà troppo costoso per i soggetti a rischio (persone malate, disoccupati, anziani). Dato che l'obiettivo dell'Unione Europea è quello di creare un'economia forte, sostenibile e inclusiva, questo non è uno sviluppo auspicabile.

Nello stesso tempo, le mutue sembrano essere sempre più obbligate a lavorare nei mercati dove la concorrenza è molto dura da sostenere e c'è la possibilità che possano essere spinte ad agire sempre più come operatori lucrativi per sopravvivere.

Nell'ambito delle regole stabilite dai governi, molte più responsabilità saranno attribuite al settore privato per offrire protezione sociale. Quindi, l'economia sociale e più specificatamente le mutue avranno un ruolo chiave. Con i loro valori di solidarietà, di governance democratica e assenza di azionisti, le mutue operano per il bene dei loro soci e, per loro stessa natura, in maniera socialmente responsabile.

Per affrontare le sfide future, le mutue, prima di tutto, dovrebbero chiedere di essere messe in condizioni di salvaguardare i loro principi fondanti e il loro specifico *modus operandi*.

Lo statuto della mutua europea potrebbe essere di aiuto, non solo perché fornirebbe alle mutue una specifica cornice legale per lavorare fuori dai confini nazionali ma, ancora più importante, perché faciliterebbe una maggior consapevolezza delle mutue nelle future decisioni politiche in Europa.

Al fine di creare un contesto equo per tutti gli operatori e, allo stesso tempo, mantenere costi per la protezione sociale supplementare accessibili a tutti i cittadini, sarebbe auspicabile, a livello nazionale, regolare questi mercati, così da garantire condizioni eque per tutti e promuovere sia le società per azioni sia le mutue assicuratrici, nonché altri soggetti, per sostenere la tutela sanitaria. Si potrebbero prendere in considerazione dei regolamenti mirati a limitare la selezione del rischio o la discriminazione delle persone da assicurare (cream skinning) e a introdurre programmi di compensazione del rischio.

In conclusione, le mutue hanno ancora ragione di esistere e rappresentano un valore aggiunto per l'economia europea e per la società in generale. Vi sono solide argomentazioni economiche per promuovere la mutualità (diversificazione dei servizi finanziari, resistenza in tempo di crisi) e c'è una forte motivazione d'impresa per le mutue, dato che un elevato numero di cittadini europei le scelgono specificatamente per una tutela sanitaria e servizi sociali di qualità e per assicurarsi contro ogni tipo di rischio sociale e del patrimonio, come anche per trovare la soluzione più adatta ai propri bisogni. Inoltre, nell'intento di mantenere i sistemi di protezione sociale sostenibili e accessibili, in linea con gli obiettivi strategici dell'UE, c'è un bisogno crescente di operatori economici che abbiano una responsabilità sociale ben radicata nelle loro organizzazioni.

Bruxelles, settembre 2011