

Sarà, pertanto, il legislatore italiano, come pure quello degli altri Paesi europei, a dover decidere se concedere o meno alla SCE le agevolazioni e le provvidenze previste a favore delle cooperative nazionali.

Proseguendo nel confronto tra le due discipline, nazionale ed europea, bisogna sottolineare che entrambe attribuiscono un ruolo centrale al concetto di mutualità.

Per quanto riguarda la normativa del nostro Paese, è interessante osservare che, malgrado la Riforma del diritto societario italiano (D.Lgs. 6/2003) non offra una nozione esplicita di mutualità, alcuni spunti significativi sul tema possono rinvenirsi in numerose norme del codice civile (ad esempio, negli artt. 2512, 2516 e 2521).

Così anche il Regolamento europeo, all'art. 2, comma 3, stabilisce che “*la SCE ha per oggetto principale il soddisfacimento dei bisogni e/o la promozione delle attività economiche e sociali dei propri soci, in particolare mediante la conclusione di accordi con questi ultimi per la fornitura di beni o di servizi o l'esecuzione di lavori nell'ambito dell'attività che la SCE esercita o fa esercitare...*”. Richiamando quanto dettato dall'art. 2521 del nostro codice civile, esso prevede inoltre che “*salvo disposizioni contrarie dello Statuto, la SCE non può ammettere terzi non soci a beneficiare delle proprie attività o a partecipare alla realizzazione delle proprie operazioni*”.

Occorre altresì rilevare come il limite alla remunerazione del capitale, coerente con la natura non lucrativa della cooperativa e con la scelta di privilegiare la soddisfazione degli interessi sociali, sia contemplato anche nello Statuto della SCE. Si può concludere quindi che l'Unione Europea riconosce i principi contenuti nelle clausole mutualistiche italiane, lasciando però alle SCE l'autonomia di recepirle in tutto o in parte, oltre che di declinarle nel modo più opportuno in sede statutaria: il modello così delineato, per quanto riguarda la disciplina sulla destinazione degli utili, sembra essere dunque quello della cooperativa a mutualità non prevalente.

In tema di responsabilità dei soci, l'art. 5, comma IV, del Regolamento prevede che la SCE possa essere “a responsabilità illimitata” – ed in tal caso lo si dovrà necessariamente indicare nella denominazione sociale – contrariamente a quanto avviene nelle cooperative italiane, i cui soci rispondono solo entro i limiti del capitale sociale.

Infine, per quel che concerne l'istituto del ristorno, nella disciplina comunitaria esso ha natura facoltativa in quanto il legislatore europeo ha demandato agli statuti delle singole SCE la scelta di accoglierlo o meno.

1.6.3 Il futuro della SCE

Quella della SCE è una questione complessa che va affrontata con delicatezza e soprattutto con tempestività, essendo imminente il divenire operativo del relativo Statuto.

Da quest'ultimo si spera sortiscano sostanzialmente due effetti: consentire la vita di cooperative europee, cioè di cooperative i cui soci (persone fisiche o giuridiche) appartengano ad una pluralità di paesi membri dell'Unione; offrire un punto di riferimento per una futura evoluzione spontanea e convergente delle legislazioni cooperative nazionali.

Non sarebbe certo realistico attendersi “miracoli” in tema di internazionalizzazione delle imprese cooperative e, a dire il vero, non si può neppure dire ancora se, almeno inizialmente, il nuovo strumento faciliterà la vita delle stesse o se invece andrà addirittura a complicarla.

In che misura il modello della SCE potrà costituire una formula alternativa di aggregazione tra le imprese dei paesi membri? In che modo, concretamente, esso sarà in grado di contribuire all'affermazione su scala europea del metodo e dei principi cooperativi? Qual è invece, sul versante teorico, l'impatto di questa disciplina sulla comprensione del fenomeno cooperativo nel nostro ordinamento? Quali i nodi che anche il regolamento sulla SCE, pur definendone status e meccanismi di funzionamento, lascerà tuttavia irrisolti?

Queste sono le domande che esprimono i principali dubbi legati al futuro della Società Cooperativa Europea.

Di fatto, come illustrato nelle pagine precedenti, esiste oggi una base politica di legittimazione della cooperazione in Europa e pure un suo riconoscimento formale. Ed allora, quali sono le prospettive per i prossimi anni?

Il Regolamento sullo Statuto della SCE potrebbe in effetti rappresentare lo strumento giuridico idoneo a tradurre in azioni concrete, e dunque in sviluppo reale, le affermazioni contenute nei diversi documenti politici che da qualche anno a questa parte si pronunciano in favore del rilancio e della valorizzazione di una moderna imprenditorialità cooperativa in Europa. Per le imprese cooperative, una delle sfide principali è infatti quella di affrontare con successo la concentrazione e la competizione che dominano ormai il panorama economico internazionale.

Ciò che ci si aspetta dalle disposizioni sulla SCE è quindi un'armonizzazione ed un ravvicinamento delle differenti legislazioni dei vari Stati che restano comunque salve, in quanto – come già spiegato - la normativa comunitaria non le modifica o abroga, anzi rinvia ad esse per numerosi aspetti della vita societaria.

A questo proposito, è sostanzialmente condivisa l'idea che lo Statuto della Società Cooperativa Europea, nella prospettiva di una crescita di interazione fra gli Stati membri dell'UE, porterà in futuro all'eliminazione degli ostacoli ed anche delle cause di ostacoli transnazionali in tutti i settori produttivi in cui la cooperazione opera.

Infatti, i rinvii alle differenti legislazioni nazionali avranno prevedibilmente come riflesso la nascita di discipline della SCE tra loro diverse: tale situazione, nel tempo, dovrebbe innescare una competizione fra ordinamenti e far sì che le SCE vadano a costituirsi in maggior numero laddove i contesti nazionali si rivelino più convenienti. Una simile competizione finirebbe, nel lungo periodo, per determinare con tutta probabilità una maggiore uniformità delle legislazioni nazionali intorno ai modelli più favorevoli alla cooperazione transfrontaliera.

Se da un lato si può quindi iniziare ad immaginare, sotto il profilo normativo, una rete omogenea di imprese cooperative transnazionali, dall'altro occorre tuttavia tenere presenti taluni possibili ostacoli lungo questo cammino.

In primo luogo, la normativa varata a livello europeo, non essendo né troppo rigida né troppo elastica, si espone a qualche difficoltà di attuazione. Freni ulteriori allo sviluppo della SCE si potrebbero presentare sotto forma di pastoie burocratiche legate alle differenze di regolamentazione, nei singoli Stati membri, in tema ad esempio di sistemi di registrazione dell'impresa o di normative fiscali.

Il punto di debolezza maggiore sembra essere in definitiva rappresentato dalla diversità del modello e del fenomeno cooperativo all'interno dell'UE.

In merito poi ai Paesi della nuova Europa che provengono dal blocco ex sovietico, il discorso va spostato ancor più a monte: se da una parte preoccupa infatti la mancanza di una cultura d'impresa,

dall'altra è da tener presente che lì l'immagine della cooperazione va totalmente ricostruita in quanto essa è stata a lungo strumento dell'economia statalista ed è dunque largamente compromessa dal fatto di essere considerata come una sorta di emanazione e di residuo del vecchio regime.

Per quanto attiene invece all'applicazione della Direttiva sulla SCE, di fondamentale importanza sarà il rapporto tra le organizzazioni del movimento cooperativo e il sindacato, che ha già conosciuto in passato momenti efficaci di confronto e di azione congiunta e che si auspica possa proseguire lungo un percorso fruttuoso.

Occorre inoltre fare i conti col dato – documentato da statistiche e sondaggi – che l'Italia è il Paese in cui i cittadini hanno sì un'alta valutazione delle Istituzioni europee, ma dove il recepimento delle normative comunitarie è più lento: quasi che ad un'astratta idealità europea non corrispondano poi pronti comportamenti concreti.

Tuttavia, attraverso la collaborazione e la discussione è maturata negli anni la consapevolezza dell'importanza della cooperazione in Italia ed in Europa e, anzi, traguardi prima lontani, anche sul piano normativo, sono stati poi raggiunti; è proprio tramite il confronto e il dialogo che si potranno dunque aprire nuovi orizzonti e nuove possibilità di sviluppo per la cooperazione stessa.

Sarà quindi necessario elaborare dispositivi di supporto alle imprese che intendano diventare europee, promuovere occasioni di approfondimento dell'identità cooperativa in Europa e coordinare una campagna di informazione mirante a sensibilizzare gli utenti potenziali dello strumento della SCE attraverso incontri, dibattiti, comunicazioni, pubblicazioni ed una rete di eurosportelli.

1.7 Principali aggiornamenti e novità legislative nei Paesi dell'Unione Europea

1.7.1 Il quadro normativo di base della cooperazione europea

Le imprese cooperative sono presenti in tutti i Paesi europei con differenze poco apprezzabili quanto ai principi, che diventano tuttavia rilevanti – soprattutto in virtù dell'ultimo allargamento dell'Unione - se si guarda invece al contesto sociale, economico e normativo in cui esse sono nate, si sono sviluppate e continuano a fiorire.

Essendo espressamente riconosciute come tipo di società all'articolo 48 del Trattato di Roma, le cooperative hanno in tutti gli Stati membri un proprio campo legittimo di azione ed un quadro normativo di riferimento (talvolta dedicato, talvolta più generale) entro il quale operare nell'interesse dei rispettivi soci e dei terzi.

In primo luogo, occorre tener presente infatti che l'idea cooperativa, nelle sue linee essenziali, ove espressamente, ove in modo indiretto, trova ampio e diffuso riconoscimento nei testi delle Costituzioni dei Paesi dell'UE.

La formulazione forse più organica è quella elaborata dal Costituente italiano: ai sensi dell'art. 45, *"la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità"*.

In termini meno diretti, nella Costituzione tedesca, all'articolo 9, si afferma quanto segue: *"il diritto di costituire associazioni per la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni economiche e di lavoro è garantito ad ognuno"*.

Ben più esplicito è il riferimento alle imprese cooperative rinvenibile nella Costituzione spagnola del 1978, ove si legge che “*i pubblici poteri promuovono efficacemente le diverse forme di partecipazione all'attività imprenditoriale e, mediante una legislazione adeguata, le società cooperative; facilitano altresì la partecipazione dei lavoratori alla proprietà dei mezzi di produzione*” (art. 129.2). Bisogna ricordare altresì la legge generale del 1987, la quale è intervenuta a ripartire i poteri di regolamentazione dell'attività cooperativa tra le amministrazioni centrale, regionale e locale.

Di tenore diverso, seppure egualmente chiaro, risulta essere in proposito il testo della Costituzione portoghese. Infatti, ai sensi dell'art. 61, “*a tutti è riconosciuto il diritto alla libera costituzione di cooperative, purché siano osservati i principi cooperativi. Le cooperative sviluppano liberamente le loro attività nel quadro della legge e possono associarsi in unioni, federazioni e confederazioni, nonché in altre forme di organizzazione legalmente previste. La legge determina le specificità organizzative delle cooperative a partecipazione pubblica.*” Inoltre, in base all'art. 82 del medesimo documento, il “*settore cooperativo e sociale*” gode di uno status uguale a quello dei settori pubblico e privato. Nella prospettiva del legislatore portoghese si connotano dunque come priorità esplicite la tutela dell'identità dell'impresa cooperativa da un lato ed il riconoscimento della sua intima connessione con la dimensione sociale dall'altro.

La Costituzione greca del 1975, radicalmente revisionata nel 1986, pure detta alcune disposizioni in tema di cooperazione. L'articolo 12.6 prevede infatti la possibilità che lo Stato istituisca “*cooperative a partecipazione obbligatoria con lo scopo di raggiungere obiettivi di utilità o di interesse pubblico*” e predisponga inoltre gli strumenti idonei ad assicurare alle medesime la “*protezione e tutela*” di cui sono considerate meritevoli.

Anche in quei paesi europei in cui non vi sono esplicativi riferimenti costituzionali alle società cooperative, esse sono comunque disciplinate, in via diretta o indiretta, da strumenti diversi, quali convenzioni e norme internazionali, legislazione nazionale e complementare, etc.

Così, ad esempio, in Finlandia, già la prima legge sulle società cooperative, adottata nel 1901 e modificata prima nel 1954 e poi ancora nel 1989, riconosceva la particolarità delle società cooperative sul duplice piano della regolamentazione e delle disposizioni amministrative.

Nei Paesi Bassi sono invece le norme del codice civile che regolano l'attività delle cooperative, mettendone in risalto le peculiarità. In virtù di talune modifiche risalenti al 1989, l'intera disciplina del settore è stata raggruppata sotto il titolo di “Cooperative e associazioni mutualistiche di assicurazione”, per sottolineare più nettamente il fatto che si tratta di persone giuridiche a pieno titolo.

Nel Regno Unito, il Governo ha definito, fin dal 1893, un importante quadro giuridico per le cooperative, integrato nel 1965 dall'*Industrial and Provident Societies Act* e da altri successivi testi di legge.

In Svezia, le cooperative sono disciplinate dalla legge sull'associazione economica del 1987, fatta eccezione per quelle bancarie (regolamentate dalla relativa legge del 1995) e per quelle di abitazione (cui si riferisce la legge adottata nel 1991).

A Malta, Paese entrato a far parte dell'Unione Europea nel 2004, la prima legge sulle cooperative è stata promulgata nel 1946, profondamente rimaneggiata nel 1978 e fatta oggetto di emendamenti minori nel corso del decennio successivo.

Per quanto riguarda la Francia, le imprese cooperative sono ivi rette dalla legge generale del 10 settembre 1947, che ne definisce le regole generali di funzionamento e di amministrazione, nonché da alcune leggi particolari dettate dalla necessità di tener conto delle specificità proprie di ogni categoria di cooperative. Nel 1992 sono state poi introdotte numerose misure (facoltative) tendenti a dare basi più solide ai fondi delle cooperative e ad instaurare condizioni favorevoli al loro sviluppo.

La realtà cooperativa è quindi in Europa multiforme e differenziata. Per riassumere, vi sono Paesi in cui vige un'unica normativa di carattere generale che disciplina l'attività delle cooperative; si distinguono poi Paesi in cui la normativa si modella sul settore e sullo scopo sociale perseguito dalla cooperativa stessa; troviamo infine Paesi in cui non esiste una normativa *ad hoc* ed in cui dunque il carattere cooperativo della società si deve evincere dallo statuto o dalla tipologia delle regole interne.

Negli Stati membri che rientrano nel primo gruppo esiste un'ampia libertà di costituzione di società cooperative, alle quali è inoltre riconosciuta una notevole autonomia nell'intraprendere ogni azione che ritengano vantaggiosa per i propri soci: tuttavia, in queste realtà, si tende a non concedere alle cooperative specifici benefici o indennità.

Negli Stati membri che si inseriscono invece nella seconda categoria ed in cui quindi la legislazione cooperativa è più frammentata, spesso vengono riconosciuti benefici speciali o vengono accordate concessioni in ragione appunto degli scopi sociali; taluni sostengono però che questo sistema di regolamentazione ostacoli lo sviluppo economico dei Paesi che l'adottano e non realizzzi, nel lungo periodo, gli interessi delle cooperative stesse e dei loro soci.

1.7.2 *Sviluppi della legislazione cooperativa nei Paesi della "vecchia" UE*

Negli ultimi venti anni, numerose sono state le evoluzioni che hanno interessato il fenomeno cooperativo complessivamente inteso: i provvedimenti adottati di recente si sono caratterizzati tutto sommato per una certa uniformità di intenti.

Diverse leggi sulle cooperative sono state adottate in Spagna a partire dagli anni '90 allo scopo di garantire alle cooperative un quadro giuridico conforme ai principi dettati in materia dall'Unione europea e più adeguato, in termini di flessibilità e di autonomia organizzativa, alle esigenze di un mercato oggi estremamente competitivo.

In Portogallo, ad un impianto dispositivo ben articolato – come sopra si precisava - a livello di Costituzione, si è accompagnata un'azione dei pubblici poteri di reale tutela e promozione della cooperazione: particolarmente significativi, nell'ottica del sostegno e dell'impulso alle imprese operanti nel settore, sembrano essere la nuova disciplina dei fondi delle cooperative agricole di credito (1995), il Codice Cooperativo del 1996 e la speciale legislazione fiscale contenuta nella legge n. 85 del 16 dicembre 1998, anno in cui sono state pure varate nuove disposizioni sulle cooperative di solidarietà sociale onde modernizzarne lo status giuridico e favorirne l'attività.

Tenuto conto del contesto particolare della riunificazione, la Germania ha adottato misure specifiche per modificare l'impianto normativo riguardante le imprese cooperative, prima strettamente imbrigliate nelle strutture di Stato o comunque in quelle parastatali, in modo da fornire loro un margine di manovra tale da permetterne l'adattamento all'evoluzione del mercato e delle condizioni della concorrenza.

Anche in Finlandia è stato predisposto un aggiornamento complessivo della legislazione sulle cooperative, soprattutto per quanto attiene alle disposizioni relative alle rispettive attività finanziarie.

Le cooperative austriache sono pure al centro di un'approfondita opera di riforma che intende prepararle alle sfide del mercato allargato attraverso una serie di misure volte a migliorare il rendimento delle prassi amministrative e l'efficacia della diffusione delle informazioni presso i soci, ad allargare la partecipazione alle attività del settore stesso ed a consolidarne lo status giuridico.

Risalendo dai diversi contesti particolari al quadro generale dei paesi della vecchia UE, onde ottenere una visione globale del fenomeno cooperativo che ne evidenzi l'attuale trend evolutivo, notiamo innanzitutto che in otto di essi (Francia, Italia, Spagna, Belgio, Portogallo, Danimarca, Finlandia, Svezia), le recenti modifiche della legislazione sulla cooperazione hanno allargato la possibilità di partecipare al capitale sociale anche a parti terze, attraverso vari meccanismi (prestiti obbligazionari, ecc.).

Questo ed altri sviluppi, ove più ove meno incisivi, sono stati motivati dalla necessità di agevolare la crescita delle imprese cooperative fornendo ad esse gli strumenti giuridici adeguati, nonché una base politica che fosse di supporto alla rispettiva attività.

Gli interventi si sono indirizzati in particolare in una direzione tale da generare le seguenti opportunità:

- riduzione del numero minimo di persone necessarie per costituire una cooperativa;
- possibilità di attribuire ad alcuni soci più di un voto;
- riduzione dei vincoli sulle attività e sul commercio con i non soci;
- possibilità di emettere obbligazioni rappresentanti capitale di rischio o di debito;
- possibilità per i terzi di partecipare alle quote del capitale della cooperativa;
- possibilità per le cooperative di trasformarsi in società per azioni.

In definitiva, fermo restando il rispetto dei principi fondamentali della cooperazione, sono state messe a punto in molti Stati membri dell'UE nuove normative e discipline più favorevoli, tali da permettere alle cooperative di esercitare la propria attività su un terreno caratterizzato da restrizioni quantitativamente e qualitativamente meno pesanti sia per quanto riguarda la fase di costituzione di nuovi soggetti economici, sia per quel che concerne l'accesso e le possibilità di operare sul mercato comunitario.

Gli aggiornamenti normativi così approntati hanno tentato infatti di ampliare le opportunità di crescita delle cooperative nel contesto economico contemporaneo onde consentire ad esse di divenire più competitive senza tuttavia rinunciare alle proprie peculiarità.

Passaggio fondamentale in direzione del conseguimento di questo traguardo sembra essere l'armonizzazione delle differenti normative alle quali le imprese cooperative sono assoggettate nei vari Stati membri e la cui persistenza dimostra come si sia ancora lontani dall'avere un quadro giuridico omogeneo.

Per quanto riguarda più specificamente quegli aspetti della normativa relativamente ai quali emergono delle diversità tra gli Stati europei, viene in rilievo in primo luogo l'argomento delle riserve.

Secondo i principi cooperativi, queste non dovrebbero essere distribuite ai soci in caso di scioglimento: in molti casi viene pertanto adottato il principio della "distribuzione disinteressata", secondo il quale le riserve nette ed i conferimenti sono distribuiti, in caso di scioglimento, ad un'altra organizzazione con finalità simili. Fermo restando che i paesi in cui una specifica normativa disciplina l'accumulo delle riserve (e la distribuzione di riserve in liquidazione) sono generalmente quelli in cui le cooperative hanno uno status molto diverso da quello degli altri soggetti economici, possiamo distinguere due tipi di legislazione in cui la creazione di riserve è obbligatoria:

- In Francia, Italia, Spagna, Portogallo, Finlandia e Svezia, il principio è enunciato in provvedimenti legislativi e regolamentari ed è applicato perciò piuttosto rigidamente;
- In Belgio, Germania, Olanda e Danimarca, la legge stabilisce se le riserve possono essere distribuite o meno, ma lascia agli articoli dello statuto, ai soci o ai loro rappresentanti, la disciplina della distribuzione delle riserve in caso di scioglimento o recesso di un socio.

Simile eterogeneità potrà ostacolare il funzionamento efficace delle cooperative a livello transfrontaliero: difficoltà, questa, che diverrà prevedibilmente più evidente allorché talune disposizioni delle legislazioni nazionali saranno applicate alle Società Cooperative Europee in base allo Stato membro di registrazione, salvo pervenire in tempi relativamente brevi ad un ravvicinamento delle normative stesse proprio in virtù del nuovo Regolamento sulla SCE che acquisiterà operatività a partire dall'agosto 2006.

Passando ad un altro aspetto, quella che era una regola condivisa e presente quindi nella disciplina della cooperazione di tutti gli Stati membri, ovvero il principio "una testa, un voto", di recente ha fatto registrare in alcuni contesti un'applicazione più flessibile: ove ciò si è verificato, si può ad esempio prevedere che i soci detengano voti multipli o, viceversa, che il numero di voti sia direttamente proporzionale al conferimento.

Per permettere questa flessibilità senza che si realizzzi una situazione in cui gli interessi dei soci quali investitori diventino più importanti degli scopi originali della cooperativa, sono stati comunque posti dei limiti al numero massimo di voti che una persona o un gruppo può detenere.

Quando nella legislazione è inserito il principio di esclusività (ai sensi del quale le cooperative possono avere relazioni di affari unicamente con i loro soci), solitamente esso compare in termini flessibili: per esempio, molti paesi autorizzano sì operazioni con soggetti terzi non soci della cooperativa, ma a patto che queste operazioni rimangano accessorie e non mettano in pericolo gli interessi dei soci stessi.

In diversi Stati poi, fare affari con non soci è tollerato, anche se appare in contrasto con la definizione di cooperativa nel diritto interno. Alcuni paesi, infine, non permettono ai soci esclusivamente investitori ("non utilizzatori") di beneficiare dei profitti ottenuti grazie a transizioni con non soci.

In alcuni Stati membri sussistono poi restrizioni, talvolta anche contrarie alla normativa comunitaria sul diritto di stabilimento, per quanto concerne i settori economici nei quali le cooperative possono operare.

Si registrano infatti casi di cooperative che sono state escluse dal settore della produzione e della distribuzione di energia elettrica e di benzina: e dire che in questi settori i modelli cooperativi hanno migliorato l'efficienza dei mercati e fornito una protezione verso i prezzi di monopolio di altri Paesi, oltre a garantire prezzi equi per i consumatori.

Alla luce di ciò, si impone pertanto un'ulteriore analisi e, ove opportuno, un ripensamento delle limitazioni applicate all'attività delle cooperative.

Quanto invece ai punti di contatto tra le normative europee, la direttiva sulla costituzione delle società per azioni, entrata in vigore nel 1981, autorizza espressamente le società cooperative ad adottare negli articoli dello Statuto la regola del capitale variabile, che permette l'introduzione del "principio della porta aperta" e che è d'altronde presente nella legislazione di tutti gli Stati membri (ad eccezione della Germania).

Più della metà degli Stati membri prevede inoltre la possibilità per le cooperative di convertirsi in società di lucro.

Infine, il "principio di territorialità" a cui sono sottoposte le cooperative del settore agricolo, è presente nella maggior parte delle normative nazionali, per cui esso è obbligatorio, o comunque viene inserito negli articoli dello statuto.

Rispetto alle differenze ed alle analogie rilevate, la recente introduzione dello Statuto della Società Cooperativa Europea vuole essere proprio uno strumento giuridico atto a stimolare un ravvicinamento delle varie legislazioni esistenti in materia di cooperazione nell'UE, anche alla luce della considerazione che l'impresa cooperativa in questi anni ha continuato a rappresentare in diversi contesti nazionali una componente dinamica e vivace, caratterizzandosi come soggetto in grado di attenuare l'impatto delle fasi congiunturali negative, di contribuire alla competitività dell'economia e alla crescita della società civile.

D'altronde, già nella Carta Europea per le Piccole Imprese, adottata dalla UE nel giugno 2000, era contenuto l'esplicito invito ai vari governi nazionali a creare un quadro normativo e fiscale favorevole allo sviluppo delle piccole imprese ed alla valorizzazione della formula cooperativa, cui si riconosceva la capacità di rappresentare un veicolo particolarmente adatto per realizzare diversi obiettivi comunitari in campo economico e sociale (lotta alla disoccupazione, sviluppo regionale e rurale, politiche di integrazione, etc.).

Dalle recenti disposizioni in favore delle cooperative ci si attende dunque che imprimano un rinnovato slancio ad un settore comunque in espansione ma le cui potenzialità – come si evince dalla citata Comunicazione della Commissione Europea del febbraio 2004 sulla Promozione della Società cooperativa in Europa – non sono state ancora interamente sfruttate, anche in virtù della necessità di migliorarne l'immagine a livello sia nazionale che europeo.

Nel medesimo documento si legge altresì che particolare attenzione dovrà essere dedicata ai Paesi entrati nell'Unione a seguito dell'ultimo allargamento avvenuto il 1° maggio dello scorso anno e nei quali, nonostante le riforme che sono state già attuate, lo strumento cooperativo non ha finora conosciuto un'espansione degna di particolare nota.

1.7.3 La cooperazione nei Paesi nuovi membri UE: difficoltà e prospettive

Nel 2004, come noto, altri dieci Paesi si sono aggiunti ai 15 Stati membri dell'Unione Europea: Malta, Cipro, Ungheria, Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Polonia, Estonia, Lettonia e Lituania.

Le imprese operanti nel contesto delle "economie di transizione" dell'Europa centro-orientale, pur essendosi ormai "depurate" dalle pesanti connotazioni statalistiche tipiche dei passati regimi, hanno cominciato a misurarsi, con convinzione ma a fatica, con la competizione di mercato, cercando di inserirsi, anche sotto il profilo normativo, nel solco degli altri Stati dell'UE che vantano più antiche

e solide tradizioni e che si sono pure dotati di recente – come sopra specificato - di strumenti giuridici più idonei al nuovo contesto comunitario.

Nei paesi ex socialisti, il quadro legislativo ed amministrativo delle imprese denominate "cooperative" era democratico solo in apparenza: infatti, da un lato, l'adesione era volontaria soltanto nominalmente, mentre in realtà era obbligatoria e dall'altro dette strutture non godevano di alcuna autonomia organizzativa in quanto la loro amministrazione era regolata fin nei minimi dettagli da direttive emanate dall'alto.

Poiché le cooperative "autentiche" erano considerate come circuiti derivati del mercato, lo Stato socialista si sforzava di fare delle cooperative "socialiste" uno strumento del sistema economico a pianificazione centrale, utilizzato per rispondere ai bisogni della collettività e non per servire gli interessi dei soci.

Pur potendo quindi contare su una lunga tradizione, le imprese cooperative hanno incontrato in questi Paesi numerosi problemi, a causa di una loro errata identificazione con il sistema pianificato.

Come si legge nel Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea intitolato "Le cooperative nell'impresa Europa" e divulgato nel dicembre 2001, nel processo di allargamento due questioni importanti riguardano le cooperative:

- le imprese cooperative avranno la necessità di adeguarsi al contesto competitivo del Mercato unico;
- le autorità pubbliche dei Paesi candidati potrebbero aver bisogno di assistenza per elaborare una adeguata normativa per le cooperative e per adottare il potenziale acquis comunitario con riguardo allo Statuto della Cooperativa Europea.

Quando i paesi a pianificazione centralizzata hanno iniziato ad integrarsi nell'economia di mercato, hanno dovuto infatti combattere per trasformare l'ambiente economico, politico, giuridico e psicologico.

Il processo è stato difficile e complesso, ed ha creato, nel caso specifico delle cooperative, problemi non solo giuridici e amministrativi ma anche di immagine, essendo queste considerate vestigia del regime socialista.

Davanti al grande compito di dover inventare di sana pianta un quadro giuridico e amministrativo praticamente in tutti i campi, era evidente che i nuovi dirigenti mancassero di conoscenze teoriche e di esperienza nella materia, oltre che di specialisti, in particolare nei settori del diritto e dell'economia.

Di conseguenza, le prime norme relative alle attività delle cooperative della nuova generazione, adottate agli inizi degli anni '90, hanno dovuto rapidamente essere riviste, rimaneggiate, approfondite e, nel caso di alcuni tipi di cooperative, completate da nuove leggi.

In Polonia, per citare uno dei casi che si potrebbero portare ad esempio, una legge del 1990 aveva disposto lo scioglimento di tutte le unioni cooperative e vietato espressamente a tali organizzazioni di associarsi: questa norma non poteva che produrre la disintegrazione del movimento cooperativo, che in effetti si verificò. Finalmente nel 1994 è stata approvata una legge che ha restituito alle cooperative il diritto di associazione volontaria. Questo passaggio, sebbene abbia rallentato il processo di ricostituzione del settore cooperativo e causato all'interno dello stesso importanti perdite materiali (beni immobiliari, impianti industriali e beni fondiari), era da considerarsi

necessario per eliminare le vecchie istituzioni screditate e favorire d'altro canto la comparsa di strutture nuove e libere da compromettenti legami col passato.

Anche in Lituania ed in Estonia, per citare altri due esempi, le cooperative hanno avviato il processo di riforma e hanno partecipato attivamente all'elaborazione della legislazione o delle normative riguardanti il settore cooperativo e le sue attività.

In casi quali l'Ungheria, la Slovenia o la Polonia, invece, le organizzazioni cooperative nazionali, sebbene abbiano partecipato, in una certa misura, alla revisione o riformulazione della legislazione, avrebbero auspicato di avere una maggiore influenza su tutto il processo di revisione e gradito una maggiore attenzione da parte degli organismi governativi nei confronti degli interessi del movimento cooperativo nazionale. Rispetto al contesto della vecchia UE, la nuova generazione di cooperative dell'Europa centro-orientale ha dovuto quindi affrontare una serie di ostacoli che tuttora rendono il suo cammino difficoltoso: stanno attraversando una fase di piena ristrutturazione e sono chiamate in futuro a ricoprire un ruolo importante nella modernizzazione dei sistemi economici in cui operano.

1.7.4 Conclusioni

L'ordinamento cooperativo, a tutti i livelli istituzionali ed in tutti i Paesi della vecchia e della nuova Europa, è dunque entrato, negli ultimi decenni, in profonda trasformazione per avviarsi, seppur lentamente, verso una maggiore omogeneità.

Uno degli obiettivi della UE è infatti quello di tentare un'armonizzazione delle legislazioni nazionali, attraverso un intervento sempre più incisivo del legislatore comunitario.

Si colloca in questo disegno complessivo la recente approvazione dello Statuto Cooperativo Europeo, che potrà costituire un punto di riferimento per l'evoluzione delle legislazioni nazionali e per l'integrazione delle economie degli Stati membri, in quanto dovrebbe consentire alle cooperative operanti in paesi differenti di ovviare alle difficoltà, legate alle diversità legislative, con cui spesso si scontrano e che ne impediscono, di fatto, la piena operatività.

Grazie allo Statuto della SCE, i Paesi europei avranno a disposizione regole nuove, uniformi e diffuse che consentiranno alle imprese cooperative di disporre di strumenti normativi validi ovunque, a cui poter fare riferimento, senza più inciampare nella farraginosità di ordinamenti tra di loro dissimili.

LA PRESENZA COOPERATIVA NEL PANORAMA ITALIANO. UNO SGUARDO D'INSIEME

2. Il trend demografico delle imprese in Italia

2.1 Uno sguardo ai dati censuari

I dati resi noti dall'*VIII Censimento Generale dell'Industria e Servizi* forniscono indicazioni importanti sull'evoluzione della struttura economica italiana avvenuta nel decennio 1991-2001: il numero delle imprese aumenta complessivamente di oltre il 28%, mentre l'occupazione si incrementa dell'8%.

In questo quadro dinamico, particolarmente significativo è il dato sullo sviluppo della cooperazione, sia in termini di numero di imprese che di dimensione assunta dall'occupazione.

Complessivamente, le imprese cooperative censite nel 2001 erano 53.393 e gli occupati 935.239, di cui il 15,9% appartenenti alle cooperative sociali¹⁰ (tabb. 1 e 2).

In termini relativi, ciò significa che presso le cooperative erano impegnati il 4,8% degli occupati complessivi presi in considerazione dal censimento. Tale percentuale sale al 5,8% se si escludono, dal totale, le istituzioni pubbliche.

E' da notare, poi, che se si considerano anche i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (complessivamente 40.179) e i lavoratori interinali (complessivamente 2.800), il totale delle persone impegnate nella cooperazione sale fino a sfiorare il milione di unità.

I dati del censimento, inoltre, mettono in evidenza che l'apporto della cooperazione alla creazione di posti di lavoro è stato particolarmente significativo nel decennio 1991-2001. In effetti, all'aumento complessivo degli addetti (pari a 1.434.135), la cooperazione ha contribuito con 350.917 unità, pari a un'incidenza del 24,6% se si considera l'occupazione totale, e del 26% se si esclude dal totale l'occupazione indotta dalle istituzioni pubbliche.

Il numero delle imprese cooperative è cresciuto del 49,8% (con le cooperative sociali che hanno addirittura segnato un +338,8%) e l'incremento degli addetti nelle cooperative è stato del 60,1% (+442,2% nella cooperazione sociale), a fronte di una media generale delle imprese pari al 9,1%.

Questo dato assume una particolare rilevanza se si considera che gli addetti delle società (di persone e di capitali) sono cresciuti del 24,2% e quelli delle imprese individuali sono addirittura diminuiti del 6,1%¹¹.

3. Le dinamiche della imprenditoria cooperativa in Italia

Premessa

La cooperazione in Italia ha conosciuto, già a partire dalla fine degli anni Settanta, un intenso sviluppo che si è tradotto in un crescita dinamica sia con riferimento al numero di imprese che alla complessiva dimensione economica. Sono cresciuti, infatti, a ritmi considerevoli la produzione complessiva, il numero degli addetti coinvolti e, infine, il numero di soci.

¹⁰ I dati del 1991 riguardanti le cooperative sociali sono stati ricavati dalla differenza tra i valori risultanti dal censimento del 1991 (che comprendeva un'unica voce "società cooperative e cooperative sociali") e quelli del censimento 2001 (che ha escluso da tale aggregato le cooperative sociali).

¹¹ Va tenuto presente che l'incremento degli addetti nelle società di capitali comprende in misura significativa gli impiegati delle ex aziende municipalizzate che nel decennio si sono trasformate in S.p.A.

Tuttavia, nonostante il significativo fenomeno di radicamento rispetto all'economia del Paese, alla comunità e al territorio, la cooperazione non risulta, ancora ad oggi, una realtà pienamente conosciuta ed indagata.

Ciò è riscontrabile sia in merito all'entità che essa esprime, sia in merito ai meccanismi che ne regolano il comportamento e che determinano le sue caratteristiche distintive.

La carenza di approfondimenti sulla realtà cooperativa italiana si palesa già a partire dalle fonti informative e quelle sin qui utilizzabili fanno riferimento ai dati di:

- Centrali cooperative
- Ministero delle Attività Produttive
- Unioncamere.

La difficoltà di utilizzo di queste fonti – al fine di tentare una descrizione della consistenza e dello sviluppo della cooperazione in Italia – non risiede tanto nella loro “quantità” quanto nella loro “eterogeneità” imputabile, probabilmente, a differenti criteri metodologici di rilevazione, legati alle modalità e ai tempi con cui sono iscritte e cancellate le stesse imprese.

A tale proposito, nel commentare i dati del triennio 2001-2003, la trattazione delle dinamiche settoriali e territoriali è suddivisa in tre parti tenendo conto proprio delle fonti disponibili (Centrali cooperative, Ministero delle Attività Produttive, Unioncamere) e di due fattori principali:

- disomogeneità dei dati
- disomogeneità di classificazione dei settori di attività. In particolare, i raggruppamenti cui fa riferimento il MAP sono effettuati tenendo conto del patto mutualistico che lega il socio alla cooperativa, mentre Unioncamere fa riferimento alle normali classificazioni Istat adottate per tutti i tipi d'impresa. Le centrali cooperative, infine, hanno adottato un sistema di classificazione, per così dire, “misto” tra i due criteri precedenti.

3.1 Dinamiche settoriali

3.1.1 La cooperazione aderente alle Associazioni nazionali legalmente riconosciute (“Centrali”)

Il numero delle imprese cooperative organizzate nelle Centrali del movimento cooperativo organizzato¹² aumenta, nel triennio (tabella 3), del 4,1%.

La dinamica della base sociale risulta più elevata (13,2%), raggiungendo, nel 2003, più di 10.000.000 di soci, ovvero di cittadini che, in quanto lavoratori, consumatori o, più in generale, fruitori di servizi, sono coinvolti direttamente nella partecipazione di un'azienda cooperativa.

Per quanto riguarda i settori emergenti (tabelle 4 e 5) risultano confermate le buone performance delle cooperative sociali e di quelle della pesca¹³, così come confermato appare il dato delle

¹² Le associazioni nazionali (o “centrali”) di rappresentanza del movimento cooperativo legalmente riconosciute, nel triennio considerato, erano quattro: Associazione Generale delle Cooperative Italiane (AGCI), Confederazione delle Cooperative Italiane (Confcooperative), Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (Legacoop), Unione Nazionale delle Cooperative Italiane (UNCI).

¹³ Le cooperative della pesca rimangono, comunque, un settore poco numeroso rispetto alla popolazione complessiva di imprese cooperative.

cooperative di lavoro che, nell'ambito della cooperazione aderente, crescono in misura peraltro più vistosa, con incrementi che superano il 20%.

Contrastanti, viceversa, appaiono i dati sul settore dell'abitazione e su quello della distribuzione. Quest'ultimo, infatti, pur diminuendo nel numero di cooperative, presenta una crescita della base sociale anche più elevata della media nazionale (+16,6%) per effetto, con ogni probabilità, di una crescita dimensionale che è del resto confermata dai dati sull'andamento della produzione e del numero di occupati coinvolti.

Le cooperative di abitazione, invece, nella cooperazione aderente non solo vedono una diminuzione (-4%), ma la loro base sociale non aumenta sensibilmente come nel caso della cooperazione non aderente, attestandosi a un +1,7%¹⁴.

Se si guarda, complessivamente, ai dati della produzione e dell'occupazione della cooperazione aderente, infine, si può affermare che lo sviluppo del triennio è stato molto dinamico (rispettivamente, in media nazionale, +24,6% e +14,7%).

3.1.2 La cooperazione non aderente alle Centrali

Il numero di cooperative non aderenti ad alcuna Centrale cresce tra il 2001 e il 2003 (tabella 6) ad un tasso pari a quello della cooperazione aderente (+4,1%). Di poco più elevato è il tasso di incremento della base sociale, che si attesta, nello stesso periodo, al 5,6%.

All'interno di questo dato medio nazionale, tuttavia, emerge uno sviluppo molto più sostenuto degli altri settori (tabella 7, grafico 3) per le cooperative sociali (+27,3% in numero di imprese e +13,6% in base sociale) e per quelle della pesca (rispettivamente, +7,1% e +38,7%).

Interessanti appaiono, inoltre, i dati della cooperazione di lavoro che aumenta in numero di imprese con una percentuale del 7,3%, pur presentando un allargamento della base sociale alquanto modesto (+1,7%).

Così come appare interessante la dinamica delle cooperative di abitazione, le quali hanno una crescita scarsa in numero di imprese (+0,8%), ma registrano una crescita della base sociale (e, quindi, di capacità di soddisfare il bisogno casa) pari a ben il 19%. Tutti gli altri settori mostrano tassi di crescita meno elevati della media nazionale e, quindi, la loro incidenza diminuisce nell'ambito della distribuzione per settori di attività.

3.1.3 La cooperazione nei dati Unioncamere

I dati Unioncamere (tabella 8, grafico 4) difficilmente possono essere confrontati con quelli del MAP e delle Centrali cooperative, in quanto la loro classificazione in parte aggrega e in parte separa i settori previsti dalle altre due fonti.

Tuttavia, è possibile rilevare alcuni elementi di discordanza ed altri di omogeneità.

Il numero di cooperative, secondo Unioncamere, aumenta a un tasso pari alla metà di quello ricavato dal MAP e dalle Centrali cooperative (+2,1% contro +4,1%).

¹⁴ Si tenga conto che per le cooperative di abitazione i parametri presi a riferimento non sono indicativi dell'effettivo sviluppo del settore, in quanto, per la base sociale, si deve ricordare che questa è soggetta a un continuo rinnovamento legato all'acquisizione della proprietà nel caso di abitazione divisa, mentre la dimensione economica si deve intendere più correttamente espressa da parametri patrimoniali

Il settore Trasporti, in particolare, in contraddizione con i dati precedenti, presenta una delle percentuali di incremento più elevate rispetto al numero di imprese (+15,7%), mentre si confermano, ancora una volta, gli andamenti particolarmente dinamici delle Cooperative sociali¹⁵ e di quelle della Pesca (rispettivamente in crescita del 19,3% e del 14,6%).

Interessante notare, inoltre, che il calo più vistoso (ad eccezione della voce “Altri servizi”, che si attesta su un valore pari a -27,9) riguarda il settore Abitazione (Costruzioni e coop. abitative, -2,4%), a conferma di quanto già emerso ed osservato nell’analisi dei dati precedenti relativi sia alla cooperazione aderente sia a quella non aderente alle Centrali.

Da segnalare, infine, che rispetto alla media complessiva di variazione 2001-2003 pari al 2,1%, si attestano sotto questa soglia, oltre come già accennato al settore Abitazione, quelli relativi a Servizi sociali (-0,2%), Industria in senso stretto (+0,4%) e Commercio (+0,9%).

3.2 Dinamiche territoriali

3.2.1 La cooperazione aderente alle Centrali

Come illustrato nelle tabelle e nei grafici seguenti, oltre il 40% delle cooperative organizzate sono concentrate nel Nord del Paese. Tuttavia si riscontra una tendenza al riequilibrio territoriale, testimoniata dai più elevati incrementi nel numero di cooperative registrati nelle aree del Centro e del Mezzogiorno.

In ogni caso, anche nella distribuzione territoriale si riscontra una diversa modalità di sviluppo, al pari di quanto già detto con riferimento ai settori in cui le cooperative operano.

Mentre, infatti, nel Centro e nel Sud del Paese lo sviluppo è la conseguenza soprattutto di un aumento demografico di imprese, nel Nord la crescita è dovuta per lo più alle maggiori dimensioni economiche, in termini di produzione ma anche di occupazione, assunte dalle cooperative nel corso del triennio in esame.

Vi è da dire, comunque, che i dati sulla distribuzione geografica fanno riferimento alle imprese e non alle unità locali.

In conseguenza, il contributo cooperativo all’economia delle diverse realtà geografiche del Paese può risultare differente da quello qui presentato. Più precisamente è ragionevole attendersi un maggior contributo proprio da parte delle regioni meridionali, sia in termini di produzione che di addetti, in quanto molte cooperative, soprattutto collocate nell’area Nord, svolgono la propria attività su tutto il territorio nazionale.

Confrontando i grafici sulla distribuzione territoriale della produzione con quelli sulla distribuzione territoriale degli occupati, si osserva, infine, come nell’area Centro, ma soprattutto nel Sud del Paese, i processi produttivi delle cooperative sia maggiormente *labour intensive* rispetto alle regioni del Nord.

¹⁵ Cfr. con la voce “Istruzione e sanità”

3.2.2 *La cooperazione non aderente alle Centrali*

La distribuzione territoriale delle cooperative non organizzate nelle Centrali si presentava, al 2001, fortemente concentrata nel Mezzogiorno, dove sfiorava una incidenza del 50%. Tuttavia, nel corso dei due anni successivi (tabella 11) il maggior aumento di imprese cooperative è stato registrato nelle regioni del Nord (+7,5%).

In conseguenza, la geografia territoriale della cooperazione non aderente ha subito alcune modifiche circa i pesi rappresentati da ciascuna area, come evidenziato nel grafico 5.

Nella macroarea **Nord**, la maggiore concentrazione di imprese cooperative si ha in Lombardia, che mostra inoltre un incremento nel triennio superiore alla media dell'area di appartenza (+8,1%). Buone *performance* di crescita si hanno anche in Valle d'Aosta, Liguria, Trentino, Emilia Romagna e Friuli, mentre la regione meno dinamica risulta essere il Piemonte, con una crescita (+3,4%) inferiore sia a quella media di area, sia a quella nazionale.

Nella macroarea **Centro**, la cooperazione non aderente è concentrata nel Lazio, dove è insediato ben il 71% delle imprese che insistono nell'area. Tuttavia, lo sviluppo di imprese cooperative in questa regione è stato molto basso (+1,1%). Al contrario, la regione più dinamica risultano essere le Marche, con il 9,5%, cui fanno seguito – con tassi di crescita superiori anche alla media nazionale – l'Umbria e la Toscana.

Nella macroarea **Sud**, infine, tre sono le regioni a maggiore “vocazione” cooperativa: nell'ordine, la Sicilia con un'incidenza pari al 37,5%, la Campania con il 25,8% e la Puglia con il 18,9%. Di queste tre regioni, tuttavia, solo la Puglia presenta una crescita elevata (+6,1%), inferiore solo a quella del Molise (+10,6%) e della Sardegna (+9%). La Campania si attesta sulla media dell'area, mentre la Sicilia presenta un incremento (0,9%) che è il più basso in assoluto registrato nell'intero territorio nazionale.

Per quanto riguarda la base sociale (grafico 6), il discorso appare, almeno parzialmente, rovesciato. Infatti, mentre il Sud presenta una dinamica molto contenuta (+0,5% contro il 5,6% di tutto il territorio nazionale), le regioni del Centro – che avevano fatto registrare il minor incremento di imprese cooperative – mostrano una crescita di soci di ben il 14,8%, grazie all'apporto quasi esclusivo proprio della regione Lazio.

3.2.3 *La cooperazione nei dati Unioncamere*

I dati tratti dal Registro delle Imprese presentano un andamento analogo a quello risultante dalle informazioni sulla cooperazione aderente, anche se – come già rilevato in precedenza – non esiste omogeneità rispetto alle tendenze evolutive registrate nel triennio 2001-2003.

In ogni caso è interessante notare quanto emerge dall'analisi di tali dati con particolare riferimento alle variazioni percentuali del numero di cooperative, tra il 2001 ed il 2003, nelle singole macroaree e nelle regioni.

Innanzitutto (grafico 7) al centro si verifica l'incremento maggiore (4,3), dato tanto più significativo se confrontato con la media complessiva (2,1%) e con la crescita del nord, che è solo dell'1%, e quella del Sud, 2,2%.

Per quel che riguarda invece le singole regioni (grafici 8-9-10):

- al Nord, vi è una decrescita in tre regioni (Trentino -4,6%, Friuli -3,4% e Piemonte -2,2%) mentre, tra quelle in cui si è verificato un incremento, emergono Veneto e Lombardia (rispettivamente 2,6% e 2,4%)
- notevole il risultato del Lazio (11,8%), ben al di sopra della media complessiva della macroarea Centro (+4,3%) e, dunque, delle altre regioni che ne fanno parte. Si pensi che la regione che segue, a livello di crescita in percentuale nel triennio 2001-2003, è l'Abruzzo con un +1,5%
- forte crescita, al Sud, nella Sardegna (7,6%), tanto più se si considera che la media complessiva della macroarea è 2,2%, ma buoni risultati anche per Sicilia e Calabria (rispettivamente +4,5% e 3,9%). Da segnalare poi l'unico valore negativo che riguarda la Basilicata (-1,6%).

PAGINA BIANCA