

# DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

## LE COOPERATIVE NELL'EUROPA IMPRENDITORIALE

<b>1. INTRODUZIONE .....</b>	<b>2</b>
<b>2. L'ANALISI DEL FENOMENO DELL'IMPRESA COOPERATIVA IN EUROPA .....</b>	<b>3</b>
2.1. COS'È UNA COOPERATIVA.....	3
2.2. IMPORTANZA DELLE COOPERATIVE NEI SETTORI ECONOMICI.....	6
2.3. TENDENZE E MUTAMENTI STRUTTURALI NELLO SVILUPPO DELLE COOPERATIVE.....	7
2.4. PERCHÉ VENGONO COSTITUITE LE COOPERATIVE?.....	10
2.5. MISURARE IL SUCCESSO DI UNA COOPERATIVA .....	10
2.6. LE DIFFERENZE PRINCIPALI RISPETTO ALLE IMPRESE GUIDATE DAGLI AZIONISTI.....	11
2.7. VANTAGGI PRINCIPALI DELLA FORMA COOPERATIVA .....	11
2.8. SVANTAGGI E PROBLEMI DELLE IMPRESE COOPERATIVE.....	12
2.9. AMMINISTRAZIONE SOCIETARIA.....	12
<b>3.    LEGISLAZIONE COOPERATIVA NELL'UNIONE EUROPEA.....</b>	<b>15</b>
3.1 SVILUPPI RECENTI DELLA LEGISLAZIONE COOPERATIVA .....	16
3.2. LO STATUTO COOPERATIVO EUROPEO.....	19
<b>4.    IL CONTRIBUTO DELLE COOPERATIVE AGLI OBIETTIVI COMUNITARI .....</b>	<b>22</b>
4.1    IL VALORE AGGIUNTO ED I CONTRIBUTI DELLE IMPRESE COOPERATIVE.....	22
4.2. <u>PRIORITÀ POLITICHE DELL'UNIONE: IL CONTRIBUTO DELLE COOPERATIVE</u> .....	23
<b>5.    ASSICURARE UN'ACCURATA CONOSCENZA DEL SETTORE.....</b>	<b>27</b>
5.1. STRUTTURA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.....	27
5.2. CONTATTI CON LE AUTORITÀ NAZIONALI.....	28
5.3. MAINSTREAMING .....	28
5.4. RACCOLTA ED USO DI DATI PRECISI.....	29
5.5. CONTATTI CON LE ORGANIZZAZIONI RAPPRESENTATIVE DELLE COOPERATIVE .....	30

## 1. Introduzione

Il presente documento tratta delle imprese cooperative nell'Unione europea e nell'Europa allargata e di come esse soddisfino le necessità e le aspirazioni dei loro soci e delle altre parti interessate. In esso verranno esaminate le difficoltà che le cooperative si trovano ad affrontare in ragione delle loro specifiche caratteristiche ed il contributo che esse possono dare all'economia e alla società europea.

Le cooperative sono imprese. Esse affrontano problemi simili a quelli delle tradizionali imprese di capitale ("*guidate dagli investitori*"): concentrazioni, globalizzazione, mutamento tecnologico e organizzativo e nuovi bisogni degli utenti. Esse affrontano, comunque, anche le particolari sfide legate alla loro specifica natura di organizzazioni volontarie ed aperte, a controllo democratico ed equa partecipazione economica dei soci.

Per avere successo le cooperative devono essere competitive pur mantenendo la loro natura specifica di società gestite in maniera democratica dai propri soci, dei quali soddisfano gli interessi. Nel caso delle cooperative, per successo non s'intende solo il raggiungimento di un'alta redditività, ma anche il miglioramento del benessere, finanziario o di altro tipo, dei soci (siano essi società o persone fisiche) e della comunità (geografiche o di altro tipo) in cui operano.

Le cooperative sono una parte importante dell'economia europea; le 132.000 imprese cooperative nell'Unione Europea impiegano 2,3 milioni di persone. Le prestazioni delle cooperative hanno un impatto notevole nella vita dei loro 83,5 milioni di soci e in quella dei cittadini europei. Esse generano benessere per i cittadini, ricchezza per le nazioni, promuovono l'imprenditorialità e la partecipazione.

Molte cooperative sono presenti in diversi segmenti dell'industria. Esse costituiscono una parte sostanziale di questi settori e rivestono grande importanza per l'economia della maggior parte degli Stati membri.

Stanno emergendo nuove forme di cooperative, per esempio nei settori del sociale e del *welfare*, che offrono servizi, lavoro, benessere e partecipazione alla vita sociale a coloro che ne sono esclusi e ne necessitano. In molti settori le cooperative consentono agli imprenditori non tradizionali, cittadini, che sarebbero altrimenti esclusi dal mondo degli affari, di assumere responsabilità imprenditoriali.

Le strutture cooperative sono adatte ad aiutare le piccole e medie imprese a costruire gruppi e reti sostenibili, attraverso le quali sviluppare servizi comuni e raggiungere le dimensioni critiche necessarie per accedere agli appalti e raggiungere economie di scala. Attraverso le strutture cooperative, le piccole imprese possono acquistare un potere negoziale in mercati sempre più competitivi e concentrati, pur mantenendo controllo ed indipendenza nelle loro operazioni. In questo modo esse rappresentano un ponte tra le forze della globalizzazione e l'attività economica locale. Professionisti delle attività basate sulla conoscenza, e di altri nuovi settori, hanno usato con successo le strutture cooperative per costituire imprese delle quali mantengono il controllo e nelle quali influenzano il processo decisionale e di governo. In molti Stati membri, le cooperative hanno dimostrato capacità di fornire soluzioni

economicamente e socialmente valide e sostenibili per conciliare la società dell'informazione e lo sviluppo socio-economico.

La Commissione riconosce l'importanza del pluralismo economico nel mercato misto europeo, per lo sviluppo del benessere e per la prosperità dei suoi cittadini. Le cooperative sono una parte importante di questo tipo di mercato e, quindi, i loro interessi vanno protetti e promossi su base non discriminatoria. Tutti i tipi di cooperative devono essere messi di grado di sviluppare le loro attività secondo le necessità del mercato e dei loro soci senza ingiuste o non necessarie barriere legali o regolamentari alle loro attività, sia a livello comunitario che nazionale.

Attualmente, le attività dell'Unione europea riguardano in molti modi le cooperative. Queste traggono vantaggio da strumenti e da programmi della politica della Comunità in campi come lo sviluppo regionale, la politica sociale, i fondi strutturali, la ricerca e la formazione.

L'inserimento delle cooperative negli aspetti rilevanti delle politiche comunitarie e nei programmi della Comunità può essere definita *mainstreaming* ("flusso principale"). I principi del *mainstreaming* si applicano tanto alle politiche e ai programmi per le imprese, quanto a molte altre Direzioni della Commissione che, in un modo o nell'altro, possono avere un impatto sulle cooperative.

Uno dei modi per usare in maniera ottimale gli strumenti già esistenti della Comunità consiste nel migliorare la conoscenza delle cooperative presso coloro che assumono decisioni a tutti i livelli. L'importanza di un riconoscimento più ampio del settore è emersa fortemente nelle discussioni e riunioni di consultazione tenute durante la preparazione del presente testo.

In questo documento si riconosce il ruolo e l'importanza delle imprese cooperative nella vita economica, sociale e culturale dell'Unione europea. Il documento evita un'analisi dettagliata dei vari settori in cui le cooperative sono attive o importanti e privilegia, invece, un'analisi delle caratteristiche comuni a tutte le cooperative, che ne influenzano lo sviluppo. Il documento suggerisce orientamenti per potenziali future politiche e azioni comunitarie, per rafforzare il contributo delle cooperative al miglioramento della competitività europea e alla realizzazione di una vasta serie di altri obiettivi dell'Unione Europea. Il documento esprime, là dove necessario, raccomandazioni anche con riguardo alle politiche degli Stati membri che influiscono sulle cooperative. Esso sottolinea anche l'importanza e la necessità di una disciplina più completa del settore a livello europeo, attraverso lo Statuto della Società Cooperativa Europea.

## **2. L'analisi del fenomeno dell'impresa cooperativa in Europa**

### **2.1. Cos'è una cooperativa**

Una cooperativa è un'impresa come qualsiasi altra ma è un'impresa che esiste per soddisfare i bisogni dei soci che la possiedono e la controllano, piuttosto che per fornire dividendi sui capitali investiti. Tutte le imprese esistono per soddisfare gli interessi delle principali parti interessate. Per le imprese tradizionali si tratta degli investitori, invece, in una cooperativa, i dividendi sui capitali (che in alcuni casi sono permessi) devono essere sempre subordinati ad altri interessi. Infatti "impresa non cooperativa" può essere definita una associazione di

capitali (o impresa controllata dagli investitori) mentre la "cooperativa" è una associazione di persone (o impresa guidata da persone). In una moderna economia mista di mercato c'è posto per un modello di impresa diretta da persone che usano i suoi servizi per soddisfare i loro bisogni piuttosto che da persone che vi investono i loro capitali. In ogni caso, queste società contribuiscono anch'esse al funzionamento efficiente e sostenibile dei mercati.

Secondo la definizione dell'Alleanza Cooperativa Internazionale (ACI), una cooperativa è un'associazione autonoma di persone che si uniscono volontariamente per soddisfare i loro comuni bisogni ed aspirazioni economiche, sociali e culturali attraverso un'impresa di proprietà congiunta e controllata democraticamente<sup>1</sup>.

Le caratteristiche peculiari di una cooperativa sono:

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

Una cooperativa può assumere qualsiasi forma giuridica, che si adatti alla suddetta definizione e caratteristiche. Una cooperativa non ha necessariamente bisogno di una specifica legislazione sulle cooperative: la sua natura mutualistica può essere definita dagli statuti interni (leggi o articoli dell'associazione). Esistono, tuttavia, specifiche normative nella maggior parte degli Stati membri che definiscono un ambito per la loro attività e per la protezione dei soci e dei terzi.

Le cooperative variano considerevolmente per dimensioni, settori di attività e tipo di adesione. Le tradizioni delle cooperative variano notevolmente tra gli Stati membri. Anche i benefici che i soci e le altre parti interessate realizzano dalle loro operazioni con le cooperative variano notevolmente. Una cooperativa può essere attiva in qualunque settore ove esistano esigenze omogenee e sentite da più persone. Per esempio:

- Nelle **cooperative agricole**, i vantaggi includeranno l'approvvigionamento a prezzi equi (giusti) e il raggiungimento di un'economia di scala nella produzione e nella commercializzazione del prodotto;
- Nelle **cooperative di consumatori**, i vantaggi consisteranno nella disponibilità di prodotti di qualità a prezzi equi (giusti);
- Nelle **cooperative di venditori al dettaglio**, i vantaggi includeranno il raggiungimento di economie di scala nella produzione e distribuzione un maggiore potere di acquisto comune;

---

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

- Nelle **cooperative fra produttori primari**, i vantaggi includeranno l'accesso ai mercati per i loro prodotti e un maggior controllo sul valore aggiunto;
- Nelle **cooperative di risparmio e di credito**, i vantaggi consisteranno in una equa (giusta) retribuzione per i risparmi ed un accesso al credito ad un tasso d'interesse equo.

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

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

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

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

Si può inoltre distinguere tra "**cooperative di primo grado**" e "**cooperative di secondo grado**", laddove le prime sono quelle costituite da soggetti individuali (siano essi persone fisiche o giuridiche) mentre le seconde sono "*cooperative di cooperative*". Le cooperative di secondo grado sono istituite generalmente per fornire servizi comuni (acquisti, marketing, distribuzione, ecc.) alle cooperative associate. Sono controllate da queste ultime e la loro struttura democratica è basata, normalmente, su di un consiglio di amministrazione composto da persone elette dai consigli di amministrazione delle cooperative associate.

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

In quanto modello di cooperazione economica, le cooperative hanno aspetti in comune con le mutue e le associazioni, per quanto riguarda l'organizzazione e gli scopi. Questi tre tipi di organizzazione sono, quindi, collettivamente riferibili al concetto di "Economia Sociale" elaborato in alcuni Stati membri. Anche le Unioni di Credito e le società controllate dai

---

<sup>2</sup> per esempio le cooperative sociali italiane o la Società Cooperativa d'interesse collettivo (SCIC) recentemente adottata in Francia (giugno 2001)

lavoratori hanno molte somiglianze con le cooperative, ma sono escluse dal presente documento in quanto non rientrano nella definizione proposta dall'ACI.

## **2.2. Importanza delle cooperative nei settori economici**

I registri delle imprese tendono a sottostimare l'importanza delle cooperative in Europa. Le cooperative assumono molteplici forme giuridiche ed in alcuni Stati membri non esiste alcuna specifica legge sulle cooperative. Molte cooperative non compaiono, quindi, nelle statistiche commerciali (v. Allegato).

Le statistiche fornite dalla più recente ricerca sulle imprese cooperative (e società da loro controllate) illustrano l'importanza delle cooperative nelle economie della Comunità. Nell'Unione Europea esistono approssimativamente 132.000 imprese cooperative con 83.5 milioni di soci. A questi si aggiungeranno 23 milioni di soci dei Paesi candidati. Nel 1996, il 35% delle cooperative si collocava nel settore primario, il 20% nel settore secondario e il 45% nel settore terziario<sup>3</sup>. Le cooperative occupano circa 2,3 milioni di persone nell'Unione europea (circa il 2.3% di lavoro stipendiato a tempo pieno). L'importanza delle cooperative per l'occupazione varia dal 4.58% in Spagna e dal 4.48% in Finlandia, allo 0.57% in Grecia e allo 0.66% nel Regno Unito.

Le cooperative sono sicuramente un'importante componente della moderna economia di mercato. La quota globale dell'attività economica attribuita alle cooperative è maggiore in un mercato avanzato che in economie meno sviluppate<sup>4</sup>, e si può ritenere che esse abbiano contribuito a questo più elevato livello di sviluppo. Negli Stati Uniti, per esempio, più di 100 milioni di persone sono soci di 47,000 cooperative e più di 20 di queste cooperative effettuano vendite annuali per più di un miliardo di dollari.

La quota di mercato delle cooperative nell'attività economica è cresciuta durante il ventesimo secolo negli Stati membri dell'Unione. Nella maggior parte degli Stati membri le cooperative detengono quote sostanziali di mercato in settori importanti, specialmente primario e terziario. Per esempio, nel 1996 la quota di mercato delle cooperative nel settore agricolo era dell'83% in Olanda, del 79% in Finlandia e del 55% in Italia. Nella silvicoltura, le cooperative detenevano una quota di mercato del 60% in Svezia e del 31% in Finlandia. Nel settore terziario, le cooperative avevano raggiunto oltre il 50% del mercato del risparmio in Francia, il 35% in Finlandia, il 31% in Austria e il 21% in Germania. Nella vendita al dettaglio, le cooperative di consumatori detenevano una quota di mercato del 35.5% in Finlandia e del 20% in Svezia. Nella cura della salute e nell'approvvigionamento farmaceutico, le cooperative avevano una quota di mercato del 21% in Spagna e del 18% in Belgio<sup>5</sup>.

Comunque, come affermato in precedenza, l'importanza delle cooperative non può essere misurata solo in base ai loro profitti. È stato riconosciuto che i tre tipi tradizionali di capitale (naturale, fisico ed umano) determinano solo parzialmente il processo di crescita economica poiché trascurano il modo in cui gli attori economici interagiscono e si organizzano per

---

<sup>3</sup> dati per il 1996 tratti da "International Co-operative Alliance (ICA), 1998. Statistics and Information in European Co-operatives", Ginevra

<sup>4</sup> Hansmann Henry, 1996 "The Ownership of Enterprise", The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts – London, England

<sup>5</sup> ICA 1998

generare crescita e sviluppo<sup>6</sup>. A livello macroeconomico, il patrimonio sociale di una società include le istituzioni, le relazioni, le attitudini e i valori che governano le interazioni fra persone e contribuiscono allo sviluppo economico e sociale<sup>7</sup>. In un'impresa, e ai livelli locale o regionale, il capitale sociale può essere definito come "aspetti di organizzazione sociale, quali accordi, norme e reti che possono migliorare l'efficienza della società facilitando azioni coordinate"<sup>8</sup>. Il capitale sociale deriva dallo stabilimento e dalla messa in opera di reti, dall'interazione sociale e dalle relazioni economiche; esso favorisce relazioni a lungo termine ed accordi ed è perciò un fattore chiave della competitività e dello sviluppo economico sostenibile. Le cooperative come forma di associazioni tra persone e/o tra imprese e come organizzazioni economiche eque e democratiche sono state, e sono tuttora, importanti strumenti per gettare le fondamenta del capitale sociale e per incoraggiarlo.

In molti dei Paesi candidati le cooperative svolgono un importante ruolo nello sviluppo di una economia di mercato e di istituzioni democratiche. Nell'Europa centrale ed orientale esse hanno agito nella formazione sia di imprenditori che di cittadini, sebbene abbiano sofferto durante il processo di trasformazione a causa della errata identificazione che ne è stata fatta con strutture politiche (collettiviste) o statali.

## **2.3. Tendenze e mutamenti strutturali nello sviluppo di cooperative**

### *2.3.1 Concorrenza, concentrazione e crescita*

La tendenza attuale in molti dei settori in cui le cooperative operano è quella della concentrazione e della concorrenza; è in particolare il caso della vendita al dettaglio, della trasformazione dei prodotti alimentari, delle banche e delle assicurazioni.

Negli anni recenti le cooperative hanno concentrato la loro attività attraverso fusioni a livello nazionale. Fusioni ed alleanze strategiche sono state realizzate tra cooperative di diversi Stati membri e persino di Paesi terzi, candidati o meno. In alcuni casi sono stati ostacoli legali posti non necessari alle fusioni tra cooperative di Stati membri differenti. Per questa ragione la Commissione ha proposto uno Statuto Europeo della Società Cooperativa<sup>9</sup> come strumento giuridico (simile a quello dello Statuto della Società Europea) per regolamentare tali attività transnazionali. La bozza dello Statuto contiene disposizioni per la creazione di una Cooperativa Europea anche mediante una fusione o una trasformazione oltre che in base ad una iniziativa *ex novo* di persone fisiche o giuridiche (v. sezione 3.2.1).

Per le cooperative una delle sfide principali è quella di reagire alla competizione e concentrazione internazionale in modo che la loro competitività ed internazionalizzazione sia migliorata e, al tempo stesso, vengano tutelati i diritti e gli obblighi dei loro soci/proprietari. Possono sorgere alcuni problemi quando la base sociale delle cooperative assume grandi dimensioni. Le cooperative nascono, crescono e muoiono nella stessa maniera delle altre imprese. Tuttavia, esse hanno un particolare problema legato alle loro dimensioni: se diventano troppo grandi, può accadere che i managers perdano di vista gli interessi dei soci (v.

---

<sup>6</sup> Grootaert Christiaan, 1998, "Social Capital: The Missing Link?" The World Bank. Social Development family. Environmentally and Socially Sustainable Development Network. Washington DC, USA

<sup>7</sup> Grootaert Christiaan and van Bastelaer Thierry. 2001 "Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative". The World Bank. Social Development Family. Environmentally and Socially Sustainable Development Network. Washington DC, USA

<sup>8</sup> Putnam, R.D. "Making Democracy work: Civic traditions in modern Italy", Princeton University Press (1993)

<sup>9</sup> G.U. C. 236 del 31.8.93, p. 1-56

sezione sull'amministrazione societaria 2.9). Nelle grandi società guidate dagli azionisti può accadere che certi individui o organizzazioni abbiano delle quote maggioritarie e assumano un interesse diretto nelle assemblee generali e nelle elezioni del consiglio di amministrazione. Nelle grandi cooperative, in cui migliaia di soci hanno quote molto piccole di capitale, il loro interesse e la loro influenza possono non essere sufficientemente forti per garantire un buon governo. In alcuni settori (in particolare le cooperative di consumatori) ciò ha portato al fallimento di grandi e famose cooperative. Il principio cooperativistico di "non distribuzione delle riserve" può significare che alcune cooperative continuino ad esistere anche quando hanno oramai realizzato la loro utilità per i soci.

### *2.3.2. Applicazioni innovative dell'impresa cooperativa*

In molti Stati membri stanno recentemente nascendo nuove piccole imprese cooperative, in particolare nei settori dell'assistenza sociale e sanitaria, dello sviluppo regionale o locale, dell'educazione e dei servizi di alloggio, così come nei servizi legati alla società dell'informazione. Queste imprese costituiscono un'importante fonte di lavoro e di esperienza manageriale per le donne<sup>10</sup>. Tali nuove iniziative mostrano molte delle caratteristiche proprie dell'avvio di PMI ma anche vantaggi particolari legati alla loro forma cooperativa:

- La loro indipendenza da investimenti esterni ne fa una fonte di impiego nelle aree industriali e urbane depresse e nelle regioni scarsamente popolate e per le categorie di persone in pericolo di esclusione;
- L'appartenenza basata sulla qualità di socio può renderle innovative dal punto di vista sociale, economico e tecnologico;
- Le cooperative promuovono lo spirito imprenditoriale in categorie che altrimenti non avrebbero accesso a responsabilità manageriali;
- Obiettivi più ampi garantiscono benefici in termini di benessere e prosperità alle varie parti interessate;
- Le loro strutture partecipative possono mobilitare il potenziale locale e regionale latente attraverso la partnership tra le parti interessate; esse presentano una percentuale di donne imprenditrici particolarmente alta<sup>11</sup>

In Europa, ed in altre economie avanzate, la forma cooperativa è utilizzata in maniera innovativa degna di nota e di incoraggiamenti o applicazioni più ampie. Queste iniziative sono spesso rivisitazioni o nuove applicazioni delle idee cooperative. In alcuni casi, esse funzionano bene in un particolare contesto nazionale per ragioni legate alla loro localizzazione, ma molte di loro funzionano bene grazie alla loro natura cooperativa e potrebbero essere sperimentate più ampiamente altrove. Per esempio:

---

<sup>10</sup> v. Parlamento Europeo, Risoluzione sul ruolo delle donne nelle cooperative e nelle iniziative sull'impiego locale, G.U. C 158, 26.6.1989, p. 381-382

<sup>11</sup> nella suddetta Risoluzione, il Parlamento Europeo considera che, grazie al modello partecipativo e alla loro adattabilità, le cooperative possono creare posti di lavoro per le donne, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, nel settore dei servizi. PE 225.925/fin, p.7

- In Spagna e in Giappone le cooperative gestiscono molte scuole, permettendo ai soci (genitori o insegnanti o entrambi) di influenzarne direttamente la gestione.
- Negli Stati Uniti da lungo tempo sono operative cooperative di utenti. Per esempio, cooperative elettriche rurali procurano elettricità a 26 milioni di soci a prezzo di costo e rappresentano più della metà delle linee di distribuzione di energia elettrica degli Stati Uniti. Esse si stanno sviluppando adesso in Portogallo. Una cooperativa telefonica è stata recentemente creata nel Regno Unito dove compra "traffico telefonico" a tariffe vantaggiose e trasferisce questi benefici ai soci sotto forma di utilizzo del servizio a basso costo o dividendi basati sull'uso del servizio.
- In Italia (ai sensi della L. 381 del 1991), ed in Europa centrale, le cooperative sociali procurano lavoro ai soci disabili, o ad altri gruppi emarginati come gli ex detenuti o i tossicodipendenti.
- Cooperative di franchising si sono sviluppate negli Stati Uniti e ne esistono esempi in Europa (ad esempio un fast food in franchising in Finlandia). In alcuni casi, negli Stati Uniti queste catene di franchising sono state successivamente acquistate dai loro *franchisees*. Cooperative di fornitori dei più grandi produttori di automobili in Giappone conferiscono a questi piccoli subcontraenti un maggior potere contrattuale e permettono di evitare interruzioni nella fornitura.
- Negli Stati Uniti e in Giappone, "cooperative universitarie" forniscono servizi agli studenti, quali acquisti o vitto a basso costo e consulenza (una delle più conosciute cooperative di questo tipo è quella di Harvard, che ha più di cento anni di età).
- In Quebec, cooperative proprietarie di quote incoraggiano i loro dipendenti ad investire nelle proprie compagnie e a mettere insieme il proprio potere di voto.
- In Italia ed in Francia cooperative di commercio elettronico hanno permesso a piccole industrie manifatturiere e a singoli artigiani di vendere i propri prodotti su Internet.
- In Svezia cooperative di babysitting hanno permesso a genitori lavoratori di organizzare reciprocamente i servizi di assistenza ai bambini. Le cooperative di babysitting e quelle che forniscono assistenza agli anziani permettono alle donne di entrare nel mondo del lavoro e di procurare a loro volta lavoro retribuito.
- Cooperative di dettaglianti e cooperative di ferramenta e utensili ("hardware cooperatives") negli USA permettono a centinaia di proprietari di piccoli negozi indipendenti di competere con grandi catene distributive.
- I gruppi che riuniscono il potere di acquisto di individui o compagnie (es. ACE Hardware e Dunkin Donuts negli USA) rendono possibili piccole transazioni per comprare a prezzi più competitivi e per difendersi da interruzioni della fornitura.
- Organizzazioni cooperative di tutela della salute offrono servizi sanitari a quasi 1,4 milioni di famiglie americane. Esse sono importanti anche nel settore sanitario spagnolo.

- In molti campi artistici e culturali, artisti e interpreti hanno creato cooperative per mettere in scena le proprie opere. Per esempio, in Francia esistono oltre 50 teatri cooperativi, incluso l'internazionalmente famoso "Théâtre du Soleil". La forma cooperativa assicura la piena libertà artistica.

#### **2.4. Perché vengono costituite le cooperative?**

Le cooperative vengono generalmente costituite in contesti dove si verificano una o più delle seguenti condizioni:

- Esigenze omogenee di un gruppo di persone o di imprese che non possono essere soddisfatte attraverso una società di lucro - per esempio, in Finlandia durante gli anni '90 furono istituite circa 700 cooperative di lavoratori a causa della scarsità di opportunità di lavoro;
- Protezione contro relazioni di sfruttamento nel mercato - per esempio le cooperative agricole sono spesso una risposta a condizioni monopolistiche in cui un solo proprietario domina il mercato locale o regionale;
- Bisogno di prodotti o di servizi di qualità o differenziati, per esempio attraverso cooperative di consumatori;
- Quando le PMI hanno bisogno di creare alleanze per ottenere la massa critica o la gamma di servizi richiesti per partecipare agli appalti pubblici.

#### **2.5. Misurare il successo di una cooperativa**

Il successo di una cooperativa può essere basato su criteri diversi da quello del successo proprio di un'impresa "guidata dagli azionisti". Una cooperativa non dovrebbe essere giudicata esclusivamente in base a indicatori tradizionali come il profitto oppure le quote di mercato. La più chiara manifestazione di ciò sta nel fatto che il successo di una cooperativa non può essere valutato in base al prezzo di una sua quota - visto che non sono quotate in borsa. Infatti gli obiettivi perseguiti dalle cooperative sono molto diversi, e, quindi, il loro successo non può essere misurato in base agli indicatori comuni. Le particolari caratteristiche, che devono essere prese in considerazione nel valutare il livello di successo di una cooperativa, includono:

- Orientamento a procurare benefici ai propri soci e a soddisfare i loro bisogni
- Metodi democratici per la scelta degli obiettivi e per l'assunzione delle decisioni
- Regole speciali per la gestione del capitale e dei profitti
- Obiettivi di interesse generale (in alcuni casi)

Molte imprese non cooperative hanno scoperto che alcune delle idee cooperative di base possono dar loro vantaggi competitivi. Reti, alleanze strategiche e franchising sono tutte forme di cooperazione. In un contesto di concorrenza crescente molte società stanno cercando anche di conquistare la fedeltà del cliente e generare un senso di appartenenza attraverso

forme di "membership", o di rendersi differenti dai concorrenti attraverso dichiarazioni di responsabilità sociale o etica. La popolarità ed il successo di queste idee sono la prova della valenza attuale dei principi cooperativi.

## **2.6. Le differenze principali rispetto alle imprese guidate dagli azionisti**

Le cooperative presentano alcune differenze strutturali rispetto agli altri tipi di imprese. Queste differenze possono essere così illustrate:

- Processo decisionale basato sul principio "una testa - un voto" (oppure su altro sistema di votazione restrittivo, per esempio in base alle transazioni compiute con la cooperativa);
- Il contributo dei soci/proprietari è uguale;
- L'ammontare del patrimonio sociale non si riflette sul valore delle singole quote;
- Le quote non possono circolare sul mercato azionario;
- Libertà di adesione e di recesso dalla società;
- Come conseguenza degli ultimi due punti, il capitale nominale è variabile e non fisso;
- Principio di non distribuzione delle riserve in caso di liquidazione.

Queste caratteristiche specifiche delle imprese cooperative comportano alcuni vantaggi e alcuni svantaggi rispetto alle società di lucro.

## **2.7. Vantaggi principali della forma cooperativa**

Il fatto di associare persone, quali i consumatori, i produttori, i lavoratori proprietari, o combinazioni di queste categorie, al processo decisionale, in quanto proprietari della cooperativa, può avere dei vantaggi rispetto ad altri tipi di società.

- L'interesse di un largo gruppo di parti interessate può essere utilizzato per creare innovazione nella società
- È incoraggiata la risposta ai bisogni degli utenti. Gli utenti sono soci e, quindi, la cooperativa ha una più diretta percezione dei bisogni dei consumatori e dei loro cambiamenti di comportamento, di abitudini ed aspettative;
- Maggiore motivazione per i lavoratori in quanto proprietari;
- L'interesse dei soci consente un maggiore margine per l'adattamento temporaneo alle difficoltà di ordine economico o di altro genere;
- La diminuzione del capitale nominale non comporta insolvenza;
- Il processo decisionale democratico conduce a decisioni *sostenibili*;

- L'accesso limitato al capitale esterno può portare una più stabile base di capitale propria;
- La non distribuzione delle riserve può portare una più stabile base di capitale propria;
- In generale, uno sviluppo sostenibile è possibile anche se si devono affrontare pressioni esterne;

## **2.8. Svantaggi e problemi delle imprese cooperative**

Gli svantaggi principali della formula cooperativa sono rappresentati da:

- L'attenzione alle esigenze dei soci può creare difficoltà alla diversificazione dei prodotti e dei servizi per trarre vantaggio da nuove opportunità, dove queste ultime non rispondano agli interessi dei soci. Non vi è sempre un'allocazione ottimale delle risorse, come invece avviene nel mercato dei capitali;
- Il limitato accesso al capitale esterno attraverso i mercati azionari può portare ad una dipendenza dal capitale a prestito qualora le risorse dei soci non siano sufficienti. Un diritto di voto ristretto (generalmente "una persona - un voto") può rappresentare un disincentivo alla partecipazione più attiva al rischio di impresa senza poteri di voto proporzionati;
- La votazione democratica può portare ad una lentezza dei processi decisionali;
- Una larga base associativa può impedire di realizzare gli interessi ed i bisogni dei soci;
- Scarsi investimenti da parte dei soci possono causare per essi un modesto interesse allo sviluppo dell'impresa;
- La facilità dell'adesione e del recesso può potenzialmente determinare problemi di stabilità dell'impresa a causa dell'uscita di soci attivi (per esempio, il recesso di un agricoltore da una cooperativa agricola) o ad altri fattori di sviluppo;
- Difficoltà di conoscenza della particolare natura della cooperativa da parte di coloro che forniscono servizi di supporto e consulenza;
- Accesso agli appalti pubblici; mentre le autorità a volte confondono le società cooperative per organizzazioni *no profit* e perciò non le ritengono ammissibili come partecipanti nelle gare d'appalto.

## **2.9. Amministrazione societaria**

### *2.9.1. L'amministrazione nelle imprese cooperative*

Le regole dell'amministrazione societaria definiscono come gli azionisti di un'impresa sovrintendono alla gestione dell'impresa per trarne il massimo beneficio. Esse definiscono i diritti e le responsabilità del consiglio di amministrazione, dei direttori, degli azionisti e delle

altre parti interessate. Comunque, per una cooperativa la questione è più complicata poiché è diverso il concetto stesso di proprietà (che è più di un investimento), così come sono diversi i benefici attesi dalla proprietà. Le strategie di amministrazione societaria nelle cooperative devono bilanciare una maggiore varietà di interessi dei soci e misurare il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi che non quelli di un'impresa guidata dagli investitori.

La differenza di una cooperativa rispetto ad una società di capitali, sotto l'aspetto dell'amministrazione societaria, può essere spiegata dando uno sguardo alla struttura finanziaria delle cooperative:

- Le quote delle cooperative non sono normalmente trasferibili e, dunque, non hanno mercato; esse, quindi, mancano di quel controllo che viene dal monitoraggio quotidiano dei pubblici listini (realizzato, ad esempio, dagli analisti, dai media e dagli azionisti istituzionali);
- Poiché non sono trasferibili, il valore delle quote in una cooperativa non rispecchia le aspettative di futuri profitti: esse sono rimborsabili in base al loro valore nominale. Il valore aggiunto dell'impresa non può quindi essere realizzato vendendo le quote;
- I soci delle cooperative sono meno propensi ad abbandonare la cooperativa reclamando la propria quota quando non sono soddisfatti dei risultati. Ciò comporta che essi non possano semplicemente "votare coi piedi" vendendo le proprie quote sul mercato. La partecipazione alla società è, in genere, basata sull'uso dei servizi della cooperativa e sull'attiva partecipazione alle sue attività. Una fonte alternativa di questi servizi potrebbe non essere immediatamente disponibile;
- Il capitale nominale di una quota è variabile (a differenza di quello delle società a capitale congiunto) e spesso dipenderà dall'accantonamento delle eccedenze. Per aumentare il loro capitale di base, le cooperative normalmente possono solo chiedere ai loro soci di aumentare i versamenti di capitale, o aumentare il numero di soci;
- Il principio "una testa - un voto" rende impossibile ad un solo socio determinare le decisioni della società. Ciò garantisce uguaglianza tra i soci, ma potrebbe essere un disincentivo all'approvvigionamento di nuovo capitale, dato che il potere decisionale non è commisurato all'importo delle quote;
- La distribuzione degli utili si attua, in genere, sulla base di un dividendo che dipende dalle transazioni tra la cooperativa ed i soci;
- Le riserve delle cooperative (normalmente) non sono divisibili; esse non possono essere distribuite ai soci al momento della liquidazione della società.

Un'amministrazione efficace della società è essenziale per lo sviluppo delle cooperative, soprattutto man mano che esse diventano più grandi ed adottano strutture con consigli d'amministrazione a più livelli (per es. Management e supervisori). Esistono numerosi esempi, negli Stati membri, di fallimenti di grandi cooperative quando la cooperativa ha cessato di agire nell'interesse dei soci.

Molte cooperative hanno adottato strumenti innovativi per superare i limiti che la forma cooperativa comporta, pur mantenendo lo status giuridico di cooperative, ad esempio

istituendo società sussidiarie di capitale da loro completamente controllate. Comunque, queste strutture rendono persino più difficile l'efficace governo delle imprese, aumentando la distanza tra l'amministrazione ed i soci.

La mancanza di indicatori del mercato azionario come parametro per valutare le prestazioni di una cooperativa implica che i soci devono essere molto attivi nel monitoraggio e nella partecipazione alle assemblee oppure nella ricerca di indici alternativi.

Le organizzazioni di cooperative sono divenute coscienti dell'importanza dell'effettivo controllo da parte dei soci ed hanno intrapreso delle iniziative interessanti<sup>12</sup>. Pur rimanendo questo un problema che ogni cooperativa deve affrontare individualmente, sarebbe opportuno incoraggiare utili scambi di idee e buone prassi tra gli Stati membri. Sarebbe inoltre opportuno un dibattito tra le amministrazioni nazionali a proposito di una normativa adatta, in particolare per la protezione degli interessi delle minoranze e l'estensione dei rapporti commerciali con persone esterne alla cooperativa.

### *2.9.2. Governo dell'impresa e responsabilità sociale*

Le decisioni delle imprese non solo esercitano i loro effetti sui proprietari, ma anche su un ventaglio più ampio di parti interessate, compresi i dipendenti, i consumatori, i fornitori e le comunità locali. Questa presa di coscienza ha orientato i dibattiti più recenti in Europa sul ruolo delle imprese nello sviluppo sostenibile e sulla loro responsabilità sociale. Il recente Libro Verde della Commissione sulla Responsabilità Sociale delle imprese riconosce che le cooperative possono "integrare nella loro struttura gli interessi delle altre parti interessate e assumere immediatamente responsabilità sociali e civili"<sup>13</sup>.

Questa integrazione strutturale degli interessi delle parti interessate è direttamente collegata alle particolarità della struttura proprietaria delle cooperative (sopra elencate), che assicurano che il ritorno economico non sia il solo, o il principale, fattore guida nell'assunzione delle decisioni. Ciò significa che azioni socialmente responsabili di una cooperativa sono necessarie non soltanto per motivi commerciali, infatti è stato spesso evidenziato come le cooperative siano state poco "performanti" nel mostrare la loro responsabilità sociale. Comunque, laddove le cooperative abbiano obiettivi economici e sociali più ampi grazie alla loro struttura proprietaria, questi verranno raggiunti solo se efficaci strutture di amministrazione sociale operano nell'interesse di tutte le parti coinvolte.

È anche necessario non dare eccessivo risalto a questi più ampi benefici delle imprese cooperative. Molte cooperative, purtroppo, agiscono solo perseguendo obiettivi economici oppure interessi di una cerchia ristretta di parti interessate.

La concessione di benefici a favore delle cooperative si giustifica con il perseguimento di obiettivi non meramente economici nell'interesse di tutte le parti interessate.

---

<sup>12</sup> v. per es. "Corporate Governance and Management Control in Co-operatives", Pellervo Confederation of Finnish Co-operatives, Novembre 2000, tradotto in inglese con l'assistenza finanziaria della Commissione Europea, DG Agricoltura. V. anche le raccomandazioni del Rapporto della UK Co-operative Commission (2001) "The Co-operative Advantage" all'indirizzo: <http://www.co-operativecommission.org.uk/index2.html>.

<sup>13</sup> Libro Verde "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese" (p.7), COM(2001) 366 finale, 18/7/01

Dato che seguire i mercati finanziari significa ragionare nel breve termine (e magari in modo non lungimirante), il coinvolgimento di altri interessati può portare ad una maggiore attenzione per le prospettive a medio e lungo termine. Nei settori in cui obiettivi a lungo termine sono necessari per garantire la qualità dei prodotti o dei servizi, la forma cooperativa può essere applicata con successo. Questo discorso è valido per molti settori tradizionalmente affidati ad enti pubblici, come l'educazione, la sanità e servizi di cura e assistenza. Ed è proprio in questi servizi che le cooperative sembrano crescere notevolmente negli ultimi tempi nell'UE<sup>14</sup>. Dovrebbero essere analizzate e stimate le esperienze realizzatesi in vari Stati membri, in modo da valutare come applicare più ampiamente questi particolari modelli di successo.

### **3. Legislazione Cooperativa nell'Unione Europea**

Le cooperative sono espressamente riconosciute nell'Unione Europea come tipo di "società" ai sensi del Trattato di Roma (articolo 48).

In tutti gli Stati membri, le cooperative hanno un quadro normativo in cui operare (anche ove non esista una specifica legge sulle cooperative), il quale protegge gli interessi dei soci e dei terzi. Comunque, è difficile garantire che le cooperative vengano trattate alla pari con le altre forme di impresa. In certe circostanze, come quelle previste nella sezione 2.7 concessioni speciali alle cooperative possono essere giustificate affinché esse non vengano discriminate<sup>15</sup>.

Le cooperative hanno il diritto di pretendere un trattamento equo e leale sul mercato. Per compensare i loro potenziali svantaggi, sono possibili due diversi approcci:

- Può essere applicato un regime più flessibile, per esempio permettendo loro di accedere al capitale esterno oppure di dotarsi di un sistema di voto proporzionato alla quota di partecipazione
- Potrebbe essere applicato un contesto normativo più rigido il cui rispetto giustifichi alcuni vantaggi o deroghe

La scelta dell'approccio al problema varia sensibilmente tra i diversi Stati membri. Naturalmente, in tutti i casi, l'approccio è sfumato ed in realtà esistono delle combinazioni dei due sistemi. I problemi creati da entrambi gli approcci sono evidenti. Il primo attenua l'identità della cooperativa e può, in ultima analisi, mettere in discussione la necessità di creare una diversa forma legale di società. Il secondo può portare al sospetto di vantaggi sleali, o, ancora peggio, all'uso della forma della cooperativa come strumento per eludere il fisco. Ogni vantaggio o deroga deve costituire una risposta misurata alle restrizioni implicite nella forma cooperativa. Nei Paesi in cui non vi è una disciplina specifica le possibilità di applicare il secondo approccio sono limitate.

---

<sup>14</sup> v. la sintesi del Rapporto sul progetto finanziato dalla Commissione "Third System Employment and Local Development" all'indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&esf/3syst/vol2\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/3syst/vol2_en.pdf).

<sup>15</sup> "Il ruolo degli Stati membri in relazione alle cooperative dovrebbe essere quello di fornire un quadro politico e legale coerente con la natura e la funzione delle cooperative e che sia ispirato ai valori e principi cooperativi". Proposta del Comitato sulla promozione delle cooperative alla 89° Conferenza internazionale sul lavoro (5-21 giugno 2001).

### 3.1 Sviluppi recenti della legislazione cooperativa

Lo scopo principale della legislazione cooperativa consiste nel regolarne lo stabilimento e l'attività economica. Tale legislazione ha generalmente rispettato, alcune volte in modo stringente altre in modo più elastico, i principi cooperativi stabiliti dall'Alleanza Cooperativa Internazionale (ACI)<sup>16</sup>.

Negli ultimi venti anni, nella maggior parte degli Stati membri, sono state introdotte significative innovazioni nei regolamenti e nelle normative che disciplinano le cooperative, nel tentativo di ridurre le restrizioni imposte dalla forma cooperativa. Queste riforme sono state ispirate, soprattutto, alla necessità di rendere possibile alle cooperative la partecipazione ai mercati finanziari e di diminuire restrizioni e requisiti per la loro formazione. Anche se potrebbe sembrare che alcuni di questi recenti provvedimenti siano in contrasto coi principi cooperativi, essi sono stati tuttavia considerati opportuni per tenere conto delle necessità delle cooperative che crescono in una economia moderna.

Tali riforme consistono nella:

- 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.

La tabella inserita nell'Allegato I fornisce una panoramica della legislazione che disciplina le cooperative all'interno degli Stati membri, individuando, in particolare, i paesi dove queste riforme sono state attuate.

Si può sostenere che, poiché la forma cooperativa è di natura volontaria, se essa dovesse diventare giuridicamente troppo restrittiva, le cooperative sarebbero obbligate a trasformarsi secondo una forma giuridica che meglio si adatti alle loro necessità. In ogni caso, una cooperativa che si convertisse ad una forma giuridica non cooperativa potrebbe mantenere molte delle sue specificità semplicemente adottando appropriate regole interne (regolamenti interni o statuti). Molte cooperative sono state innovative nel trovare particolari soluzioni, nel rispetto dei limiti regolamentari loro imposti, per esempio, affidando parte della loro attività a società di capitali controllate interamente o parzialmente. Le cooperative hanno anche creato adeguati strumenti finanziari, come i fondi di investimento congiunti.

Tuttavia, se queste elasticità nella disciplina delle cooperative sono controbilanciate da altri limiti, esse possono, comunque, consentire alle cooperative di divenire più competitive senza

---

<sup>16</sup> elaborati nel 1966 e aggiornati nel documento dell'ICA "Statement of Co-operative Identity" nel 1995. Questi principi sono stati oggetto recentemente di discussione da parte della Organizzazione internazionale del lavoro <http://www.oit.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc89/pdf/rep-v-2.pdf>

necessariamente rinunciare alle loro peculiarità. Per esempio, la possibilità di accettare capitale da soci esterni alla cooperativa dovrebbe essere consentita senza che necessariamente significhi che la cooperativa si trasformi in impresa guidata dagli investitori, se tali investitori non possono dominare il processo decisionale della cooperativa a svantaggio dei soci-cooperatori.

La Carta Europea per le Piccole Imprese<sup>17</sup>, invita gli Stati membri e la Commissione a "creare un quadro normativo, fiscale e fiscale favorevole all'attività imprenditoriale." Ciò implica che la legislazione societaria dovrebbe essere flessibile piuttosto che rigida. Tuttavia, nel caso delle cooperative il grado di flessibilità non deve mai permettere di modificarne la natura di imprese guidate dagli interessi dei soci.

L'approccio legislativo degli Stati membri in campo cooperativo può essere così suddiviso:

- 1) Paesi in cui esiste un'unica normativa di carattere generale;
- 2) Paesi in cui la normativa si modella al settore e allo scopo sociale perseguito dalla cooperativa;
- 3) Paesi in cui non esiste una normativa *ad hoc* e il carattere cooperativo di alcune società si evince dallo statuto o dalle loro regole interne.

Negli Stati membri in cui è presente un'unica normativa di carattere generale, esiste un'ampia libertà di costituzione di società cooperative, alle quali, inoltre, è riconosciuta una notevole libertà nell'intraprendere ogni azione che ritengono vantaggiosa per i propri soci. Tuttavia, in questi Stati membri si tende a non concedere alle cooperative specifici benefici o indennità.

Negli Stati membri in cui la legislazione cooperativa è più frammentata per settore e per scopo sociale perseguito, spesso benefici speciali vengono riconosciuti o concessioni vengono fatte in ragione degli scopi sociali (vedi Allegato I). E' stato sostenuto che questo tipo di legislazione ostacola lo sviluppo economico degli Stati che la adottano e che non realizza, nel lungo termine, gli interessi delle cooperative stesse e dei loro soci<sup>18</sup>.

In dieci Stati membri le cooperative (o almeno alcuni tipi di cooperative) godono di alcuni vantaggi legislativi, soprattutto di carattere fiscale<sup>19</sup>. In quattro Stati membri le cooperative agricole usufruiscono di particolari benefici. Lo scopo di questi benefici è di favorire la formazione di capitale delle imprese cooperative e con questo si intende controbilanciare le restrizioni derivanti dalla scelta di una forma cooperativa.

Riguardo l'allocazione dei profitti dell'anno finanziario, la prassi cooperativa standard prevede la remunerazione dei soci sulla base delle loro operazioni con la cooperativa (dopo la allocazione di parte del reddito netto alle riserve indivisibili). Tutte le normative interne consentono questa prassi.

---

<sup>17</sup> Carta Europea per le Piccole Imprese, adottata dal Consiglio Affari Generali il 13 giugno 2000 e accettata dal Consiglio Europeo di Feira 19/20 giugno 2000

<sup>18</sup> van Bekkum, Onno-Frank e van Dijk, Gert (eds). "Agricultural Co-operatives in the European Union. Trends and issues on the Eve of the 21<sup>st</sup> Century". Pubblicazione richiesta dal Comitato Generale per la cooperazione agricola nell'Unione Europea (COGECA), e co-sponsorizzata dalla Direzione Generale XXIII della Commissione Europea. Van Gorcum. Assen. p.187. V. anche Henry Hagen, 2001, "Guidelines for Co-operatives Legislation" Review of International Co-operation. Volume 94 N° 2/2001. New Delhi. p. 55

<sup>19</sup> Alto Consiglio per la cooperazione 2000 (Task Force interministeriale per l'innovazione sociale e per l'economia sociale, Francia): I movimenti cooperativi nell'Unione Europea DIES/30 Gennaio 2001

Secondo i principi cooperativi, e in ragione natura cooperativa di società di persone e non di capitali, le riserve non dovrebbero essere distribuite ai soci in caso di scioglimento. In molti casi viene adottato il principio della "distribuzione disinteressata", secondo il quale le riserve nette ed i conferimenti dovrebbero essere distribuiti, in caso di scioglimento, ad un'altra organizzazione con finalità simili. 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 (i) In Francia, Italia, Spagna, Portogallo, Finlandia e Svezia, il principio è enunciato in provvedimenti legislativi e regolamentari ed è applicato perciò piuttosto rigidamente. (ii) 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.

La regola "una testa-un voto" è presente nella normativa di tutti gli Stati membri, quanto meno a livello delle cooperative di primo grado. Recenti sviluppi in certi Paesi, tuttavia, tendono verso un'applicazione più flessibile di questo principio. Ad esempio, si può 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 realizzi una situazione in cui gli interessi dei soci quali investitori diventino più importanti degli scopi originali della cooperativa, sono stati posti limiti al numero massimo di voti che una persona o un gruppo può detenere.

In otto paesi, dove sono state adottate recentemente leggi sulle cooperative (Francia, Italia, Spagna, Belgio, Portogallo, Danimarca, Finlandia e Svezia) sono stati ammessi investimenti all'interno della cooperativa da parte di parti terze non soci. Tuttavia, questo strumento è ancora poco utilizzato dalle cooperative.

La regola del capitale variabile, che permette l'introduzione del "principio della porta aperta"<sup>20</sup>, è presente nella legislazione di tutti gli Stati membri (ad eccezione della Germania). La direttiva sulla costituzione delle società per azioni, entrata in vigore nel 1981, autorizza espressamente le società cooperative ad adottare la regola del capitale variabile negli articoli dello statuto.

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 operazioni con soggetti terzi non soci della cooperativa purché queste operazioni rimangano accessorie e non mettano in pericolo gli interessi dei soci. In diversi paesi, fare affari con non soci è tollerato, anche se appare in contrasto con la definizione di cooperativa nel diritto interno. Alcuni paesi non permettono ai soci esclusivamente investitori ("non utilizzatori") di beneficiare dei profitti ottenuti con transizioni con non soci.

Più della metà degli Stati membri prevede la possibilità per le cooperative di abbandonare il loro "status" per convertirsi in società di lucro senza perdere, però, il loro status di società di persone.

---

<sup>20</sup> possibilità di aderire e recedere, con una possibilità di espulsione dei soci e corrispondente aumento o riduzione del capitale

Nel settore agricolo, le cooperative sono sottoposte al "principio di territorialità", presente nella maggior parte delle normative nazionali. Tuttavia, nei paesi dove non è obbligatorio, questo principio è normalmente inserito negli articoli dello statuto.

In alcuni Stati membri sussistono restrizioni per quanto concerne i settori economici nei quali le cooperative possono operare. In alcuni casi, queste restrizioni possono essere contrarie alla normativa comunitaria sul diritto di stabilimento. Per esempio, ci sono casi di cooperative che sono state escluse dal settore della produzione e della distribuzione di energia elettrica e di benzina. In questi settori, i modelli cooperativi hanno migliorato l'efficienza dei mercati e fornito una protezione verso i prezzi di monopolio di altri Paesi, e hanno garantito prezzi equi per i consumatori. Le giustificazioni alle restrizioni dell'attività delle cooperative devono essere perciò ulteriormente analizzate.

La tabella riguardante le leggi cooperative dei diversi Stati membri (vedi Allegato I) illustra le significative differenze tra le leggi alle quali le cooperative sono assoggettate nei vari Stati membri e dimostra come si sia lontani dall'aver un quadro omogeneo in cui le cooperative dei diversi Stati membri possano agire

### **3.2. Lo Statuto Cooperativo Europeo<sup>21</sup>**

L'obiettivo della regolamentazione della Società Cooperativa Europea (SCE) è di fornire alle cooperative adeguati strumenti giuridici al fine di facilitarne l'attività transfrontaliera e transnazionale. La cooperazione transfrontaliera tra cooperative è, all'interno della Comunità, attualmente ostacolata da difficoltà giuridiche ed amministrative che non sono accettabili in un mercato senza frontiere.

Poiché lo Statuto della Società Europea, che è basata sul capitale, non è uno strumento ritagliato sulle specifiche caratteristiche delle cooperative, la Società Cooperativa Europea sarà la formula che permetterà alle cooperative di operare a livello europeo in termini di concorrenza. L'obiettivo principale della SCE sarà la soddisfazione dei bisogni dei soci e/o lo sviluppo delle loro attività economiche e sociali, e non la mera remunerazione di un investimento in capitale.

#### *3.2.1. L'uso potenziale dello Statuto*

Alcuni hanno messo in dubbio il bisogno pratico di uno Statuto Cooperativo Europeo, osservando che poche cooperative l'userebbero, e che quelle cooperative che hanno attività in più di uno Stato Membro possono agevolmente operare utilizzando le leggi nazionali in vigore. Questo poteva essere vero dieci anni fa, ma oggi sono le cooperative stesse a richiedere fortemente questo strumento. Negli ultimi cinque anni, si è assistito ad un significativo aumento di operazioni transfrontaliere, incluse fusioni e concentrazioni di alcuni soggetti economici maggiori. Queste attività sarebbero facilitate dall'adozione di uno strumento giuridico *ad hoc* che comporti un singolo insieme di regole, strutture e registrazione.

A parte questi esempi di attività transfrontaliera, lo Statuto potrebbe avere l'effetto di incentivare l'attività cooperativa in zone frontaliere, e l'utilizzo da parte di persone o società

---

<sup>21</sup> Proposta emendata G.U. C 236 del 31/8/93, p. 1-56. V. anche Allegato 3 per una descrizione sommaria dello Statuto

che prima non avrebbero mai pensato di usufruire della forma giuridica cooperativa.

Lo Statuto della Società Cooperativa Europea (SCE) presenta alcune caratteristiche che possono rilevarsi interessanti alternative alle attuali prassi in vigore:

- Ben si adatta all'iniziativa di privati (per esempio, professionisti) o di soggetti giuridici, ma prevede la possibilità di una responsabilità limitata ( che non è possibile nel quadro del GEIE).
- Una SCE può essere costituita da persone fisiche o da un gruppo misto di persone fisiche-giuridiche (ciò che non è possibile per una Società Europea). Aprirebbe, inoltre, la possibilità, che non esisteva prima all'interno del Mercato unico, alla creazione di imprese da parte di soggetti privati provenienti da diversi Stati membri. .

Per queste ragioni la Commissione dovrebbe cercare di promuovere l'uso dello Statuto Cooperativo Europeo come mezzo per incentivare l'imprenditorialità e l'efficienza del mercato all'interno del Mercato interno. Il modo più concreto per assicurare l'utilizzo più ampio sarebbe quello di incoraggiare i gruppi di lavoro del Consiglio a semplificare significativamente il testo attraverso:

- la riduzione dei riferimenti alle leggi nazionali degli Stati membri in cui la SCE è registrata;
- la semplificazione dei provvedimenti riguardanti la partecipazione dei lavoratori in una SCE, particolarmente quando viene a costituirsi per la prima volta (*ab initio*).

Per quanto concerne l'adozione dello Statuto, sarebbe utile pubblicare una guida esplicativa nelle lingue ufficiali comunitarie, da distribuirsi attraverso la rete Euro Info Centre che ha il ruolo di assistere le PMI nell'accesso alle informazioni riguardanti i programmi e le iniziative comunitarie.

### *3.2.2. L'effetto potenziale dello Statuto sulla legislazione degli Stati membri*

Il raggiungimento di una posizione comune sulla bozza dello Statuto della Cooperativa Europea è stato reso particolarmente complicato dalla varietà delle regolamentazioni nazionali sulle cooperative. Gli Stati membri non volevano indebolire le proprie legislazioni nazionali o creare scappatoie. Ciò ha comportato numerosi rinvii alle leggi degli Stati membri nei quali la SCE è registrata.

I rinvii alle legislazioni nazionali avranno l'effetto di produrre contesti regolamentari differenti per le SCE registrate in differenti Stati membri.

Tali rinvii ridurranno la trasparenza e efficienza delle cooperative. I soci, che per definizione saranno provenienti da diversi Stati membri, dovranno conoscere le regolamentazioni degli altri Stati membri, che, inoltre, potrebbero non essere disponibili nella loro lingua. Ciò ridurrà decisamente l'attrattiva della SCE.

I rinvii alle legislazioni nazionali aumenteranno l'interesse di una SCE a tentare di trovare il contesto nazionale più conveniente nel quale registrarsi ("forum shopping"). Per esempio, le Società Cooperative Europee potranno solo fare uso delle regole sui soci esclusivamente

investitori e sulle azioni privilegiate se sono registrate in uno Stato membro che le adotta nel quadro della legislazione nazionale sulle cooperative.

Tale “forum shopping” potrebbe avere l’effetto, nel lungo periodo, di armonizzare alcuni aspetti della normativa cooperativa degli Stati membri. I Governi nazionali desidereranno attrarre le SCE affinché si registrino nel loro territorio o, viceversa, dissuadere le cooperative dal convertirsi alla forma di SCE per registrarsi in un altro Stato Membro con un regime più permissivo o flessibile. Approssimazioni di questa natura tenderanno naturalmente verso un “più basso comune denominatore” (il regime più permissivo) in quanto gli Stati membri, in effetti, saranno stati in competizione per fornire il “forum” più favorevole.

Allo scopo di rendere lo Statuto della Società Cooperativa Europea uno strumento attraente ed efficace, di ridurre il fenomeno di “forum shopping” e di prevenire una progressiva erosione della legislazione nazionale sulle cooperative, sarebbe preferibile fissare le regole comuni delle Società Cooperative Europee.

La bozza di statuto contiene numerose regole ispirate ai recenti sviluppi nelle legislazioni nazionali sulle cooperative, come il riferimento ai soci esclusivamente investitori (non utilizzatori) e le azioni privilegiate. Questi riferimenti sono intesi a rinforzare la competitività delle cooperative e assicurare che non siano poste in una situazione di svantaggio rispetto alle Società Europee. Nondimeno in alcuni Stati membri tali regole non esistono nella legislazione nazionale e questi Stati hanno affermato che violano i principi dell’impresa cooperativa.

La Commissione ha preferito un approccio in cui le deroghe ad una stringente definizione dei principi cooperativi sono fissate ad un tetto massimo in modo da assicurare, comunque, la supremazia dell’individuo sul capitale. Per esempio, si potrebbe riconoscere il diritto di voto ai soci esclusivamente investitori ma con un tetto del 25% dei voti in ciascuna assemblea. Tale approccio presenta il doppio beneficio di rispondere maggiormente ai bisogni della società cooperativa in Europa e di tutelare la sua caratteristica di associazione di persone piuttosto che di capitale. Esso, inoltre, rappresenta la migliore possibilità di giungere ad una posizione comune tra quegli Stati membri che hanno integrato con successo queste innovazioni nelle loro legislazioni nazionali e quelli che sono preoccupati per l’integrità dei principi cooperativi.

Sarebbe particolarmente utile riunire i funzionari pubblici responsabili per la regolamentazione delle cooperative all’interno dei singoli Stati membri, per un dibattito sullo sviluppo futuro della legislazione cooperativa in Europa e sulla trasposizione dello Statuto della Cooperativa Europea nelle legislazioni degli Stati membri. Altrettanto utile, a livello europeo, sarebbe l’analisi e la comparazione dei vari approcci normativi concernenti gli aspetti fiscali e di lavoro delle cooperative. Tale processo consentirebbe agli Stati membri e alla Commissione di sviluppare una normativa migliore sulla base delle buone prassi. Un’attenzione speciale dovrebbe venire riservata alle normative che restringono la libertà di azione delle cooperative o che conferiscono trattamenti speciali o vantaggiosi.

La Commissione ha istituito recentemente un gruppo di alto livello per preparare una nuova proposta su accordi di fusione. Tra i compiti di questo gruppo vi è quello di emanare raccomandazioni che abbiano lo scopo di creare un quadro per la creazione di una moderna regolamentazione del diritto societario europeo. Nello specifico, valuterà la creazione e il funzionamento di società e gruppi di società, cooperative e mutue, inclusa l’amministrazione societaria. La DG Imprese dovrebbe essere associata a questo lavoro per gli aspetti riguardanti

i gruppi di imprese e le società cooperative e mutue.

## **4. Il Contributo delle Cooperative agli Obiettivi di Comunitari**

### **4.1 Il valore aggiunto ed i contributi delle imprese cooperative**

La formula cooperativa può essere particolarmente adatta come veicolo per realizzare diversi obiettivi comunitari. Essa può:

- correggere i fallimenti di mercato e permettere l'efficiente organizzazione dei mercati rendendo possibile, a coloro che sono in una posizione più debole di mercato, di combinare il loro potere di approvvigionamento o di vendita;
- unire le piccole attività d'impresa in più grandi e più efficienti unità di largo mercato permettendo loro, al tempo stesso, di conservare la loro autonomia;
- dare il potere di mercato a persone o piccole imprese "profane" dove prodotti o servizi omogenei sono necessari;
- permettere a coloro che hanno un piccolo capitale di influenzare il processo di decisione economica;
- permettere ai cittadini di influenzare o determinare i servizi di cui hanno bisogno;
- assumere una visione a lunga scadenza basata sulla massimizzazione dei vantaggi delle parti interessate piuttosto che sul valore di azionista. È probabile che i soci tendano meno a "votare con i piedi" rispetto agli azionisti che cercano i massimi profitti nei mercati finanziari globali. Per simili ragioni è meno probabile che una cooperativa si ritiri da una regione o da un settore particolare perché il suo capitale potrebbe essere usato altrove più proficuamente. Le cooperative possono dunque fornire un cuscino nei confronti del mutamento strutturale;
- fornire una scuola di gestione, in particolare alla gente che potrebbe altrimenti non avere accesso alle posizioni di responsabilità;
- integrare gran parte della popolazione all'attività economica;
- giovare ai mercati locali ed alle esigenze locali di servizio attraverso un contatto stretto coi cittadini. Aumentare l'attività economica nelle regioni e nei settori dove le cooperative sono attive;
- fornire la stabilità. Poiché lo scopo di una cooperativa è di giovare ai suoi soci, piuttosto che fornire un rendimento sul capitale, essa può spesso sopravvivere e riuscire in situazioni in cui società dirette dagli investitori sarebbero impraticabili;
- generare fiducia e creare e mantenere il capitale sociale grazie al controllo democratico e alla partecipazione economica.

## 4.2. Aree specifiche di contribuzione delle cooperative

### 4.2.1. Occupazione e politica sociale

La capacità delle cooperative di creare posti di lavoro sostenibili e di alta qualità è sempre più riconosciuta. Le cooperative e l'economia sociale sono state progressivamente inserite nella Strategia europea per l'Occupazione. Per esempio, le Linee Guida per i Piani di Azione Nazionali (PAN) per l'occupazione, sin dal 1998, hanno richiesto agli Stati membri di riferire sulle iniziative di economia sociale nell'ambito del pilastro Imprenditorialità<sup>22</sup>. Le Linee Guida 2001 fanno esplicitamente appello agli Stati membri per "sfruttare pienamente le possibilità offerte dalla creazione di lavoro a livello locale e nell'economia sociale" (Linea Guida 11).

Queste relazioni hanno dato la possibilità alla DG Imprese di monitorare l'applicazione, negli Stati membri, delle Linee Guida dei PAN importanti per le cooperative. Ad oggi, i rapporti degli Stati membri hanno indicato, in quest'area, livelli molto differenti nell'attività, dove Spagna, Irlanda, Francia e Italia sono i paesi più attivi. In altri Stati membri non vi è una tradizione di economia sociale (il che porta a volte ad un completo fraintendimento del concetto). Le Linee Guida future della Commissione dovranno chiarire cos'è l'economia sociale riferendosi ai suoi elementi costitutivi (cooperative, mutue, associazioni e fondazioni) presenti in tutti gli Stati membri.

In diversi Stati membri, molte iniziative di successo (e relativamente economiche) per migliorare i livelli di occupazione, soprattutto presso i gruppi svantaggiati, hanno utilizzato le idee delle cooperative e dell'economia sociale, come è stato ben illustrato dai PAN e dai progetti sostenuti dal Programma della Commissione "Terzo sistema ed occupazione"<sup>23</sup>. Le istituzioni del mercato del lavoro dovrebbero essere ulteriormente incoraggiate a cercare soluzioni cooperative per i problemi dell'occupazione attraverso l'ulteriore diffusione di buone pratiche.

Comunque, ora è importante che tali lezioni siano integrate nella preparazione dei progetti finanziati dal Fondo Sociale Europeo. Nel quadro del FSE, non sono disponibili statistiche sul livello di partecipazione delle imprese e delle organizzazioni cooperative nei progetti finanziati.

Imprese sociali sono nate in tutti gli Stati membri, in buona parte come risposta alla crescente pressione delle strutture dello Stato sociale (*welfare State*). Esse spesso adottano la forma giuridica di cooperativa o di associazione con attività economiche<sup>24</sup>. In alcuni Stati membri esistono delle leggi specifiche che regolano le Imprese Sociali, in particolare in quei Paesi in cui vi sono restrizioni sulle associazioni che svolgono attività commerciali. In Italia la legge

---

<sup>22</sup> ciò è in linea con le raccomandazioni della Comunicazione della Commissione al Consiglio Business in the Economie Sociale Sector. Europe's frontier-free market. SEC(89) 2187 finale. 18.12.1989

<sup>23</sup> v. [http://www.europa/comm/employment\\_social/empl&esf/3syst/index\\_en.htm](http://www.europa/comm/employment_social/empl&esf/3syst/index_en.htm). L'"Acting Locally for Employment Programme" e l'"EQUAL Programme" sono forse i più adatti, fra i programmi esistenti, per supportare ulteriori iniziative di questo tipo

<sup>24</sup> Rapporto EMES, 2001, Ricerca finanziata nel quadro delle ricerche socio-economiche della Commissione Europea (DG Ricerca - 1996-1999), <http://www.emes.net/uk/presentation.htm> et Borzaga, C. & Santuari, A. (eds.), 1998, "Social Enterprises and New Employment in Europe", in cooperazione con la Commissione Europea DG V, CGM Consorzio nazionale della cooperazione sociale

sulle Società cooperative, in Belgio la Società a scopo sociale (o Società cooperativa a scopo sociale), in Portogallo e Grecia le Cooperative sociali a responsabilità limitata, in Francia la Società cooperativa di interesse collettivo (SCIC). Questi nuovi quadri legali hanno lo scopo di incoraggiare l'offerta imprenditoriale e commerciale di servizi sociali ed assistenziali e di aumentare la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro<sup>25</sup>, coinvolgendo le parti interessate (lavoratori, lavoratori volontari, gruppi mirati e amministrazioni) nel processo produttivo. La loro crescita e il loro successo sono stati incoraggianti.

Molte di queste cooperative sociali sono attive nei settori dei servizi sociali ad alta intensità di manodopera e, come tali, dovrebbero beneficiare della Direttiva del 22 ottobre 1999 sulla riduzione dell'I.V.A. per i servizi ad alta intensità di manodopera.

Nonostante il contributo potenziale delle cooperative al perseguimento di obiettivi sociali ed occupazionali, è importante che esse non siano percepite semplicemente come strumenti per il mercato del lavoro (supportati dallo Stato). Le cooperative sono una forma di impresa in grado di competere in posizione di parità con le altre imprese. Deve essere chiarito che quando le cooperative ricevono vantaggi fiscali o di altro tipo, questi sono conferiti in virtù degli obiettivi sociali perseguiti e non semplicemente perché trattasi di cooperative<sup>26</sup>.

Incoraggiare migliori normative riguardanti gli esercizi di comparazione (*benchmarking*) delle imprese sociali, sarebbe un utile strumento di scambio di buone prassi tra Stati membri.

#### 4.2.2. Allargamento

Molti dei paesi candidati hanno una lunga tradizione cooperativa. Tuttavia, sebbene le imprese cooperative siano chiaramente un fenomeno dell'economia di mercato, esse hanno incontrato problemi nei Paesi che erano soggetti ad economia pianificata, a causa di una errata identificazione con le collettività di Stato e il sistema pianificato.

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.

Con riferimento alla prima questione, lo strumento più efficace per preparare le cooperative dei Paesi candidati a modernizzare la loro gestione, a rilanciare la qualità del loro apparato

---

<sup>25</sup> Parlamento Europeo, Rapporto sul ruolo delle cooperative nella crescita dell'occupazione femminile. Comitato sui diritti delle donne, Relatore. Maria Paola Colombo Svevo, PE 225.925/fin 8.7.1998, p.7

<sup>26</sup> Il Comitato sulla promozione delle cooperative nella 89° Conferenza ILO, giugno 2001, concluse che gli Stati membri dovrebbero trattare le cooperative in termini non meno favorevoli di quelli riconosciuti alle altre forme di imprese e di organizzazioni sociali. Misure di supporto dovrebbero essere introdotte, se appropriate, per le attività delle cooperative che realizzano specifici risultati sociali e pubblici come la promozione dell'impiego o lo sviluppo di attività a beneficio di gruppi e regioni svantaggiati. Queste misure potrebbero includere, tra le altre, e per quanto possibile, benefici fiscali, prestiti, sovvenzioni, accesso ai programmi pubblici. Rapporto ILO 2001 p. 67

finanziario e a sviluppare strutture intermedie sarebbe quello di incoraggiare i loro contatti con imprese simili che esistono ed operano nel Mercato interno<sup>27</sup>.

Con riferimento alla seconda questione, i funzionari pubblici dei Paesi candidati dovrebbero essere invitati a partecipare ai gruppi *ad hoc* di funzionari pubblici che la Commissione potrebbe proporre per dare seguito alle raccomandazioni di questa Comunicazione. I funzionari dei Paesi candidati dovrebbero in particolare essere associati alla preparazione dell'applicazione pratica dello Statuto della Cooperativa Europea, una volta adottato.

Deve essere, inoltre, messo in evidenza il potenziale delle nuove iniziative cooperative nell'assistere uno sviluppo equilibrato delle economie e delle società dei Paesi candidati. Innanzitutto, le cooperative potrebbero costituire importanti veicoli per l'ammodernamento delle economie dei Paesi candidati, portando i benefici del mercato ad una più larga parte di cittadini. In secondo luogo, le cooperative potrebbero rappresentare un efficace e appropriato strumento per fornire un'ampia varietà di bisogni, nati nel periodo di transizione e rimasti insoddisfatti. Infine, le cooperative potranno rappresentare "scuole di imprenditorialità" per molti cittadini che, altrimenti, non avrebbero l'opportunità di realizzare un'esperienza manageriale.

Il Programma Pluriennale per l'Impresa e l'Imprenditorialità (2001-2005) è aperto a tutti i Paesi candidati e la Commissione può finanziare azioni nei Paesi in cui i governi nazionali includono tali azioni tra le priorità nei loro accordi di cooperazione con la Commissione. I movimenti delle cooperative nei Paesi candidati dovrebbero quindi essere incoraggiati ad informare i loro ministeri sulle opportunità offerta dal Programma Pluriennale. Questa azione di informazione acquista particolare rilevanza in relazione ad ogni futura attività di *benchmarking* che sarà proposta per la regolamentazione e lo sviluppo delle cooperative.

#### 4.2.3. Sviluppo regionale

Le cooperative sono importanti per il raggiungimento di tutti e tre gli obiettivi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e degli obiettivi delle Iniziative Comunitarie<sup>28</sup>; tuttavia esse non sono visibili in questi programmi e, perciò, è impossibile delineare una panoramica della loro partecipazione. Si potrebbe tentare di illustrare l'impatto positivo dell'inclusione delle imprese cooperative nei progetti attraverso l'identificazione di buone prassi. Queste potrebbero formare la base per un esplicito riferimento alla partecipazione delle cooperative in partenariati regionali nelle linee guida della Commissione.

Le soluzioni cooperative possono anche costituire uno strumento efficace per offrire servizi di interesse generale quando il supporto pubblico non è disponibile o quando l'offerta a scopo di lucro non garantisce parità di condizioni nell'uso di questi servizi. La Commissione ha manifestato il proprio impegno a mantenere inalterata la fruizione di questi servizi<sup>29</sup>.

Le cooperative che riuniscono diverse parti interessate hanno fornito prova di costituire strumenti pratici e efficaci per l'organizzazione e la fornitura di altri servizi pubblici, per esempio servizi ricreativi, dove un'organizzazione imprenditoriale, che combini la presenza e

---

<sup>27</sup> è il metodo attualmente usato dal progetto SCOPE cofinanziato dalla Commissione (Phare Business Support Programme) per le cooperative di lavoratori nei paesi candidati

<sup>28</sup> Il Parlamento Europeo vi ha fatto riferimento, per esempio, nelle risoluzioni G.U.128 16.5.1983 p.52, G.U. C 246 9.7.1987, p. 95, G.U. C 158 26.5.1989 p. 381 e G.U. C 61 28.2.1994, p. 233

<sup>29</sup> Comunicazione della Commissione "Servizi di interesse generale in Europa" COM/2000/0580 finale

l'influenza di diverse parti interessate, incluse le autorità locali, può incoraggiare un uso equo di tali servizi.

#### *4.2.4. Appalti Pubblici*

Le cooperative sono società ai sensi dell'art. 48 del Trattato di Roma. Di conseguenza, non dovrebbero essere escluse dagli appalti pubblici a causa della loro forma giuridica. Inoltre, la forma cooperativa può essere un modo utile per le imprese più piccole per raggiungere la necessaria massa critica e la varietà di servizi per partecipare agli appalti pubblici. L'accesso delle PMI agli appalti pubblici è una priorità del Programma multi annuale della DG Imprese.

Per migliorare gli studi in preparazione concernenti il miglioramento dell'accesso delle piccole imprese agli appalti pubblici<sup>30</sup> si rendono necessarie ulteriori informazioni in merito al grado di esclusione delle imprese cooperative dai contratti pubblici. La giusta considerazione dovrebbe essere data alla promozione della partecipazione agli appalti pubblici attraverso la formazione, l'informazione, i servizi di supporto e l'individuazione delle migliori pratiche.

#### *4.2.5. Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa ed organizzazione del lavoro*

La Raccomandazione della Commissione del 1994 sulla trasmissione delle piccole e medie imprese ha evidenziato la necessità per gli Stati membri di "promuovere la trasmissione dell'impresa ai lavoratori" attraverso una tassazione ridotta o sgravi fiscali. Nella Raccomandazione, la Commissione ha affermato che "Queste misure dovrebbero venire applicate in ugual modo ad un'impresa o ad una cooperativa di lavoratori creata dai lavoratori stessi"<sup>31</sup>. La successiva Comunicazione della Commissione<sup>32</sup> del 1998 ha evidenziato che in questo campo erano stati fatti piccoli progressi. Tuttavia, in diversi Stati membri si assiste ad un aumento del numero di trasmissioni ai lavoratori. Sebbene molte trasmissioni riguardino imprese in stato di insolvenza, le loro percentuali di sopravvivenza sono incoraggianti. Anche là dove esse poi falliscano, le regioni hanno avuto più tempo per adattarsi alle conseguenze occupazionali di una chiusura improvvisa e spesso inaspettata. Il contesto normativo che dovrebbe incoraggiare questi "acquisiti" da parte dei lavoratori necessita di un'analisi ulteriore. Esempi di regolamentazione effettiva esistono in alcuni Stati membri (es.: Legge. 49 del 27 febbraio 1985 - cd "legge Marcora" - in Italia).

La Commissione ha già pubblicato un documento di lavoro<sup>33</sup> sulla partecipazione finanziaria dei lavoratori nell'Unione Europea, mettendo in evidenza che gli schemi di partecipazione finanziaria sono in tutti i casi associati a livelli di produttività più alti. Inoltre, è inconfutabile<sup>34</sup> che l'aumento di produttività e di competitività deriva in particolar modo da una reale partecipazione dei lavoratori nel processo decisionale dell'impresa, che non sono interessati ad una mera partecipazione finanziaria.

Un metodo per aumentare l'importanza e il potere decisionale dei lavoratori che detengono quote consiste nel formare cooperative che gestiscano congiuntamente le partecipazioni. In Quebec la partecipazione attiva dei lavoratori viene incoraggiata attraverso di "cooperative di

---

<sup>30</sup> Progetto BEST nel Programma di lavoro 2001 della DG Imprese

<sup>31</sup> 94/1069/EC Commission Recommendation of 7<sup>th</sup> December 1994 on the transfer of small and medium sized enterprises, Article 7b. OJ L385, 31/12/1994, pp 14 – 17

<sup>32</sup> G.U. C 93 28.3.1998 p.2

<sup>33</sup> SEC(2001) 1308 26.7.2001

<sup>34</sup> v. "Shared Modes of Compensation and Firm Performance: UK Evidence" Martin J. Conyon e Richard B. Freeman di Harvard e LSE

lavoratori azionisti". Queste cooperative sono, in particolare, presenti nel settore manifatturiero, nella società dell'informazione e nei media.

#### *4.2.6. Aiuto allo sviluppo*

Non sono disponibili molte informazioni circa il rendimento a lungo termine di progetti cooperativi nei paesi terzi; tuttavia le cooperative possono costituire un efficace volano per lo sviluppo. Alcuni casi dimostrano che i progetti di sviluppo cooperativi raggiungono raramente risultati visibili nel breve periodo, mentre i progetti con un approccio dal basso verso l'alto (come la creazione di cooperative rurali) hanno avuto maggiore successo nel lungo periodo. Questi progetti di frequente sono basati sulla formazione di consulenti per le cooperative<sup>35</sup>. Essi riducono la possibilità di "perdita" dei fondi per lo sviluppo poiché i fondi vengono erogati direttamente ai cittadini e non canalizzati attraverso agenzie statali.

La Commissione potrebbe valutare l'ipotesi di riunire professionisti e funzionari responsabili dei progetti di sviluppo per valutare quanto si può apprendere dai progetti cooperativi precedenti. Il lancio di un programma specifico all'interno della DG Sviluppo potrebbe essere opportuno.

## **5. Assicurare un'accurata conoscenza del settore**

### **5.1. Struttura delle pubbliche amministrazioni**

La grande diversità delle imprese cooperative, e la loro intrinseca natura di imprese e di associazioni di persone, può aver portato ad una certa confusione, presso alcune autorità pubbliche, su come strutturare in maniera coordinata la loro normativa e il loro sviluppo. Questa situazione si riflette nel fatto che diversi ministeri all'interno di singoli Stati membri hanno responsabilità nel settore delle cooperative. In alcuni Stati sono state istituite delle unità interministeriali. A riguardo, nel recente periodo, i governi Europei si sono sforzati di aumentare la coerenza delle loro strutture amministrative. Oggi, sei Stati membri hanno un ministero che è direttamente responsabile dell'economia sociale. In alcuni Stati membri dipartimenti interministeriali sono stati creati per coordinare i ministeri coinvolti.

Nondimeno, le organizzazioni di cooperative si lamentano della scarsa conoscenza o, peggio, della poca comprensione della loro natura da parte delle autorità pubbliche. Questo atteggiamento può causare una mancanza di sensibilità verso il carattere specifico e i bisogni della impresa cooperativa nel contesto delle politiche più generali. Esiste anche il problema che, a volte, le organizzazioni delle cooperative non vengono consultate adeguatamente in merito ad iniziative normative che possono avere un impatto su di loro. Questa scarsa conoscenza del settore può anche comportare la perdita di opportunità di promozione del modello cooperativo quando, invece, potrebbe essere vantaggioso, per esempio nell'erogazione di servizi prima forniti da aziende pubbliche.

---

<sup>35</sup> Münkner Hans-H. "Co-operatives and State beyond Europe. The Making of International Co-operative Promoters the Case of Germany". Marburg 2000 p.14-15

## 5.2. Contatti con le Autorità nazionali

I contatti con, e tra, i servizi pubblici nazionali responsabili per la normativa e lo sviluppo delle cooperative generalmente sono stati piuttosto scarsi. Ciò può trovare spiegazione nell'organizzazione eterogenea di tali servizi negli Stati membri e nella natura trasversale delle attività cooperative in una grande varietà di settori. In alcuni Stati membri questo ha condotto allo stabilimento di *taskforces* o unità inter-ministeriali.

I contatti tra funzionari pubblici sono recentemente migliorati attraverso le negoziazioni nei gruppi di lavoro del Consiglio sullo Statuto della Cooperativa europea. Le Presidenze francese, svedese e belga hanno organizzato riunioni tra funzionari pubblici degli Stati membri e funzionari della Commissione in occasione di importanti conferenze e seminari. Una "Troika informale" è stata istituita su iniziativa delle autorità francesi, svedesi e belghe per migliorare il flusso di informazioni ed assicurare un approccio coerente tra le Presidenze. Questi contatti informali sono stati piuttosto generici e poco strutturati.

Il seguito effettivo delle raccomandazioni contenute in questo documento dipenderà da un continuo e strutturato dialogo con le amministrazioni nazionali. Si suggerisce perciò che venga istituito un gruppo di monitoraggio *ad hoc* composto da rappresentanti delle pubbliche amministrazioni (inclusi quelli dei paesi candidati). La grande diversità tra la normativa e lo sviluppo delle cooperative negli Stati membri rende molto proficui gli scambi di esperienze e gli esercizi di *benchmarking*. Questo gruppo *ad hoc* dovrebbe costituire la base per questo tipo di lavori nel futuro.

## 5.3. Mainstreaming

Anche all'interno della Commissione diversi servizi (DG) si occupano delle cooperative.

Per esser sicuri che gli interessi delle cooperative siano appropriatamente percepiti e tenuti in considerazione e per garantire un approccio coordinato da parte della Commissione, i contatti tra questi servizi dovrebbero essere rafforzati. L'Unità B3 della DG "Imprese" dovrebbe agire da canalizzatore per migliorare questi contatti. L'Unità dovrebbe agire anche come il principale (ma certamente non il solo) interlocutore per le associazioni del settore e dovrebbe essere in grado di trasmettere le preoccupazioni delle organizzazioni rappresentative del settore ai servizi competenti.

Non sarebbe, comunque, opportuno istituire un gruppo inter-servizi permanente sulle cooperative. Le politiche e i programmi europei che riguardano le cooperative sono troppo eterogenei per riunire intorno a un tavolo, regolarmente, tutti i servizi competenti per le cooperative. Un approccio più positivo ed efficace consisterebbe nello stilare un elenco di interlocutori, nei servizi competenti, ed avviare un processo attivo di informazioni reciproche sulle questioni di comune interesse. Per definire il contributo potenziale che le cooperative possono apportare al conseguimento degli obiettivi della Comunità, bisognerebbe instaurare un meccanismo automatico di consultazione della DG "Imprese" su tutte le proposte politiche rilevanti per le cooperative.

#### 5.4. Raccolta ed uso di dati precisi

La disponibilità di dati statistici accurati è uno strumento essenziale per comprendere la natura di un settore e per sviluppare politiche adeguate. Ad oggi, le informazioni statistiche sulle cooperative sono state basate sui registri delle imprese o su ricerche statistiche. L'alto livello di discrepanza nei dati raccolti ha reso impossibile un'accurata comprensione dell'importanza delle cooperative in Europa. Inoltre, la mancanza di fornitura regolare di dati rende impossibile avere una visione dinamica dello sviluppo delle cooperative nel tempo.

I dati forniti dai registri delle imprese, come quelli raccolti in 8 Stati membri nel 2001 da Eurostat, tendono a sottostimare l'importanza delle cooperative. In molti Stati membri questi dati non prendono in considerazione un gran numero di cooperative, cooperative che presentano una grande varietà di forme legali. I dati forniti dai registri delle imprese, d'altra parte, presentano il vantaggio di rendere possibile un'analisi delle attività in base al settore di attività usando i codici *NACE*.

Le ricerche statistiche sono normalmente condotte attraverso organizzazioni rappresentative<sup>36</sup>. La validità dei dati è strettamente legata alla qualità dei questionari. Questo sistema può anche comportare un doppio conteggio se una cooperativa è affiliata a più di un organismo federale. Le indagini possono includere molte attività che non sono strettamente intraprese dalle cooperative. Per esempio, molte cooperative hanno sussidiarie non-cooperative con un fatturato significativo. Frequentemente i dati relativi alle società associate ad una cooperativa di secondo grado potrebbero essere ripresi nella cifra d'affari o nelle tabelle relative all'occupazione.

Allo scopo di migliorare la comprensione del settore, potrebbe essere opportuno, nel breve periodo, far seguire allo Studio dei Registri delle Imprese, intrapreso nel 2001 da EUROSTAT e dagli istituti statistici nazionali degli Stati membri, uno studio analitico dei risultati.

Nel lungo termine, si suggerisce che i dati statistici siano raccolti usando sia i registri delle imprese che le indagini tecniche, come segue:

- 1) Accordi, per determinare definizioni ed indicatori comuni, tra istituti statistici nazionali e istituti cooperativi di ricerca.
- 2) Studio delle informazioni riportate nei registri delle imprese, svolti dagli uffici statistici nazionali degli Stati membri e coordinati da EUROSTAT.
- 3) Dati raccolti da imprenditori (ad esempio dalle organizzazioni rappresentative delle cooperative in ogni Membro Stato o da organizzazioni accademiche).
- 4) Raccolta e confronto dei dati a livello degli Stati membri per identificare e spiegare le differenze tra registro delle imprese e ricerche statistiche.
- 5) Raccolta e pubblicazione dei dati a livello europeo.

---

<sup>36</sup> per esempio uno studio fu finanziato dalla Commissione Europea nel 1997 e effettuato dalla Alleanza Cooperativa Internazionale

Questo processo dovrebbe avere luogo ogni 5 anni e vi dovrebbero essere integrati progressivamente i paesi candidati.

Sono stati intrapresi molti studi statistici sul settore cooperativo in Europa, che tuttavia evidenziano grandi differenze nei dati disponibili (vedi Allegato 2). Nella maggior parte degli Stati membri i Registri delle imprese e i rimborsi IVA permettono l'individuazione della natura giuridica cooperativa. Tuttavia gli studi effettuati indicano livelli più alti dell'attività cooperativa (il lavoro, la cifra d'affari, ecc.) che quelli basati sui registri delle imprese.

Sono stati fatti dei tentativi in più di uno Stato Membro<sup>37</sup> per compilare i dati sulla base della contabilità satellite alle contabilità nazionali. I risultati di questi esercizi, e i metodi utilizzati, possono formare la base di un utile scambio di esperienze tra i funzionari degli Stati membri e le organizzazioni statistiche nazionali.

### **5.5. Contatti con le Organizzazioni rappresentative delle cooperative**

Le cooperative sono ben rappresentate a livello europeo. Otto associazioni di settore<sup>38</sup> rappresentano le associazioni nazionali dell'Unione Europea, e molte di esse hanno esteso la possibilità di associarsi ai paesi candidati. Le associazioni settoriali coordinano la rappresentanza dei loro interessi comuni all'interno del Comitato di coordinamento delle Associazioni Cooperative europee (C.C.A.C.E.), che include, fra i suoi soci, anche alcune associazioni nazionali intersettoriali. La Commissione ha frequenti contatti con le associazioni settoriali e con il C.C.A.C.E. per quanto riguarda le questioni cooperative. Molte associazioni hanno ricevuto significativi finanziamenti europei per i loro progetti e attività.

L'Alleanza Cooperativa Internazionale (ACI), con sede a Ginevra, ha creato nel 1994 una struttura regionale ed ha ora un Vicepresidente e un Direttore per l'Europa. Nel passato, l'ACI Europa non è stata particolarmente attiva sulle questioni europee, ma ora il livello dell'attività sta aumentando, specialmente in vista dell'allargamento. Il ruolo dell'ACI di "guardiano" dei principi cooperativi, piuttosto che di gruppo di interesse settoriale, lo rende un importante interlocutore per la Commissione.

Nel 1998 la Commissione cercò di incoraggiare un miglior coordinamento delle organizzazioni rappresentative delle cooperative, mutue, associazioni e fondazioni (CMAF) attraverso la costituzione e il finanziamento di un Comitato Consultivo delle CMAF. La riorganizzazione della Commissione e la razionalizzazione delle strutture del Comitato, attraverso l'istituzione del Gruppo "Politica d'Impresa", ha condotto alla dissoluzione del Comitato Consultivo. Tuttavia, i soci del Comitato hanno costituito al suo posto una struttura di coordinamento più flessibile e autonoma - la Conferenza Europea Permanente delle CMAF.

La Commissione, e particolarmente la DG Imprese, proseguirà ed approfondirà il suo dialogo con le strutture rappresentative esistenti e prenderà in considerazione le loro opinioni.

Il movimento cooperativo continua ad avere un importante ruolo nell'orientamento delle attività della DG Imprese attraverso la *Professional Chamber* del Gruppo Politica d'Impresa (GPE) nel quale sono inseriti due rappresentanti delle organizzazioni cooperative.

---

<sup>37</sup> per esempio Spagna e Belgio

<sup>38</sup> ACME, CECODHAS, CECOP, COGECA, EUROCOOP, GEBC, UEPS, UGA

La Commissione ha promosso 7 Conferenze Europee dell'Economia Sociale nel periodo dal 1989 al 2001. La più recente è stata organizzata dal Governo svedese (Gävle, giugno 2001). Queste conferenze costituiscono un importante punto di contatto con le cooperative e le altre organizzazioni dell'economia sociale. Due altre conferenze sull'economia sociale e basata sulla solidarietà sono state organizzate dalle Presidenze Francese e Belga, quest'ultima con il supporto della Commissione. Nel corso del 2002, conferenze sull'economia sociale saranno organizzate in Spagna (Salamanca, maggio) e in Repubblica Ceca (Praga, ottobre). La Commissione continuerà ad assicurarne l'organizzazione pratica, pur incoraggiando le organizzazioni rappresentative e di governo ad assumere un ruolo guida nel loro svolgimento. È particolarmente importante che le organizzazioni e le amministrazioni dei paesi candidati possano, in futuro, essere maggiormente coinvolti nelle conferenze.