

Presentazione

La presente relazione origina dal disposto dell'art.16 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, a tenore del quale "Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale presenta, ogni tre anni, al Parlamento una dettagliata relazione sull'attività svolta in favore della cooperazione. Tale relazione deve riportare le notizie e i dati sullo stato della cooperazione in Italia".

E' altresì necessario dar conto del fatto che nel maggio 2001 con il D.P.C.M. 20/05/2001 è stato operato il trasferimento delle attribuzioni in tema di cooperazione dal Ministero del Lavoro a quello delle Attività Produttive.

Il D.P.C.M. sopra evidenziato disposto in attuazione del D.L. 30.7.1999, n. 300 concernente la riforma dell'organizzazione del Governo, ha fortemente condizionato lo svolgimento dell'attività della Direzione Generale per gli Enti Cooperativi, causando inevitabili ritardi nell'adempimento delle funzioni istituzionali della Direzione stessa. Lo slittamento temporale ha dato l'opportunità di valutare l'impatto che la nuova normativa cooperativa ha avuto negli anni 2004 – 2005 alla luce dei risultati dell'indagine relativa al triennio di riferimento.

Il triennio 2001-2003, sul quale verte la presente Relazione, ha visto prodursi numerosi e particolarmente rilevanti elementi di novità nella vicenda del movimento cooperativo, sia in Italia sia a livello europeo.

Il primo e più vistoso di tali elementi si è concretizzato sul terreno della strumentazione giuridica attraverso cui il fenomeno economico e sociale della cooperazione è disciplinato. Numerose sono infatti le innovazioni legislative e regolamentari intervenute, in materia di imprenditoria cooperativa, in buona parte dei Paesi aderenti all'Unione Europea. Ciò è da connettere, per i Paesi di nuovo accoglimento all'interno dell'Unione, anche al fatto stesso dell'adesione, con la procedura di adeguamento dei rispettivi assetti legislativi e giuridici, ma anche economico-strutturali, a quel complesso insieme di regole che nel linguaggio in uso a Bruxelles è denominato "*acquis communautaire*". E certo, com'è facilmente intuibile, la sfera dell'economia cooperativa non poteva sfuggire alla necessità stringente di un tale adeguamento: tanto più in quanto, nel suo caso, si trattava di adeguare tale tipo di imprenditoria, senza rinunciare alla sua specificità sociale, alle esigenze della transizione da un'economia centralizzata e statalista, che in precedenza l'aveva modellata, ai modi e alle esigenze di un'economia di mercato. Per queste realtà cooperative, dunque, nel triennio giungeva, se non a termine, quanto meno a un punto di decantazione sufficientemente definito e leggibile, un processo ormai in atto dall'inizio degli anni Novanta.

Anche in altri Paesi, quelli dell'Europa Occidentale che a più riprese, dalla fondazione del Mercato Comune in poi, avevano già aderito alla Comunità e poi all'Unione, nel corso del triennio si sono realizzati progetti più o meno profondi ed estesi di riforma delle rispettive legislazioni in materia di società cooperative. Progetti che, ovviamente, hanno ciascuno nella rispettiva realtà nazionale, nelle esigenze specifiche che emergono nei diversi Paesi, la loro motivazione. Ma che possono essere tutti ricondotti, sia pure con qualche margine di approssimazione, alla necessità, comune alle economie nazionali del Vecchio Continente, di adattare assetti normativi e giuridici, formulati il più delle volte in anni ormai lontani, alle condizioni di contesto profondamente e rapidamente mutate: in particolare, sia al progressivo approfondirsi del processo di integrazione fra le economie nazionali europee in primo luogo per l'applicazione delle normative comunitarie, sia al più generale processo di "globalizzazione" dell'economia, delle comunicazioni, dei mercati, che dagli eventi del 1989-91 ha tratto fortissima accelerazione.

Una tipologia d'impresa economica particolarmente radicata nel proprio territorio d'origine e nel suo tessuto economico-sociale e culturale, qual è l'impresa cooperativa, non poteva non avvertire un crescente disagio a causa di questo processo sostanzialmente non regolato, che per essa poneva e pone in essere una tensione competitiva in moltissimi casi del tutto inedita: tale dunque da mettere a serio rischio la stessa concreta possibilità dell'impresa di farvi fronte con successo. Di qui la necessità stringente di adeguare il quadro normativo da cui l'imprenditoria cooperativa è regolamentata alle nuove condizioni che si venivano a porre in essere: cosicché la stessa impresa fosse messa in grado di affrontare con strumenti più adeguati ed efficaci il nuovo, più aspro contesto competitivo.

Queste considerazioni, che hanno una loro validità per tutti i contesti nazionali in cui si sono prodotte nel triennio rilevanti novità giuridiche in materia di cooperazione, acquistano una particolare pregnanza nel caso italiano. Nel nostro Paese, in effetti, il processo di riforma ha assunto caratteri particolarmente significativi su almeno due versanti, fra loro convergenti.

Per un verso, la riforma delle norme vigenti in materia di società cooperative è entrata organicamente a far parte, come sua componente non secondaria, di un più ampio processo riformatore che ha investito l'intero assetto del diritto societario. L'impresa cooperativa è stata fatta oggetto, da parte del legislatore, di una considerazione che la inserisce organicamente in un quadro normativo concernente la dimensione economico-societaria in tutti i suoi aspetti.

Per altro verso (ma in modo convergente con questa considerazione d'assieme), per la prima volta nella lunga storia della produzione legislativa italiana in materia di cooperazione, l'intervento riformatore non è avvenuto attraverso l'approvazione o la modifica di una o più leggi speciali, ma mediante un complesso impegno di novellazione del Codice Civile. Talché oggi, grazie alla riforma entrata in vigore il 1° gennaio 2004 a conclusione di un lungo e non facile iter legislativo, la massima parte delle normative nazionali in materia di cooperazione fanno direttamente parte dello stesso Codice. Si è così superato tra l'altro, almeno in buona misura, l'anomalia legislativa per cui le norme in materia di cooperazione risultavano in precedenza il frutto di una produzione disorganica, nella quale leggi speciali, leggi di settore e articoli del Codice costituivano altrettante fonti scarsamente correlate, quando non fra loro contraddittorie.

Per il contenuto delle novità introdotte dalla riforma, così come, del resto, per quanto concerne la produzione legislativa degli altri Paesi dell'Unione e quella delle Regioni italiane, si rinvia all'ampia trattazione che se ne fa nel testo della Relazione. Qui si rammenterà soltanto come il riformatore, pur confermando nella sostanza l'impianto di fondo stabilito, per le società cooperative, dalla "legge Basevi" del 1947 in base al riconoscimento della "funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata" di cui all'art. 45 della Costituzione, introduce però non poche novità di rilievo.

Fra di esse merita ricordare, già in questa sede (e rinviando per il resto alla trattazione che dei vari aspetti si fa nella relazione): la distinzione fra "cooperative a mutualità prevalente" e "altre cooperative"; il superamento (sia pure per le sole "altre cooperative") del divieto di trasformazione in società lucrative e la regolamentazione di tale eventuale trasformazione; la facoltà di scelta fra il modello SpA e il modello srl; la regolamentazione dei ristorni; la disciplina del "gruppo cooperativo". Nel testo sono altresì esaminate altre novità legislative, intervenute nel triennio, che pure concernono in varia misura le società cooperative: le novità in materia di vigilanza con la distinzione fra "revisioni" ordinarie e "ispezioni" straordinarie; la riforma del mercato del lavoro; quella del socio lavoratore; la disciplina del servizio civile; la riforma dei confidi.

Un secondo ordine di novità legislative intervenute nel corso del triennio si colloca direttamente sul terreno dell'Unione Europea. Nello stesso anno 2003, infatti, è giunto a conclusione il lunghissimo e altalenante percorso d'incubazione della "Società Cooperativa Europea". All'estate di quell'anno risale l'emanazione sia del Regolamento del Consiglio Europeo relativo allo statuto della Società Cooperativa Europea (SCE), sia della Direttiva dello stesso Consiglio che completa detto statuto per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori.

Scopo del Regolamento è espressamente quello di consentire che persone fisiche residenti in Stati membri diversi o persone giuridiche costituite in base alla legislazione di Stati membri diversi possano costituire una SCE. Rispetto a esso la Direttiva emanata contemporaneamente funge da disposizione complementare, volta ad assicurare che la dimensione sopranazionale della SCE non vada a detrimento del carattere partecipativo che deve comunque continuare a contraddistinguere l'impresa cooperativa.

La SCE non costituisce, beninteso, uno strumento diretto di armonizzazione dei singoli ordinamenti nazionali, che anzi indirettamente preserva pur indirizzandosi verso una qualche armonizzazione di fatto dei medesimi. Essa è strumento di diritto europeo in senso stretto, quindi di respiro transnazionale. Preserva, non sostituendosi ad esse, in materie peraltro limitate, le singole specificità nazionali, così come quelle settoriali.

In conclusione, l'entrata in vigore del duplice dispositivo disegna un quadro normativo sostanzialmente completo, almeno nelle linee di fondo, per la prospettiva di un'estensione della dimensione dell'imprenditoria cooperativa a livello continentale, vale a dire oltre i confini dei singoli Stati. Al tempo stesso, la sua attuazione pratica, che non si prospetta agevole, costituirà uno dei banchi di prova sia per l'acquisizione di una effettiva dimensione europea da parte dell'imprenditoria cooperativa, sia più in generale per il processo di integrazione sopranazionale nel suo insieme.

Se indubbiamente le principali novità intervenute nel triennio oggetto della presente Relazione sono quelle collocate sul terreno della legislazione e in generale del diritto, la stessa Relazione punta a mettere in luce alcune delle caratteristiche salienti sia della realtà imprenditoriale e sociale della cooperazione intesa, in Europa e in Italia, come aggregato economico, sia, per quanto possibile, delle tendenze rilevabili nello sviluppo della medesima realtà.

Va sottolineato preliminarmente, in proposito, come un ostacolo non lieve sia frapposto, a una più esaustiva rilevazione, dall'incompletezza, talora anche dalla contraddittorietà, delle fonti disponibili: non a caso, per quanto concerne la realtà cooperativa italiana, nel testo tale questione è puntualmente messa in luce. Ciò anche in funzione di promemoria e di sollecitazione a provvedere in tempi brevi a uniformare e rendere più compiutamente attendibili tali fonti.

Un terreno, questo, sul quale comunque alcuni progressi, rispetto ad anni non lontani, sono stati compiuti: il confronto fra i dati censuari (che non investono peraltro, se non marginalmente, il triennio in esame), quelli ricavabili dal registro delle imprese (già oggetto di interessanti elaborazioni, come riposato nel testo), quelli in possesso delle Associazioni cooperative per quanto concerne le società a esse rispettivamente aderenti, quelli infine direttamente rilevati dal Ministero, consente oggi di ricavare un'immagine del movimento cooperativo nel suo complesso, certo non ancora omogenea e univoca, ma forse più prossima alla realtà effettiva. La scelta della Relazione è stata quella di fornire ai destinatari un quadro articolato che tiene conto, e lo dichiara esplicitamente, della citata pluralità delle fonti.

Una tale pluralità, ben avvertibile a livello nazionale, è comprensibilmente ben più acuta a livello europeo: qui lo stesso frazionamento nazionale delle organizzazioni e delle realtà imprenditoriali aderenti, unita alla sostanziale assenza di un centro unico investito del compito di raccogliere,

vagliarne, uniformarne e infine elaborarne con un qualche rigore le singole immagini, esclude per ora la possibilità di ottenere un quadro anche solo anagrafico-statistico di una qualche precisione. Ci si è dovuti dunque limitare a riportare le risultanze di una Conferenza internazionale (la Convenzione Cooperativa svoltasi a Bruxelles il 27-28 giugno 2005) la cui autorevolezza, legata in primo luogo alla personalità e all'esperienza dei partecipanti, può essere considerata di per sé garanzia di rispondenza, se non esatta, almeno sufficientemente attendibile nelle grandi linee, alla realtà del movimento cooperativo nell'Unione Europea. In base a quei dati, la presenza cooperativa nell'Unione è oggi imponente, coinvolgendo in qualità di soci di 221.500 cooperative un totale di 4,6 milioni di occupati. Nulla appare possibile dire, invece, per quanto concerne i trend economici dell'imprenditoria cooperativa a livello dell'Unione: non casualmente la stessa Conferenza citata si è astenuta dal fornire dati, anche approssimativi, in proposito.

In buon parte diverso il discorso sul movimento cooperativo italiano. Qui, infatti, si è in presenza, come già rilevato, di una pluralità di fonti, ma quelle disponibili, attraverso un'adeguata elaborazione, consentono già di costruire un quadro accettabile, tanto statico quanto dinamico, sia sul terreno meramente anagrafico, sia anche su quello dei risultati economici. Per un'analisi dettagliata si rinvia ai rispettivi capitoli dell'Indagine precisando che per quanto attiene ai dati statistici relativi alle cooperative associate (2001-2003), le fonti sono le quattro Associazioni Nazionali di Rappresentanza Assistenza e Tutela del movimento cooperativo a cui si è aggiunta con D.M. del 7/05/2004 l'UN. I.COOP.- Unione Italiana Cooperative.

In questa sede si ritiene utile svolgere comunque qualche considerazione sommaria.

Nell'arco del triennio considerato è proseguita una tendenza che aveva caratterizzato il trend delle imprese cooperative rispetto all'insieme dell'imprenditoria italiana: la tendenza, da un lato, a presentare un andamento più accentuato per quanto concerne il numero di società, la percentuale sul totale, la potenzialità occupazionale; dall'altro una crescita dimensionale media sensibilmente maggiore. Cosicché non sembra fuor di luogo sottolineare come la funzione anticiclica delle cooperazione (per quanto concerne in particolare il numero degli addetti, ma non solo per questo aspetto), spesso vantata dai rappresentanti del movimento cooperativo organizzato, trovi una sostanziale conferma nei nudi dati statistici.

Un altro aspetto che vale la pena, già in questa sede, di evidenziare è quello costituito dai trend territoriali della presenza cooperativa. Qui il dato interessante è, ovviamente, quello relativo al Mezzogiorno. Pur mancando, nei dati, indicazioni particolarmente clamorose, appare possibile rilevare, come tendenze prevalenti nel triennio (e di tale periodo nei confronti dei precedenti), un consolidamento/ampliamento della presenza di imprese cooperative al Sud e la conferma del carattere, in genere, maggiormente labour intensive delle cooperative meridionali rispetto a quelle delle altre aree del Paese. Caratteristiche di non poco rilievo, queste, al fine di una conferma dell'utilità e dell'importanza dello strumento cooperativo anche al fine di un'efficace politica di sviluppo nelle regioni meridionali.

Merita citare, in conclusione, un aspetto che pure emerge dal testo della Relazione: il carattere distintivo, confermato dai dati, della promozione cooperativa svolta, sia dalle Associazioni nazionali di rappresentanza sia dal Ministero delle Attività Produttive, in base al dettato della L. 59/92. Tanto dal punto di vista quantitativo (che, per quanto riguarda la raccolta dei contributi mutualistici nella misura di legge del 3% degli utili annuali, testimonia dello stato complessivo di salute delle imprese), quanto da quello delle scelte territoriali e settoriali effettuate per gli investimenti, il bilancio della promozione nel triennio conferma il rilievo di questo strumento "di sistema" della mutualità cooperativa: anche grazie a esso, in sostanza, si può legittimamente preventivare non solo una vivace prosecuzione della crescita dell'imprenditoria cooperativa, ma anche una sua ulteriore qualificazione in funzione di sostegno delle politiche di modernizzazione economica e sociale del Paese.

**L'IMPREDITORIA
COOPERATIVA
NELL'UNIONE EUROPEA**

PAGINA BIANCA

1. L'imprenditoria cooperativa nell'Unione Europea

1.1 Cos'è una cooperativa

Una cooperativa è un'impresa come qualsiasi altra ma è un'impresa che esiste per soddisfare i bisogni dei soci che la possiedono e la controllano, piuttosto che per fornire dividendi sui capitali investiti. Tutte le imprese esistono per soddisfare gli interessi delle principali parti interessate.

Per le imprese tradizionali si tratta degli investitori, invece, in una cooperativa, i dividendi sui capitali (che in alcuni casi sono permessi) devono essere sempre subordinati ad altri interessi. Infatti "impresa non cooperativa" può essere definita una associazione di capitali (o impresa controllata dagli investitori) mentre la "cooperativa" è una associazione di persone (o impresa guidata da persone). In una moderna economia mista di mercato c'è posto per un modello di impresa diretta da persone che usano i suoi servizi per soddisfare i loro bisogni piuttosto che da persone che vi investono i loro capitali. In ogni caso, queste società contribuiscono anch'esse al funzionamento efficiente e sostenibile dei mercati.

Secondo la definizione dell'Alleanza Cooperativa Internazionale (ACI), una cooperativa è un'associazione autonoma di persone che si uniscono volontariamente per soddisfare i loro comuni bisogni ed aspirazioni economiche, sociali e culturali attraverso un'impresa di proprietà congiunta e controllata democraticamente¹.

Le caratteristiche peculiari di una cooperativa sono:

- possibilità, libera e aperta, di adesione e recesso dall'impresa;
- struttura democratica, in cui ogni socio ha un voto (o un limite predefinito di voti),
- le decisioni sono prese a maggioranza e la leadership responsabile è eletta dai soci;
- equa, corretta e giusta ripartizione dei risultati economici.

Una cooperativa può assumere qualsiasi forma giuridica, che si adatti alla suddetta definizione e caratteristiche. Una cooperativa non ha necessariamente bisogno di una specifica legislazione sulle cooperative: la sua natura mutualistica può essere definita dagli statuti interni (leggi o articoli dell'associazione).

Esistono, tuttavia, specifiche normative nella maggior parte degli Stati membri che definiscono un ambito per la loro attività e per la protezione dei soci e dei terzi. Le cooperative variano considerevolmente per dimensioni, settori di attività e tipo di adesione. Le tradizioni delle cooperative variano notevolmente tra gli Stati membri. Anche i benefici che i soci e le altre parti interessate realizzano dalle loro operazioni con le cooperative variano notevolmente. Una cooperativa può essere attiva in qualunque settore ove esistano esigenze omogenee e sentite da più persone.

Per esempio:

- Nelle **cooperative agricole**, i vantaggi includeranno l'approvvigionamento a prezzi equi (giusti) e il raggiungimento di un'economia di scala nella produzione e nella commercializzazione del prodotto;

¹ ICA News, N. 5/6, 1995. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) ha recentemente proposto una raccomandazione ai suoi Stati membri che segue le linee della definizione dell'ACI. ILO 2001, Promozione delle cooperative, , 89 ° sessione 2001, Rapporto V(2). Inoltre, il Comitato sulla promozione delle cooperative, nella 89° Conferenza internazionale del Lavoro (5-21 Giugno 2001) ha incluso nelle proprie proposizioni per la prossima conferenza "l'attiva partecipazione dei membri alla gestione democratica".

- Nelle **cooperative di consumatori**, i vantaggi consistono nella disponibilità di prodotti di qualità a prezzi equi (giusti);
- Nelle **cooperative di venditori al dettaglio**, i vantaggi includeranno il raggiungimento di economie di scala nella produzione e distribuzione un maggiore potere di acquisto comune;
- Nelle **cooperative fra produttori primari**, i vantaggi includeranno l'accesso ai mercati per i loro prodotti e un maggior controllo sul valore aggiunto;
- Nelle **cooperative di risparmio e di credito**, i vantaggi consistono in una equa (giusta) retribuzione per i risparmi ed un accesso al credito ad un tasso d'interesse equo.

Risulta particolarmente utile distinguere le cooperative in tre categorie a seconda degli interessi dei loro soci/proprietari:

- **cooperative di utenti**, in cui i consumatori del servizio sono anche proprietari dell'impresa che li fornisce;
- **cooperative di supporto (produttori)**, in cui coloro che producono beni o servizi creano una cooperativa per motivi di marketing o per ulteriori lavorazioni dei prodotti o servizi, o per acquistare congiuntamente materie prime e/o mezzi di produzione;
- **cooperative di lavoratori**, in cui i lavoratori sono anche proprietari dell'impresa.

I soci delle cooperative possono essere sia persone fisiche che giuridiche. Le cooperative tra persone giuridiche possono costituire forme efficaci di cooperazione tra imprese, come ad esempio reti, alleanze strategiche e franchising.

Un recente interessante sviluppo è costituito dalle cooperative che riuniscono diverse parti interessate ("*multi-stakeholder*")². Queste possono soddisfare una più ampia gamma di interessi rispetto alle cooperative tradizionali (che sono orientate verso gli interessi dei soci) o alle società di capitali (che sono orientate verso gli interessi degli investitori). I soci possono includere lavoratori, consumatori, autorità locali ed imprese locali.

Si può inoltre distinguere tra "cooperative di primo grado" e "cooperative di secondo grado", laddove le prime sono quelle costituite da soggetti individuali (siano essi persone fisiche o giuridiche) mentre le seconde sono "cooperative di cooperative".

Le cooperative di secondo grado sono istituite generalmente per fornire servizi comuni (acquisti, marketing, distribuzione, ecc.) alle cooperative associate. Sono controllate da queste ultime e la loro struttura democratica è basata, normalmente, su di un consiglio di amministrazione composto da persone elette dai consigli di amministrazione delle cooperative associate.

Le imprese cooperative sono molto sensibili alle loro responsabilità sociali. La loro principale responsabilità è naturalmente verso i loro soci, ma la loro natura decentrata e democratica indica che esse sono fermamente radicate in comunità locali e regionali, e le loro decisioni verosimilmente terranno conto degli interessi di tali comunità in modo maggiore rispetto a quanto non facciano le imprese in cui la retribuzione del capitale è l'obiettivo principale.

In quanto modello di cooperazione economica, le cooperative hanno aspetti in comune con le mutue e le associazioni, per quanto riguarda l'organizzazione e gli scopi. Questi tre tipi di organizzazione sono, quindi, collettivamente riferibili al concetto di "Economia Sociale" elaborato in alcuni Stati membri. Anche le Unioni di Credito e le società controllate dai lavoratori hanno molte somiglianze con le cooperative, ma sono escluse dal presente documento in quanto non rientrano nella definizione proposta dall'ACI.

² Per esempio le cooperative sociali italiane o la Società Cooperativa d'interesse collettivo (SCIC) recentemente adottata in Francia (giugno 2001)