

valorizzazione delle risorse umane nei differenti settori produttivi con particolare riferimento alla creazione di figure professionali destinate ai nuovi settori occupazionali delle imprese cooperative.

Le cooperative, prevalentemente orientate verso prospettive di consolidamento e sviluppo, hanno necessità di una continua formazione a livelli dirigenziali, per cui si è dato particolare importanza alla qualificazione e all'aggiornamento professionale dei dirigenti cooperativi.

E' emersa pertanto, l'importanza di innestare, in questo campo, appropriati percorsi di formazione continua, di formazione manageriale, di qualificazione e aggiornamento professionale, potenziando le funzioni dirigenziali più strettamente legate all'innovazione, alla gestione amministrativa e finanziaria, alla gestione dei rapporti coi soci, alla ricerca e sviluppo, nella consapevolezza dell'esigenza di un forte e necessario investimento che consenta di accreditare i fattori di reale diversità e specificità del modello cooperativo al fine di offrire una maggiore ed autonoma visibilità.

#### *Il Progetto Unci sui Centri e circoli cooperativi*

Occorre infine citare, nell'ambito della promozione di studi e ricerche su temi economici e sociali di rilevante interesse per il movimento cooperativo, l'attività svolta dalla Promocoop, in collaborazione con il CEISCO – Centro Studi per lo sviluppo della cooperazione - per la promozione e la diffusione sul territorio di un progetto, messo a punto dall'UNCI, "Centri e Circoli cooperativi", finalizzato a fare emergere nuove modalità di partecipazione sociale attraverso forme inedite di autorganizzazione in forma cooperativa della società, che rappresentino un elemento di mediazione tra le istanze imprenditoriali della società post-moderna e le esigenze di solidarietà e responsabilità sociale proprie della collettività.

Il progetto dei Centri e Circoli Cooperativi, promosso dall'UNCI e nel quale la Promocoop ha creduto e partecipato attivamente, nasce dalla consapevolezza che la crisi economica della società occidentale, riducendo l'entità degli interventi statali, si riflette anche sulle politiche sociali e sulle spese per il Welfare sollecitando iniziative e progetti nell'ambito dell'associazionismo.

Attraverso i Centri e Circoli cooperativi si persegue lo scopo di stimolare ed incoraggiare le famiglie ad organizzarsi in cooperative al fine di raggiungere obiettivi comuni, costituendo in tal modo un momento di crescita del senso di responsabilità civile, di partecipazione alle istanze collettive, ampliando, ed in qualche modo integrando, le funzioni primarie della famiglia stessa.

Il primo grande insieme d'intervento riguarda la funzione di tutela e promozionale dei diritti. Il Circolo cooperativo familiare esprime ed organizza le esigenze collettive e diffuse delle famiglie, promuovendone la tutela.

Il caso dell'equità fiscale è un esempio in quanto le famiglie che si assumono la responsabilità della crescita e della formazione di un individuo dovrebbero essere favorite rispetto ad altri soggetti tributari. Il Circolo cooperativo familiare può rappresentare uno strumento per organizzare tutte quelle azioni che possono tutelare in maniera più efficace quei diritti che lo Stato tarda a riconoscere alla famiglia.

Il secondo insieme di funzioni dei Circoli cooperativi familiari riguarda l'autorganizzazione di attività e servizi di vita quotidiana. I Circoli cooperativi familiari organizzano servizi in proprio e il raggio d'azione di tali servizi è potenzialmente assai vasto. Esso può includere l'educazione dei

figli, cure per i malati, ascolto di sostegno relazionale, ecc. Ed è importante che le due funzioni di tutela ed autorganizzazione siano realizzate simultaneamente.

L'Unci considera auspicabile anche la nascita di Centri sanitari sociali fondati sulle famiglie e sulle reti informali. L'obiettivo è quello di permettere alla cittadinanza di affrontare i propri problemi socio-sanitari nel proprio ambiente di vita in modo tale che tutto il sistema di cure si configuri come un'ampia area di sostegno.

Le attività che i Centri sanitari sociali potranno svolgere in sinergia con i Centri cooperativi familiari e con le altre istituzioni pubbliche vanno dalla gestione di punti di primo aiuto per anziani e disabili che vivono soli alla costituzione di centri di assistenza per il recupero dei tossicodipendenti.

## 7. La promozione nella cooperazione non aderente

### 7.1 L'attività di promozione del Ministero

La promozione del Ministero qui esposta è relativa all'intero triennio 2001-2003

L'attività è stata avviata a seguito della Circolare 12 dicembre 2000, n. 88<sup>20</sup>, emanata ai fini dell'applicazione dell'art. 11 della legge 31 gennaio 1992 n. 59 e quindi volta "alla promozione di nuove imprese, d'iniziative di sviluppo della cooperazione e/o dell'impresa cooperativa richiedente, con preferenza per i progetti diretti all'innovazione tecnologica, all'incremento dell'occupazione ed allo sviluppo del Mezzogiorno".

In particolare, secondo tale Circolare, i progetti presentati dovevano "tendere all'utilizzo imprenditoriale ed al potenziamento di opportunità già presenti nel territorio di riferimento, all'integrazione interistituzionale ed alla promozione di partenariati stabili, nonché all'attivazione e/o al consolidamento di iniziative inscritte in un progetto complessivo di impresa e caratterizzarsi per il collegamento, la coerenza e la continuità con le attività costituenti l'oggetto sociale del richiedente, con conseguente superamento dell'episodicità e/o residualità dell'ipotesi progettuale stessa".

In base a tali caratteristiche – oltre ad altre quali concretezza e fattibilità, continuità (impegno da parte dell'impresa a proseguire e sviluppare le attività oltre il previsto termine del contributo ministeriale), organicità (coerenza e congruenza) e funzionalità all'incremento dell'occupazione diretta e indiretta - è stata dunque redatta, da un nucleo di valutazione, una graduatoria di merito dei progetti candidati per l'accesso ad un finanziamento a fondo perduto, ad ogni singolo progetto, non superiore a 286.582,75 euro (400 milioni di lire) "fino a copertura delle disponibilità finanziarie del fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione".

In seguito alla definizione di tale graduatoria è stato quindi impegnato ed erogato, conseguentemente a due Decreti Direttoriali del 28.12.2001 e del 28.01.2002<sup>21</sup> (ed a copertura dell'attività di promozione del MAP nell'intero arco del triennio 2001-2003), un importo complessivo di 8.104.152 euro.

### 7.2 La distribuzione territoriale dei progetti e del contributo erogato<sup>22</sup>

La graduatoria finale di cui alla Circolare 88/00 ha visto ammessi al finanziamento 55 progetti sui 459 presentati seppure, successivamente, per vari motivi, soltanto 51 di essi, distribuiti in 15 regioni<sup>23</sup> (tabella 1), hanno effettivamente usufruito del contributo assegnato.

La gran parte di tali progetti (26, il 51%) era concentrata nel Centro Italia (grafico 1) mentre 13 (25%) agivano nelle regioni meridionali e 12 in quelle settentrionali (il rimanente 24%).

<sup>20</sup> Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Circolare 12 dicembre 2000, n. 88. Contributi per iniziative di promozione e sviluppo della cooperazione ai sensi dell'art. 11, comma 6, legge n. 59/1992*

<sup>21</sup> Si veda in proposito Ministero delle Attività Produttive, Direzione Generale per gli Enti Cooperativi Divisione III già Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - Direzione Generale della Cooperazione, Prot. N° 1445461 Allegati I, Roma, 06.02.2002

<sup>22</sup> Per facilitare la lettura ed il confronto con i dati commentati in questi paragrafi dedicati alla cooperazione non aderente, la numerazione di tabelle e grafici riprende da 1.

<sup>23</sup> Le regioni interessate sono state Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto, Abruzzo, Lazio, Marche, Toscana, Umbria, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia e ciascuna delle tre macroaree - Nord, Centro e Sud - è stata rappresentata da 5 regioni

Analizzando però nel dettaglio la distribuzione dei progetti approvati nelle singole regioni (grafico 2) appare evidente che tale concentrazione al Centro Italia è dovuta essenzialmente al numero di iniziative finanziate nel Lazio (15 progetti sui 26 complessivi in tutta la macroarea), seguito ad una certa distanza da Puglia (6), Veneto e Marche (entrambe con 5 progetti ammessi a finanziamento).

Una suddivisione, questa, che ha influito anche in termini di ripartizione del finanziamento.

Quasi il 50% dell'intero importo stanziato, 3.993.772 su un totale nazionale di 8.104.152 euro, è infatti confluito nel Centro Italia (grafico 3) mentre il rimanente (51%) è equamente suddiviso tra Sud e Nord Italia, rispettivamente con 2.124.239 (26%) e 1.986.141 (25%).

C'è però da osservare che, anche per quanto riguarda l'aspetto finanziario (tabella 2), è stato determinante il peso del Lazio: il 27,1% dell'intero contributo erogato (2.195.274 euro sugli 8.104.152 complessivi) è andato a sostenere iniziative da realizzare in tale regione mentre la Puglia (con un 11,2%), le Marche (10%) ed il Veneto (9,8%) seguono con percentuali di contributo notevolmente inferiori (grafico 4).

Dall'analisi emergono, infine, due ulteriori elementi altrettanto significativi:

- a. a fronte di una *media di contributo a regione* pari a 6,7%, solo 4 di esse sono al di sopra di tale valore (a scalare Lazio, Puglia, Marche e Veneto) mentre 11 regioni ne sono al di sotto (con punte minime di 1,9% in Liguria e percentuali intorno al 2% per Piemonte, Umbria e Campania) e, tra queste, compaiono tutte le regioni meridionali ad eccezione della Puglia
- b. calcolando il *contributo medio a progetto per macroarea*, misurato rapportando la somma del contributo medio per ciascun progetto della macroarea al numero di regioni ad essa appartenenti (tabella 3), emerge una sostanziale equidistribuzione delle risorse per singolo progetto. Se infatti nel Nord Italia il *contributo unitario medio* è di 170.586 euro - si va infatti da un massimo di 206.583 euro a progetto (in Piemonte) ad un minimo di 154.639 euro (in Liguria) - al Sud ed al Centro tale media è di, rispettivamente, 169.405 e 164.514 euro (con quest'ultima, tra l'altro, al di sotto della media nazionale che è di 168.168 euro).

Particolarmente interessante notare, a riguardo, che il contributo per progetto nel Lazio è in media di 146.352 euro, un importo ben al di sotto della media riscontrata nella macroarea Centro e tra i più bassi a livello nazionale (soltanto il contributo unitario rilevato per la Calabria, che è di 132.157 euro, è inferiore a questa cifra).

### 7.3 Impatto sul territorio e risultati conseguiti

#### 7.3.1 Lo sviluppo della cooperazione non aderente

Nell'indagare le ricadute e i risultati prodotti dalla Circolare 88/2000 si è reso opportuno verificare l'impatto che i progetti approvati hanno avuto in termini di "promozione di nuove imprese, di iniziative di sviluppo della cooperazione e/o dell'impresa cooperativa" prendendo in considerazione i dati relativi al numero di nuove cooperative avviate attraverso le proposte progettuali.

Da questa analisi è emerso che i 51 progetti finanziati (grafico 5) hanno "generato", complessivamente, 26 cooperative (di cui 11 sociali e 15 di produzione lavoro) localizzate però in sole 9 regioni (Calabria, Abruzzo, Lazio, Veneto, Marche, Molise, Campania, Emilia Romagna e

Lombardia) mentre in 6 di esse (Basilicata, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria, tra cui quindi 2 del Sud) non è stata avviata alcun tipo di impresa (tabella 4).

Particolarmente positivo, invece, quanto accaduto in Calabria.

In questa regione, infatti, vi è stata una buona ricaduta del finanziamento tenuto conto che, a fronte di 2 progetti approvati, sono state avviate 7 cooperative di cui 1 sociale e 6 di produzione lavoro. Un dato questo altrettanto significativo se si considera che il 26,9% del totale delle cooperative avviate nell'ambito della 88/00 sono calabresi.

Questo risultato inoltre rivela che, per avviare una nuova cooperativa in tale regione (tabella 5), è stato necessario un costo medio di avvio<sup>24</sup> pari a 37.759 euro, mentre all'altro estremo, tra le 9 regioni che hanno creato impresa, vi è la regione Lazio che ha avviato 4 cooperative a fronte di un contributo complessivo di 2.195.274 euro (cioè, mediamente, per avviare una cooperativa sono stati spesi 548.818 euro).

Altrettanto eloquente, d'altra parte, il dato relativo agli effetti del finanziamento erogato a favore dei progetti realizzati in Basilicata, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria, che non hanno attivato alcuna nuova società cooperativa. Si pensi infatti che, complessivamente, il contributo destinato a queste regioni dalla circolare 88/2000, è stato pari a 2.371.719 euro. Da notare, infine, la tipologia delle 26 cooperative avviate. Come già sottolineato (vedi tabella 4), 15 di esse sono di produzione e lavoro e 11 sociali, con una incidenza percentuale sul totale rispettivamente di 58% e 42% (grafico 6).

In particolare (tabella 6), guardando alle tre regioni dove l'avvio di impresa è stato più consistente, si nota che in Calabria quelle di produzione e lavoro rappresentano l'86%, con una distribuzione molto simile a quella riscontrata in Abruzzo (80% di produzione lavoro e 20% di sociali), mentre nel Lazio si è verificata una equidistribuzione tra le due categorie (grafico 7).

### 7.3.2 *Le ricadute occupazionali*

Oltre all'analisi delle nuove prospettive imprenditoriali create grazie alle iniziative progettuali finanziate dalla 88/00, è stato altrettanto interessante dare uno sguardo alla ricaduta che tali interventi hanno avuto in termini occupazionali indagando, da una parte, il numero di persone impiegate nella realizzazione dei progetti stessi e, dall'altra, quanti sono i soci coinvolti nelle strutture cooperative avviate.

Innanzitutto (tabella 7; grafico 8) i progetti realizzati hanno complessivamente impiegato 724 persone. Di queste, più della metà (394, 54,4% del totale complessivo) sono state coinvolte in iniziative realizzate nel Centro Italia con percentuali particolarmente elevate nel Lazio (61,2% dell'intera area e 33,3% sul totale complessivo) in virtù del fatto, più volte evidenziato, di una forte prevalenza di progetti (15 sui complessivi 26 approvati) in questa regione (grafico9).

Molto più bassi i valori percentuali degli impiegati nei progetti al Sud Italia ed al Nord (rispettivamente 24,6% e 21%) dove però, è bene ricordare, sono stati realizzati nell'insieme 25 progetti.

Diverso il discorso per quanto riguarda invece il numero di soci occupati nelle cooperative di nuova costituzione. In questo caso, infatti, c'è da considerare che, come osservato in precedenza, in ben 6

<sup>24</sup> Per "costo medio di avvio" (vedi tabella 5, in allegato) si è inteso il rapporto tra il contributo complessivo ricevuto dalla regione ed il numero di nuove cooperative avviate nella stessa regione grazie ai finanziamenti della circolare 88/00

regioni non è stata costituita alcuna nuova impresa e ciò ha ovviamente ridimensionato di molto le possibili ricadute occupazionali (tabella 8; grafico 10).

Guardando quindi alle sole regioni con progetti concretizzatisi nella costituzione delle 26 imprese cooperative (tabella 9), emerge che, in percentuale, su 188 nuovi soci quasi la metà (47,9%) è presente nelle regioni del Centro Italia (90) mentre al Sud ed al Nord sono rispettivamente, in totale, 51 (27,1%) e 47 (25%).

Interessante infine notare che (tabella 10) le nuove cooperative impiegano a livello nazionale mediamente 7,8 soci, con un massimo di 12,5 unità nel Veneto ed un minimo di 4,4 unità a cooperativa in Calabria.

## **L'EVOLUZIONE LEGISLATIVA NAZIONALE**

**PAGINA BIANCA**

## 8. L'evoluzione legislativa nazionale

Il triennio 2001-2003 è stato caratterizzato da un'intensa produzione normativa che ha riguardato la riforma societaria attraverso misure che hanno coinvolto in misura diretta e indiretta il mondo cooperativo. Nel corso degli anni, infatti, le caratteristiche e le esigenze di quest'ultimo sono talmente mutate che il cambiamento e la creazione di alcune norme sono stati inevitabili (tra le principali: la possibilità per le cooperative di poter sistematicamente accedere al mercato dei capitali, di poter emettere propri strumenti finanziari, di essere in condizioni di disporre di un "patrimonio destinato ad uno specifico affare").

La riforma del diritto societario, peraltro, è molto recente e quindi non si è ancora in grado di descriverne le possibili conseguenze. Essa tuttavia, fornirà sicuramente una serie di strumenti organizzativi e finanziari che potranno favorire la crescita complessiva delle imprese cooperative. Oltre alla riforma del diritto societario, fondamentali per il mondo cooperativo sono state anche le riforme del socio lavoratore e del mercato del lavoro. Molte cooperative hanno saputo ben utilizzare le nuove figure professionali proposte dal codice, con particolare riferimento alla somministrazione di lavoro.

Notevole, infine, anche il dibattito sviluppatosi intorno al nuovo accordo di vigilanza, Basilea 2, in tema di confidi, in cui sono state modificate alcune norme in modo da renderle maggiormente coerenti col mondo cooperativo.

Nel corso degli anni presi a riferimento dalla *Relazione*, si evidenzia un'intensa produzione legislativa in materia di cooperazione, ad ulteriore conferma dell'interessamento del legislatore per tale realtà. Tale sezione del lavoro sarà, dunque, dedicata ad un esame quanto più completo dei provvedimenti a livello nazionale intrapresi nel triennio 2001-03.

Le innovazioni principali in materia sono senz'altro rappresentate dalla riforma del diritto societario (d.lgs 6/2003) e dalla riforma del mercato del lavoro (legge Biagi 30/2004 che disciplina, al suo interno, anche la figura del socio lavoratore). D'altra parte, considerando la forte componente innovativa delle leggi suddette, si sono resi necessari ulteriori provvedimenti di completamento, quali ad esempio in materia di vigilanza.

La legge Marcora, benché importante, non verrà analizzata perché sospesa dal legislatore nel periodo in esame.

Il lavoro è strutturato in 6 parti attraverso cui cercare di comprendere le novità introdotte nel nostro sistema legislativo e, soprattutto, di valutarne le conseguenze.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>1. <i>La Riforma del diritto societario (con riferimento al mondo cooperativo)</i></li><li>2. <i>La Riforma del mercato del lavoro</i></li><li>3. <i>La Riforma del socio lavoratore</i></li><li>4. <i>La Vigilanza e il sistema dei controlli sulle società cooperative</i></li><li>5. <i>La Disciplina del servizio civile</i></li><li>6. <i>La Riforma dei confidi</i></li></ul> |
|---|

## 8.1 La riforma del diritto societario (con riferimento al mondo cooperativo)

La riforma del diritto societario è fortemente orientata a favorire lo sviluppo economico nel nostro paese, sia stimolando la crescita dimensionale delle imprese che migliorarne la struttura finanziaria attraverso un aumento del grado di apertura al mercato.

Si notano mutamenti importanti nella visione del legislatore: infatti i controlli societari attivati nel passato tendevano ad essere di tipo formale; la legislazione attinente era molto prescrittiva e inibiva, in molti casi, i comportamenti imprenditoriali considerati rischiosi e puniva gli stessi in caso di insuccesso<sup>25</sup>. Nel corso del tempo tale tipo di regolamentazione ha finito per essere considerata inadeguata, in quanto troppo costosa (in termini di oneri amministrativi, di aumento del costo del finanziamento e di riduzione degli investimenti), in parte inefficace (in quanto la necessità del mero rispetto formale della norma ha originato comportamenti elusivi) e distorsiva dei comportamenti imprenditoriali e della struttura produttiva.

Nel nuovo diritto societario il sistema di prescrizioni, divieti e controlli diretti pubblici viene sostanzialmente ridimensionato. Viene lasciato ampio spazio all'autonomia statutaria, mentre alcuni controlli vengono semplicemente aboliti, altri vengono delegati alle strutture di governance dell'impresa stessa, per altri ancora al controllo pubblico si sostituisce un controllo esterno, di operatori specializzati. È questo il caso, in particolare, dell'abolizione del controllo giudiziario sull'atto costitutivo e dell'estensione dell'obbligo di certificazione dei bilanci: saranno notaio e revisore a garantire della corretta costituzione e della veridicità dei documenti contabili dell'impresa.

### 8.1.1 I principali riferimenti normativi

- **Legge Basevi** (Decreto Legislativo C.P.S. n. 1577/47). Nell' articolo 26, stabilisce quei requisiti mutualistici che finiranno per distinguere nettamente le cooperative dalle altre imprese, stabilendo dei principi cardine che risulteranno ancora validi nella riforma generale del diritto societario del 1993. In particolare il divieto di distribuzione dei dividendi superiori alla ragione dell'interesse legale ragguagliato al capitale effettivamente versato; il divieto di distribuzione delle riserve fra i soci durante la vita sociale; la devoluzione, in caso di scioglimento della società, dell'intero patrimonio sociale.
- **Legge 17 febbraio 1971, n. 127**, detta "Piccola Riforma". Introduce alcune importanti novità nel regime legislativo e fiscale delle cooperative. La norma più significativa è senz'altro quella contenuta nell'articolo 14 che introduce il divieto di trasformare le cooperative in società ordinarie, consolidando così il carattere non speculativo della cooperazione: "Le società cooperative non possono essere trasformate in società ordinarie, anche se tale trasformazione sia deliberata all'unanimità."
- **Legge 16 dicembre 1977, n. 904**. Dedicata al trattamento fiscale delle persone giuridiche, dei dividendi e di altre operazioni sul capitale delle società, contiene un articolo, il n. 12, che riguarda in modo specifico le società cooperative. La norma stabilisce che non sono tassabili, in quanto "non concorrono a formare il reddito imponibile delle società cooperative e dei loro consorzi", gli utili destinati a riserva permanentemente indivisibile secondo i criteri stabiliti dall'art. 26 della "Legge Basevi". Questa disposizione di legge ha acquisito grande importanza sia da un punto di vista di principio, per il riconoscimento del carattere peculiare delle riserve

<sup>25</sup> Si pensi alle norme che richiedevano l'omologazione da parte del tribunale dell'atto costitutivo e delle sue modifiche, a quelle sui conferimenti, ai limiti molto stretti all'emissione di strumenti finanziari, alle norme sui bilanci e sui relativi reati, alla previsione, nella legge fallimentare, di incapacità accessorie a carico dell'imprenditore fallito.

cooperative in applicazione della "Basevi" e dello stesso art. 45 della Costituzione, sia dal punto di vista pratico, per il sostegno che la non tassabilità delle riserve ha dato e dà alla patrimonializzazione dell'impresa cooperativa: "un carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata".

- **Legge 8/11/1991, n. 381** "Disciplina delle cooperative sociali". Costituisce un sostanziale passo avanti verso la nascita del "diritto delle istituzioni sociali". Tale legge è volta a regolamentare delle "formazioni sociali intermedie" e cioè organizzazioni che, pur avendo adottato una forma associativa privata, perseguono finalità di interesse pubblico. Si tratta di un passaggio importante nel sistema normativo del nostro Paese che sancisce il riconoscimento delle istituzioni operanti nel "terzo settore" della società, che occupa un ruolo principale nella produzione e fruizione di beni e servizi. La definizione di cooperazione sociale si può sintetizzare con alcune delle seguenti caratteristiche: piccola dimensione, raccordo con la comunità locale, territorialità; vicinanza al mondo del volontariato; propensione a sviluppare servizi sociali non tradizionali e non concorrenziali con i servizi pubblici; capacità di integrare risorse umane ed economiche di diversa origine per destinarle ad obiettivi sociali; come per tutte le imprese, possibilità di creare nuova occupazione; gestione e organizzazione di servizi sociali secondo criteri e modalità di impresa, ma senza fini di lucro (impresa sociale); impresa ad elevata partecipazione dei soci.
- **Legge 31 gennaio 1992, n° 59** "Nuove norme in materia di società cooperative". Tale legge ha previsto all'articolo 8 l'obbligatorietà che una quota del 3% degli utili netti delle società cooperative debba essere corrisposta a dei fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. All'articolo 11 della stessa legge vengono identificati i soggetti giuridici che possono costituire tali fondi: "le associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, riconosciute ai sensi dell'articolo 5 del Decreto legislativo n° 1577 del 14 dicembre 1947, e quelle riconosciute in base a leggi emanate da regioni a statuto speciale, possono costituire fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. I fondi possono essere gestiti senza scopo di lucro da società per azioni o da associazioni. L'oggetto sociale deve consistere esclusivamente nella promozione e nel finanziamento di nuove imprese e di iniziative di sviluppo della cooperazione, con preferenza per i programmi diretti all'innovazione tecnologica, all'incremento dell'occupazione ed allo sviluppo del Mezzogiorno".
- **Il Decreto Legislativo 6/2003.** La riforma societaria ha posto in essere tre sottotipi di cooperative: quelle a mutualità pura ed esclusiva, quelle a mutualità prevalente, quelle a mutualità non prevalente. La tripartizione non influisce sulla unitarietà del fenomeno, in quanto in tutte le sottospecie di cooperative si riscontra il requisito della "funzione sociale". La riforma non attribuisce alcun particolare conseguenza alla mutualità pura. Lo statuto applicabile alle cooperative a mutualità pura sembra coincidere con quello delle cooperative a mutualità prevalente. Si potrebbe affermare che l'uguale trattamento non è giusto, e che le cooperative a mutualità esclusiva meriterebbero una considerazione ancor più favorevole di quella delle cooperative a mutualità prevalente. Riguardo poi alla cooperativa a mutualità prevalente si può osservare che la natura prevalente della mutualità deve essere prevista espressamente dallo statuto con la previsione di "svolgimento della propria attività anche con i terzi". In mancanza la cooperativa non potrà essere definita a mutualità prevalente.
- **La principale fonte normativa di raccordo**, nel nuovo regime tributario delle società cooperative, è costituita dagli ultimi due commi dell'art. 223-duodecies disp. att. c.c.

### 8.1.2 Elementi significativi della riforma

Il tema delle società cooperative è uno dei nodi centrali della riforma. Già da molti anni, infatti, la normativa loro dedicata non risultava più adeguata alla realtà economica attuale. L'evoluzione dei mercati rende necessario, infatti, acquisire capitale di rischio per far fronte alle mutate esigenze competitive e forme di governo societario più appropriate ad incentivare l'efficienza e la qualità della gestione societaria. Le disposizioni proposte per la riforma del settore mirano dunque ad attrarre, verso le cooperative, capitale di rischio e capacità manageriali offrendo ai finanziatori esterni adeguati incentivi economici e di partecipazione alle decisioni dell'impresa.

In effetti, il codice civile risulta ora integrato da moltissime norme precedentemente inserite nella "legislazione speciale", come le modalità di partecipazione dei soci all'assemblea, l'istituto del ristorno, la variabilità del capitale sociale, gli strumenti finanziari.

Altro aspetto da non sottovalutare, in linea con gli indirizzi generali della legge delega, è l'importante ruolo affidato all'autonomia statutaria delle cooperative che riconosce, ai soci cooperatori, un'ampia possibilità di declinare gli istituti cooperativi in coerenza con le loro esigenze sociali ed economiche e con la specificità del rapporto mutualistico.

#### *Il nuovo concetto di mutualità*

Lo scopo mutualistico, rappresenta uno degli elementi fondamentali del regime cooperativo e soprattutto, in accordo con lo stesso art. 45 della Costituzione, fattore ineliminabile per una società che intenda chiamarsi cooperativa. E' per questo motivo che, correttamente, la riforma della Commissione Vietti pone la mutualità al centro dell'attenzione evidenziandola per tutte le tipologie di cooperative.

Si è scelto, tuttavia, di non fornire una definizione precisa di "scopo mutualistico". Tale posizione è stata condivisa da varie parti e, in particolare, da chi teme che una caratterizzazione troppo accurata della mutualità possa limitare lo sviluppo del movimento e da chi ritiene impossibile una definizione in grado di rappresentare puntualmente le varie sfaccettature del fenomeno. In realtà basterebbe solamente specificare che con lo scopo mutualistico si mira a "*procurare ai soci beni, servizi o occasioni di lavoro alle condizioni complessive possibilmente migliori di quelle offerte dal mercato*" sottolineando che la cooperativa non ha come missione quella di remunerare i capitali investiti bensì, principalmente, quella di offrire nelle cooperative di consumo beni e, in quelle di lavoro, occasioni di impiego alle condizioni migliori possibili. E' così che si materializza il servizio mutualistico che ha nel ristorno il suo metodo e strumento di remunerazione che, conseguentemente, dovrebbe essere distribuito in via prevalente rispetto ai dividendi.

#### *Definizione di cooperativa a mutualità prevalente*

Con l'applicazione del d.lgs 6/2003 è stato introdotto nel sistema legislativo il criterio della prevalenza: la nuova disciplina civilistica delle cooperative distingue, infatti, tra "cooperative a mutualità prevalente" e "cooperative diverse", sulla base di alcuni "requisiti di fattispecie", individuati in dettaglio negli articoli 2512 e seguenti c.c. tra cui lo svolgimento dell'attività in via prevalente con i soci cooperatori, e nella previsione, nello statuto, di clausole "mutualistiche", il cui scopo è essenzialmente quello di comprimere il lucro soggettivo dei suddetti soci cooperatori<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> In particolare i requisiti statutari di cui all'art. 2514 c.c. sono analoghi a quelli indicati nell'art. 26 della legge Basevi; pertanto la effettiva novità è rappresentata dalle condizioni di prevalenza di cui agli artt. 2512 e 2513 c.c. D'altra parte ai requisiti di cui sopra ne viene aggiunto un altro,

La distinzione in tipologie di cooperative ha una certa rilevanza sotto il profilo civilistico<sup>27</sup>. Tuttavia, la principale conseguenza di essa è ravvisabile nella riserva delle agevolazioni fiscali alle sole cooperative a mutualità prevalente, come espressamente dispone l'art. 223-duodecies, penultimo comma, delle disposizioni di attuazione del codice civile (art. 5, comma 1, lett. e, della legge 366/01).

L'art. 2512 c.c. individua la nozione di cooperativa a mutualità prevalente, collegandola alla prevalenza dello scambio mutualistico (cioè dello scambio che avviene tra cooperativa e soci) rispetto allo scambio non mutualistico (cioè allo scambio che avviene tra cooperativa e non soci). A tal fine, la norma identifica diverse tipologie di scambio, definendo per ciascuna una specifica condizione di prevalenza.

In particolare sono considerate cooperative a mutualità prevalente quelle che:

- svolgono la loro attività prevalentemente in favore dei soci, consumatori o utenti di beni o servizi;
- si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, delle prestazioni lavorative dei soci;
- si avvalgono prevalentemente, nello svolgimento della loro attività, del conferimento di beni e servizi da parte dei soci.

Per stabilire se le cooperative soddisfino in concreto tali condizioni, bisogna dunque avere riguardo alla tipologia di scambio da esse effettivamente posta in essere. L'art. 2513 c.c. stabilisce quali regole seguire nell'ipotesi in cui una cooperativa ponga in essere più tipologie di scambio mutualistico. Più in generale lo stesso articolo definisce i criteri della prevalenza collegandoli ad una soglia quantitativa del cinquanta per cento più uno<sup>28</sup>.

Si assumono come parametri i fattori più elementari dello scambio mutualistico in seno alla cooperativa (i ricavi delle vendite dei beni e delle prestazioni di servizi verso i soci, il costo del lavoro, il costo della produzione per servizi ricevuti o per beni conferiti dai soci). Quando si realizzano contestualmente, all'interno di una stessa cooperativa, più tipologie di scambio mutualistico, la condizione di prevalenza deve essere soddisfatta con riferimento alla media ponderata delle percentuali relative a ciascuna tipologia.

È fatto carico agli amministratori e sindaci di documentare la sussistenza della condizione di prevalenza nella nota integrativa al bilancio, evidenziando contabilmente i singoli parametri indicati dall' art. 2513 c.c., nonché le procedure e i metodi di calcolo che hanno determinato il relativo risultato. L' art. 111-undecies, disp. att. c.c., infine, prevede una clausola derogatoria, che consente alle cooperative di mantenere la qualifica di cooperativa a mutualità prevalente anche quando non rispettino le condizioni previste dall'art. 2513 c.c.

A tal fine, il Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze individua con proprio decreto le cooperative interessate, avendo riguardo per la struttura

ricollegato alla facoltà delle cooperative di emettere strumenti finanziari (art.2526 c.c.), in cui si dispone che “gli strumenti finanziari in sottoscrizione ai soci cooperatori non possono comportare una remunerazione superiore a due punti rispetto al limite massimo previsto per i dividendi” (lett.b). Una novità importante è rappresentata dalla disposizione che consente alle cooperative di deliberare l'introduzione e la soppressione delle clausole mutualistiche con le maggioranze previste per l'assemblea straordinaria (art.2514,secondo comma, c.c.).

<sup>27</sup> La rilevanza civilistica della distinzione tra cooperative a mutualità prevalente e cooperative "diverse" si coglie, essenzialmente, nei diversi presupposti della trasformazione della cooperativa in ente diverso (art. 2545-decies c.c.), e nella diversa disciplina dell'iscrizione nell'albo delle società cooperative (artt. 2512, comma 2 c.c.; 2515, comma 3 c.c.; 223-sexiesdecies disp. att. c.c.).

<sup>28</sup> Una eccezione in merito è rappresentata dalle cooperative agricole per le quali la relativa condizione sussiste quando la quantità o il valore dei prodotti conferiti dai soci è superiore al 50% della quantità o del valore totali dei prodotti. Si deve quindi intendere che con riferimento ai prodotti conferiti dai soci, deve rapportarsi la relativa quantità o valore al totale dei prodotti conferiti dai soci e acquistati presso terzi. Le cooperative agricole di cui all'art. 2135 c.c. sono considerate a mutualità prevalente se soddisfano le condizioni ora indicate (art. 111 – septies, disp. att. c.c.), possedendo altresì i requisiti di cui all'art. 2514 c.c.

dell'impresa e del mercato in cui le cooperative operano e di specifiche disposizioni normative cui le cooperative devono uniformarsi.

*Le cooperative sociali* che rispettano le disposizioni di cui alla legge 381/91, sono considerate cooperative a mutualità prevalente, indipendentemente dal rispetto delle condizioni di cui all' art. 2513 c.c. (art 111-septies, disp. att. c.c.). E' comunque necessario a tal fine che dette cooperative possiedano i requisiti statutari richiesti dall' art. 2514 c.c.

*Le banche di credito cooperativo* che rispettano le norme delle leggi speciali sono considerate cooperative a mutualità prevalente (art 223-terdecies, primo comma, disp. att. c.c.). Ad esse continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della legge delega n. 366/01, con esclusione quindi delle nuove norme civilistiche in commento.

*Le banche popolari e i consorzi agrari* continuano ad rispettare le norme vigenti alla data di entrata in vigore della legge delega n. 366/01 (art. 223- terdecies, secondo comma, disp. att. c.c.). Pertanto, per le banche popolari continua ad essere in vigore il divieto di cui all'art. 29 quarto comma, del d.lgs 385/93, mentre i consorzi agrari continuano a fruire delle agevolazioni fiscali se in possesso delle clausole di cui all' art. 14 del dpr 601/73.

L'art. 2545-octies, c.c. prevede che la società perda la qualifica di cooperativa a mutualità prevalente quando, per due esercizi consecutivi, non rispetti le condizioni di prevalenza, ovvero quando modifichi le clausole mutualistiche (primo comma).

In questo caso, sentito il parere del revisore esterno, gli amministratori devono redigere il bilancio al fine di determinare il valore effettivo dell'attivo patrimoniale corrispondente alle riserve indivisibili. Il bilancio deve essere approvato senza rilievi da una società di revisione (secondo comma). Il venir meno della suddetta qualifica ha come conseguenza la perdita delle agevolazioni fiscali previste per le cooperative a mutualità prevalente.

È utile esaminare, nonostante il silenzio della legge, la fattispecie inversa, e cioè quella di acquisto - a regime - dello status di cooperativa a mutualità prevalente da parte di una cooperativa che precedentemente doveva considerarsi a mutualità non prevalente. Una cooperativa a mutualità non prevalente che verifichi in sede di approvazione del bilancio di esercizio di possedere la condizione di prevalenza entra con le relative conseguenze fiscali nella categoria delle cooperative a mutualità prevalente. Ovviamente, condizione necessaria affinché ciò si verifichi è che lo statuto della cooperativa in esame già contenga le clausole indicate dall' art. 2514 c.c.

#### *Il principio della porta aperta*

Per la prima volta in un testo di carattere generale si codifica il principio della porta aperta in precedenza solo espressamente disciplinato dal regolamento sulle cooperative ammesse ai pubblici appalti del 1911. Il meccanismo predisposto prevede che sull'ammissione decida il Consiglio di amministrazione con l'obbligo di motivare l'eventuale diniego all'ingresso in cooperativa da comunicarsi all'interessato entro sessanta giorni.

Quest'ultimo nei successivi sessanta giorni può chiedere che sull'istanza si pronunci l'assemblea, la quale delibera sulle domande non accolte. Vi è altresì l'obbligo per gli amministratori di illustrare nella relazione al bilancio le ragioni delle determinazioni assunte con riguardo all'ammissione di nuovi soci. Qualche dubbio potrebbe sorgere sul ruolo dell'assemblea. Alcuni ritengono che essa possa addirittura sostituirsi agli amministratori in una competenza gestionale che la legge riserva a

questi ultimi, altri che la stessa possa fornire solo indicazioni agli amministratori sul da farsi spettando a questi ultimi adeguarsi oppure, ove ritengano l'ammissione illegittima, dimettersi.

A questo proposito si ricorda anche la possibilità di istituire una categoria speciale di soci "in formazione". Il loro numero non può essere superiore al terzo dei soci cooperatori e lo statuto è libero di determinare diritti e obblighi di costoro. In sostanza con questo meccanismo si istituisce la figura del "socio in prova". Dopo un periodo che non potrà essere superiore a cinque anni il socio, ove non sia escluso o receda, avrà diritto ad essere considerato socio a pieno titolo.

Ancora su questo punto va segnalato il nuovo meccanismo previsto per il trasferimento di quote e azioni, meccanismo che ora indubbiamente meglio agevola tale operazione. Infatti, nel caso in cui il socio abbia comunicato con raccomandata che intende cedere la sua partecipazione, ove gli amministratori non rispondano entro sessanta giorni, il trasferimento si intende autorizzato con conseguente obbligo di iscrivere l'acquirente nel libro soci, salvo la verifica del possesso dei requisiti personali. In caso di diniego, che deve essere motivato, è possibile ricorrere all'autorità prevista per il nuovo contenzioso societario.

Qualora invece per statuto sia vietato il trasferimento, deve essere fatta salva la facoltà di recedere con preavviso di tre mesi e non prima di due anni dall'ingresso del socio in cooperativa. Da rilevare, infine, in ordine alla variabilità del capitale sociale, la espressa possibilità, peraltro già ampiamente praticata dalle cooperative di credito, di procedere ad aumenti di capitale con delibera di assemblea straordinaria e con diritto d'opzione concesso ai soci.

#### *Il principio "una testa, un voto"*

Un altro profilo di particolare rilievo istituzionale è rappresentato dall'attenzione al principio democratico. Ribadita la regola "una testa, un voto" derogabile nel limite di cinque voti per i soci persone giuridiche e nel decimo dei voti in ciascuna assemblea per le cooperative consortili, il punto più rilevante riguarda l'obbligo di procedere ad assemblee separate se la cooperativa ha più di tremila soci e svolge la sua attività in più province oppure ha più di cinquecento soci e realizza più gestioni mutualistiche. La disciplina, per il resto, è simile a quella del passato, ma con alcune significative innovazioni.

Innanzitutto è espressamente previsto che nelle assemblee separate vengano eletti non solo i delegati di maggioranza, ma proporzionalmente anche quelli di minoranza. Inoltre i soci possono assistere senza diritto di voto alle assemblee generali. In una logica di conservazione delle delibere dell'assemblea generale viene poi chiarito che, ferma restando la non impugnabilità delle delibere delle singole assemblee separate, la delibera dell'assemblea generale è impugnabile dai soci assenti o dissidenti nelle assemblee separate solo qualora i voti espressi dai delegati nominati nelle assemblee irregolarmente tenute siano decisivi per la validità della delibera dell'assemblea generale.

Al di là di questi profili centrali per il funzionamento democratico della cooperativa, vanno ricordati altri aspetti considerati dalla riforma in qualche misura attinenti al principio di democrazia quali: la possibilità di esprimere il voto per corrispondenza; la facoltà, nelle cooperative regolate dalle norme sulla società per azioni, di rappresentare per delega fino a dieci soci; il limite fino al terzo dei voti esprimibili in ciascuna assemblea per i possessori di strumenti finanziari; la possibilità per i possessori di strumenti finanziari non partecipativi di organizzarsi in assemblea speciale e di farsi rappresentare in assemblea, ordinaria o straordinaria, da un rappresentante con diritto di impugnativa.

Regole attinenti al principio di democrazia si rinvengono poi anche nel funzionamento degli organi amministrativi e di controllo. Così, seppure non vi sia più l'obbligo che gli amministratori siano soci, si prescrive, comunque, che almeno la maggioranza di essi lo sia e si limita ad un terzo, come già in passato con i soci sovventori, il numero di amministratori eleggibili dai possessori di strumenti finanziari partecipativi (lo stesso limite vale per gli organi di controllo). Ad evitare che si creino dei predomi di fatto, specie nelle cooperative di maggiori dimensioni regolamentate dalle norme della società per azioni, viene altresì fissato il limite della rieleggibilità degli amministratori per tre mandati consecutivi.

Da segnalare inoltre la novità costituita dalla possibilità di eleggere i componenti dell'organo di controllo non solo proporzionalmente alle quote o azioni possedute, ma anche in ragione della partecipazione allo scambio mutualistico.

Infine, sempre sul terreno democratico, va ricordata la possibilità, nel caso la cooperativa sia regolata dalle norme sulla società per azioni che, su richiesta di un decimo dei soci, o di un ventesimo quando i soci siano più di tremila, si proceda all'esame delle delibere del consiglio e del comitato esecutivo, se esiste.

#### *Il trattamento delle riserve indivisibili nella riforma*

L'art. 2545-ter, primo comma, c.c. definisce indivisibili "le riserve che per disposizione di legge o di statuto non possono essere ripartite tra i soci nemmeno in caso di scioglimento della società".

La riserva legale è indivisibile perché può essere usata per fronteggiare le perdite prima che intacchino il capitale; le riserve statutarie sono relativamente indisponibili, nei limiti delle finalità loro impresse dallo statuto; le riserve volontarie o facoltative sono invece disponibili.

Nelle cooperative, a differenza di quanto accade per le società di capitali, è presente il principio della indivisibilità, che è una caratteristica specifica delle imprese mutualistiche, perché deriva dal loro obbligatorio carattere non speculativo. La indivisibilità delle riserve, infatti, è la seconda condizione - dopo il divieto di distribuzione periodica degli utili oltre il limite di legge - stabilita dal legislatore per fronteggiare le distorsioni lucrative delle società mutualistiche.

Una norma di carattere fiscale, l'art. 12 della legge 904/77, ricollega l'indivisibilità delle riserve alla intassabilità, ai fini IRPEG, delle somme destinate alla formazione di tali riserve. Questa disposizione, nel previgente sistema fiscale, si innestava sulle prescrizioni contenute nell'art. 26 della legge "Basevi", ed in particolare su quella che prevedeva l'inserimento nello statuto del divieto di distribuzione delle riserve ai soci.

Con l'art. 6 del d.l. 63/02, è stato previsto che l'art. 12 si applica in ogni caso alle somme destinate a riserva legale, tanto per le "cooperative Basevi", quanto per quelle "non Basevi" e, a partire dal 2004, tanto per quelle a mutualità prevalente, quanto per quelle a mutualità non prevalente. Pertanto, per le cooperative che hanno inserito nel proprio statuto la clausola di indivisibilità delle riserve (già ai sensi dell'art. 26 legge Basevi, ora ai sensi dell'art. 2514 c.c.) deve ritenersi che tale indivisibilità trovi la sua fonte, ai sensi dell'art. 2545 – ter, primo comma c.c., appunto nello statuto.

Per le cooperative che non hanno inserito nello statuto le clausole Basevi ovvero, entro il 31 dicembre 2004, le clausole previste dall'art. 2514 c.c., ma che intendono fruire della intassabilità ai fini IRPEG delle somme destinate alla riserva legale, si pone il problema di stabilire se la fonte del regime di indivisibilità sia costituita dall'art. 12 della legge 904/77, cui rinvia l'art. 6 del d.l. 63/02, ovvero da una clausola statutaria che disponga la indivisibilità della riserva legale (ovviamente,