

# Libera cooperazione

## LA COOPERAZIONE NEL FUTURO

*Come riaffermare valori,  
ruolo e missione  
dell'impresa cooperativa*

*Roma, 1 marzo 2006*

Marzo/Aprile 2006

Mensile di informazione  
dell'Associazione Generale  
delle Cooperative Italiane AGCI

Pubblicazione mensile - Distribuzione gratuita - Poste Italiane SpA -  
Spedizione in Abbonamento postale D.L. 353/2003  
(conv. in L. 27.02.2004 n. 46) art. 1 comma 2 DCB - ROMA

### **Libera Cooperazione**

Anno VIII Nuova Serie - n. 27/28 **Marzo/Aprile 2006**

Registrazione n. 227/1997 del 24.04.1997  
Pubblicazione mensile - Distribuzione gratuita - Poste Italiane SpA  
Spedizione in Abbonamento postale D.L. 353/2003  
(conv. in L. 27.02.2004 n. 46) art. 1 comma 2 DCB - ROMA  
Contiene I.R.

#### **Editore**

Associazione Generale delle Cooperative Italiane  
via Angelo Bargonì 78 - 00153 Roma

#### **Direttore**

Maurizio Zaffi

#### **Direttore responsabile**

Maurizio Zaffi

#### **Collaboratori**

Raffaella De Rosa, Carlo Pasqualini, Filippo Turi

#### **Segreteria di redazione**

Nicola Ascalone, Stefano Pasqualini, tel. 06.58327214

#### **Stampa**

I.F. Chitarrini Sas - Centro Stampa - Roma

#### **Redazione e Amministrazione**

via Angelo Bargonì 78 - 00153 Roma  
tel. 06.58328364 - fax 06.58328350  
info@agci.it www.agci.it

Finito di stampare Aprile 2006

## Sommario

### **SPECIALE**

#### **LA COOPERAZIONE NEL FUTURO**

Come riaffermare valori, ruolo e missione dell'impresa cooperativa

Atti della Tavola Rotonda AGCI (Roma, 1 marzo 2006)

#### **Introduzione**

*Dott. Maurizio Zaffi*, Presidente nazionale AGCI

#### **Interventi**

*Prof. Francesco Capriglione*, Ordinario di Diritto degli Intermediari e dei Mercati Finanziari-Università Luiss Roma

*Prof. Gustavo Visentini*, Ordinario di Diritto Commerciale - Università Luiss Roma

*Prof. Andrea Zoppini*, Ordinario di Analisi Economica del Diritto - Università di Roma Tre



**AGCI**



## La Cooperazione nel futuro

**Come riaffermare valori, ruolo e missione dell'impresa cooperativa  
Tavola rotonda, Roma, Residence Ripetta, 1 marzo 2006**

*Dall'unitarietà del movimento cooperativo all'affrancamento dai partiti, dalle discusse modifiche prodotte dalla legge sul socio lavoratore alle nuove condizioni create dalla riforma del diritto societario: l'AGCI (5.544 cooperative, 264.215 soci e 5.396 milioni di euro di fatturato) ha affrontato il 1 marzo scorso in una tavola rotonda il complesso dei problemi delle cooperative, all'indomani di un periodo in cui l'intero movimento è stato al centro dell'attenzione dei media a seguito della vicenda Unipol. Un'attenzione che, tra strumentalizzazioni politiche e processi sommari, non ha consentito di affrontare realmente problemi che pure esistono, e di rispondere alle tante critiche con una seria proposta per una nuova governance del sistema, in grado di garantire trasparenza, evitare distorsioni, distinguere piccole e grandi cooperative nelle varie specificità, e valorizzare principi, valori e missione della cooperazione come sanciti nella Costituzione.*

*Con questo spirito, e con un approccio decisamente analitico, l'AGCI ha voluto quindi affrontare i temi della misura della mutualità, delle imposizioni ed agevolazioni in materia fiscale, e delle attività di controllo, revisione e certificazione dei bilanci, fino agli aspetti legati all'accesso al credito e alle banche di credito cooperativo. Tra gli orientamenti espressi, particolare accento è stato posto sull'esigenza di revisione della legge sul socio-lavoratore, sulla necessità di definizione di più uniformi, trasparenti e stringenti regole sulla vigilanza e sulle regole con cui, senza privilegi e handicap, le cooperative possono vincere le sfide di una corretta competitività.*

*Moderata da Franco Locatelli, editorialista del Sole-24 Ore, la tavola rotonda ha visto la partecipazione dei professori Francesco Capriglione (Ordinario di Diritto degli Intermediari e dei Mercati Finanziari-Università Luiss Roma), Gustavo Visentini (Ordinario di Diritto Commerciale – Università Luiss Roma), Andrea Zoppini (Ordinario di Analisi Economica del Diritto – Università di Roma Tre), alla presenza di rappresentanti del mondo politico, sindacale e della cooperazione.*

### Introduzione di Maurizio Zaffi, Presidente Nazionale AGCI

Ringrazio tutti per la presenza e particolarmente le Autorevoli Personalità che hanno accolto il nostro invito a partecipare alla tavola rotonda: il loro apporto son certo ci sarà prezioso per definire i problemi attuali più importanti delle imprese cooperative e la loro collocazione nell'odierno contesto socio-economico del Paese. Scopo di questo incontro è infatti trattare alcuni temi fondamentali per il presente e per il futuro dell'intero Movimento cooperativo. Alla vostra attenzione, in primo luogo, voglio proporre la questione del ruolo delle Centrali cooperative in rapporto, da un lato, alla necessità di rispettare l'autonomia dei sodalizi aderenti e, dall'altro, al cosiddetto "processo di affrancamento" delle stesse dai legami partitici, di cui negli ultimi tempi si è tanto parlato e scritto.

Passerò quindi al tema della disciplina e poi della Governance delle imprese cooperative, ovvero dell'insieme delle loro regole costitutive e di funzionamento, così come ridefinite, in un modo a parere di molti non sufficiente, dalla recente riforma del Diritto societario, per proseguire con alcune considerazioni – per noi basilari – sul concetto di "prevalenza", con particolare riferimento alla mutualità ed alle conseguenze in tema di agevolazioni, fiscali e non. Esprimerò poi la nostra posizione circa gli effetti sulla stessa natura dell'impresa cooperativa, prodotti dall'attuale disciplina del socio lavoratore realizzata con la legge n. 142/01, appena corretta dalla legge n. 30/03.

Da ultimo, completerò il quadro dei punti fondamentali con un breve commento sul regime dei controlli, delegati diretti ed esterni, secondo quanto stabilito dal D. Lvo n. 220/02. Queste alcune tra le più rilevanti questioni individuate per la vita delle cooperative. Il dossier distribuito comprende schede sintetiche sui punti da affrontare per rimettere in carreggiata il cammino del Movimento sulla strada maestra, che è la coerenza con i nostri principi e valori di sempre. Questi principi e questi valori – e non solo a nostro giudizio – fanno permanere per la cooperazione una funzione fondamentale anche nel mondo dell'economia globale, quali fattori di equilibrio rispetto alle tensioni che ne derivano.

### Ruolo delle Centrali cooperative e processo di affrancamento

Prendo le mosse dai ricorrenti appelli all'obiettivo dell'unità del Movimento Cooperativo: gli ultimi, in ordine di tempo, sono di questi giorni e si inseriscono nel clima generale di dibattito e di dialettica, anche accesa, recentemente fioriti intorno alle cooperative, quotidianamente alimentato dai media.

L'unità resta un orizzonte comune, ma ritengo fuorviante inseguire tale traguardo in una forma strutturale qualsiasi o ricorrendo a soluzioni artificiali. Onestamente, anche la possibilità di unificare le Centrali - al di là dell'unità dei Movimenti organizzati - ci sembra al momento lontana, atteso il costante manifestarsi di differenti concezioni della stessa funzione della cooperazione e del ruolo delle Associazioni rappresentative del Movimento, nonché l'emergere di talune tentazioni di egemonizzazione.

Secondo AGCI, ingabbiare il dibattito sulle prospettive delle Centrali cooperative in una ciclica rincorsa all'unità, significa di fatto fornire messaggi destinati a sviare energie meglio indirizzabili alla soluzione dei problemi di fondo dell'intero Movimento.

Dunque, l'unificazione è ancora, ad oggi, solo un orizzonte: e questo non tanto e non solo per la ragione, che spesso viene addotta, del perdurare e, anzi, del cristallizzarsi dei differenti riferimenti ideologici di ciascuna Centrale. Oggi sono ancora influenti, ma in misura certamente più limitata rispetto al passato. In certi casi, il rapporto sussiste magari anche per convenienze di ordine, per così dire, "strumentale", piuttosto che storico-culturale.

Tutte le Centrali - *Legacoop*, *Confcooperative*, *AGCI* a partire dal dopoguerra, *U.N.C.I.* ancor più recentemente ed *Unicoop* negli ultimissimi tempi - sono nate con un riferimento di tipo ideologico. *Confcooperative* e poi *U.N.C.I.* tut-



Maurizio Zaffi, Presidente nazionale AGCI.

tora si identificano con il movimento cattolico. Legacoop era formalmente articolata in tre correnti - comunista, socialista e repubblicana - intese come realtà organizzate e rappresentate al suo interno. *AGCI* si riconosceva, in prevalenza, nell'area di estrazione laica: repubblicana e socialdemocratica e, in minor misura, socialista e liberale. Infine, *Unicoop* nasce come emanazione, più o meno diretta, dell'area della destra politica che fa capo ad Alleanza Nazionale.

Un affievolimento dei legami partitici - dovuto anche al generale appassimento delle ideologie - è indubbio, pur se in misura e con intensità differenti.

Per *AGCI*, l'affrancamento è dipeso, più che da scelte di gruppi dirigenti, dalla modificazione profonda della base associativa, costituita oggi da sodalizi i cui Presidenti e soci, quanto a convinzioni politiche, coprono l'intero spettro dei partiti.

Di fatto, ogni Movimento, anche in ragione della sua composizione, è nelle condizioni di affrontare, con maggiore o minore intensità, il percorso volto a rendersi più autonomo. E può poi sorprendere, ma vi sono fasi in cui la "qualità" del rapporto tra Cooperazione e forze politiche muta indipendentemente o anche in virtù di un maggiore o minore consolidamento del rapporto stesso.

Incidentalmente osservo che l'affrancamento, nella nostra esperienza, non ha significato, sul piano pratico, il venir meno dei rapporti con le forze politiche, non foss'altro per il ruolo rilevante che queste svolgono nelle Istituzioni sul piano della legislazione, della programmazione e della gestione degli interventi di sostegno e di sviluppo dell'economia e del lavoro, a livello centrale ma, ancor più, a livello periferico.

Ma torno all'appassimento dell'influenza dei riferimenti originari: anziché permettere ai Movimenti di convergere su forme unificanti, ci fa assistere a ulteriori ramificazioni organizzative. Per la Cooperazione, l'ultima, nel 2004, è avvenuta con la nascita della quinta Centrale cooperativa, ma altre erano "germinate", per così dire, in precedenza. Può sembrare un'anomalia, ma è la realtà che svela tendenze di fondo valide anche per altre aree delle organizzazioni produttive e sociali.

*AGCI* è notoriamente portatrice di una visione pluralista del mondo della Cooperazione, perché essa non è riconducibile per storia, cultura ed esperienze ad un unico modello: riteniamo, tuttavia, che il proliferare di soggetti oltre le reali esigenze di rappresentanza, indebolisce il ruolo e la forza contrattuale del Movimento stesso.

La pluralità dei Movimenti non è causa del *minus* di potenziale - come qualcuno pretende - nell'elaborazione degli apporti da offrire ai tavoli dei confronti (concertazione di

## 4 SPECIALE La cooperazione nel futuro

prima o seconda o altra maniera poco importa) ai fini della sintesi politica, ma produce una debolezza di incisività del Movimento, nonostante esso sia in grado di mettere in campo dati importanti sui risultati delle imprese cooperative per produttività, tassi di crescita numerici e dimensionali, di addetti, etc.

Per la Cooperazione italiana, continua quindi a porsi il problema di diventare Soggetto attivo e interlocutore qualificato nella programmazione delle politiche governative nazionali, territoriali e comunitarie. Va compiuto ogni sforzo per superare gli ostacoli che ci impediscono di proporci in modo univoco ed intendiamo lavorare per questo fine, nell'interesse dei nostri associati. Vale osservare però che, ai fini dell'acquisizione della Soggettività politica, non è mai stato influente l'istituto del riconoscimento giuridico - risalente alla Basevi - di cui le Centrali italiane sono dotate, diversamente da altre Associazioni di imprese e dalle stesse esperienze cooperative Europee.

È indispensabile, a nostro giudizio, dare efficacia ai potenziali dei Movimenti: in ciò individuiamo il ruolo prioritario delle Centrali. Condizione indispensabile per poter avviare un colloquio "maturo" ed un confronto costruttivo all'interno dell'intero Movimento - nella prospettiva di perseguire quanto meno la necessaria unità d'azione possibile sui problemi concreti, comuni a tutte le imprese cooperative - è il reciproco rispetto tra gli interlocutori, accompagnato dalla pratica convinta del dialogo e del confronto, dalla salvaguardia dell'autonomia di giudizio e dalla difesa dei valori e degli impegni rappresentativi di cui ogni Associazione è portatrice. Ma è essenziale la rinuncia a pretese di esclusività. Infatti, il ricordo delle differenti origini delle Centrali, non ci deve impedire di porre in primo piano soprattutto la diversa composizione delle rispettive basi associative: inevitabilmente, influisce sugli orientamenti e sulle propensioni strategici. Intendo qui riferirmi, in modo particolare, alla struttura dimensionale, organizzativa e in qualche modo settoriale dei sodalizi associati alle diverse Centrali.

*Legacoop*, vede la presenza di un gran numero di aziende di notevoli dimensioni. *Confcooperative* conta, tra le sue aderenti, importanti consorzi o comunque aggregazioni organiche consolidate e la maggior parte delle BCC italiane. *AGCI*, invece, vanta una base associativa più minuta e, per così dire, "polverizzata", che è costituita da un minor numero di imprese medio-grandi, accanto ad una grandissima quantità di piccole realtà, con bassi livelli di capitaliz-

zazione e di patrimonializzazione: sono quelle maggiormente a rischio in un mercato globalizzato in cui la concorrenza risulta sempre più accentuata.

Nel suo complesso, è però l'intero Movimento cooperativo a essere composto in prevalenza di piccole e piccolissime imprese, abbastanza conforme alla realtà del tessuto produttivo nazionale.

Stando così le cose, come costituire allora quella "massa critica" indispensabile per poter incidere in qualche misura sulle scelte politiche che coinvolgono il mondo della Cooperazione?

Come e con chi è possibile un recupero della capacità d'iniziativa del Movimento?

Bisogna che ce lo diciamo, il censimento recentemente condotto sulla base del numero di iscrizioni al nuovo Albo delle Società cooperative ci consegna un dato significativo: le cooperative, aderenti e non aderenti alle Centrali, sono in totale 70/80.000. Si consideri, solo per fare un esempio, che Confartigianato riunisce oltre 1.300.000 aziende.

Se, per le cooperative che rappresentiamo, i problemi concreti, le loro soluzioni e le conseguenti strategie di organizzazione sono - come realmente sono - vicinissimi a quelli di altre categorie di imprese (artigiani, agricoltori, piccoli commercianti, etc.), allora sembra coerente prendere seriamente in considerazione l'ipotesi di realizzare - come Movimento - alleanze anche "all'esterno", con le rappresentanze di dette categorie, nell'intento di costituire quella "massa critica", di cui sopra dicevo, che può davvero determinare un'influenza reale nei rapporti con i Governi centrali e locali.

In coerenza con quanto espresso, *AGCI* è ben disponibile per l'elaborazione, all'interno del Movimento cooperativo, di piattaforme comuni relative ai problemi di fondo e, nel contempo, ha già avviato e intende intensificare rapporti con le Associazioni delle imprese artigianali, agricole, commerciali, del terziario, della piccola e media industria, etc.

Di fatto, *AGCI*, oltre a 5500 sodalizi cooperativi, già associa, con affiliate circa 25.000 aziende, diverse Associazioni di secondo grado di imprese individuali o di società di persone e di capitali *non cooperative*, di dimensioni medio-piccole che mi piace ricordare (A.I.C., A.M.P.I., C.I.C.A.S., F.AGR.I., F.E.N.A.P.I., U.C.I., UNIMPRESA). Queste imprese sono attive nell'ambito dell'artigianato, della produzione manifatturiera e agricola e, più in generale, nel terziario avanzato: il rapporto con esse, si rivela già molto promettente sul piano dei

risultati, ed è particolarmente importante per le politiche aziendali in tema di innovazione e di integrazione operativa. Tutto questo ovviamente comporterà un ripensamento delle metodologie dell'interlocuzione istituzionale – specie in considerazione del fatto che il decentramento politico-amministrativo in atto recherà una moltiplicazione dei riferimenti istituzionali, AGCI rafforzerà la propria azione nei territori – ma, ancor più a monte, avvierà una revisione delle strategie e delle politiche organizzative, per sostenere nel migliore dei modi anche i nuovi associati.

Ci si impone di rappresentarli al pari di quanto siamo impegnati a fare per il nucleo dei Sodalizi cooperativi, ovvero per il cosiddetto "core" istitutivo ed originario.

Come strategia di prospettiva, ci proponiamo pertanto di sviluppare capacità progettuali, qualità, professionalità e quantità dei servizi alle aziende, affinché esse possano competere anche su altri piani oltre a quello dei costi. Dobbiamo approntare idonei strumenti – tra cui quelli per garantire l'accesso al credito, in vista della piena applicazione degli accordi di Basilea 2, come banche da costituire o acquisire o come istituti di garanzia, ecc. - e metodi di gestione per elevare il grado di imprenditorialità delle imprese cooperative - salvaguardandone al contempo le specificità - e pure, a questo punto, delle realtà non cooperative come, in genere, delle organizzazioni produttive *non profit*, con attività, problemi e difficoltà analoghi a quelle dei sodalizi cooperativi.

Nello scenario di prospettiva che non vede particolari spunti di arresto del declino del nostro sistema economico produttivo, abbiamo scelto di dedicare ogni sforzo per avviare concretamente il processo - soprattutto culturale - per portare i nostri aderenti alla consapevolezza **di essere e di comportarsi come imprese** e far assumere ad AGCI **la qualità di efficiente Associazione di imprese**, capace *in primis* di individuare i fabbisogni delle associate per allestire e renderne idonei i servizi e gli strumenti per farvi fronte. Il

tutto sempre restando leali alla missione, ai nostri valori ed agli interessi delle imprese associate, per concorrere così allo sviluppo della competitività del sistema Paese, nei contesti allargati del mondo globalizzato.

### La Riforma del Diritto societario: *governance cooperativa, grado di mutualità, fiscalità*

I temi della disciplina della Società cooperativa e della "Governance", come il tema della mutualità con le connesse norme sostanziali e procedurali relative alla prevalenza, vanno certamente riferiti alla Riforma del diritto societario. La Riforma era dovuta ed attesa perché si potesse non solo ammodernare il sistema normativo, ma anche porre a disposizione del sistema produttivo una disciplina moderna al passo con l'urgenza di costruire un contesto da caratterizzare con potenziali più dinamici per porci all'altezza dei mercati globalizzati.

Dopo 60 anni, qualunque sia il prodotto, la Riforma del diritto societario si imponeva ed oggi la assumiamo come un dato di fatto.

Nonostante diverse perplessità, più volte da noi – e non solo da noi – manifestate in altri momenti ed in altre sedi, il giudizio sulla recente Riforma è complessivamente positivo. Il merito principale della nuova disciplina è aver ricondotto all'unità l'istituto della società cooperativa, che la legge di delega aveva invece messo in discussione.

Sta però di fatto che le soluzioni individuate dal legislatore hanno seguito la vecchia strada del Codice Civile del '42: sancita la disciplina generale per le Società di profitto è stata prevista l'applicazione analogica per le imprese cooperative, così assimilate alle prime per numerosi, importanti aspetti.

Vi sono certamente elementi di coerenza nella nuova disciplina con gli obiettivi essenziali giustamente perseguiti anche per le cooperative. Sono, con tutta evidenza, principalmente i seguenti:

1. consentire la crescita dei potenziali produttivi ed economici, fondamentali per lo sviluppo e per il consolidamento aziendale, in modo dinamico e per incidere sul grado di competitività;
2. responsabilizzare i portatori del capitale di rischio quindi i soci e, in generale, gli *stakeholders* (dai fornitori ai lavoratori dipendenti, dagli investitori alle Istituzioni nazionali e locali) alla partecipazione ed al controllo.

Più di qualche dubbio sul grado di fruibilità per le imprese cooperative delle forme previste dalle normative, quanto ad assetti alternativi degli organismi statutari e per il controllo interno ed esterno, pure è lecito. Ma è condivisibile totalmente il favor dato dalla Riforma alla larga autonomia delle compagini sociali per molte aree decisive della vita e



## 6 SPECIALE La cooperazione nel futuro



gestione aziendale. Non siamo però d'accordo con chi sostiene che, per il momento, non è proprio il caso di affrontare qualsiasi ipotesi di correzione, di interpretazione o di rettifica, solo per il fatto che le nuove norme sono in una fase "sperimentale". È vero il rischio che, solo a parlarne, si possa aprire una fase di incertezza normativa che la Riforma avrebbe testé chiuso, ma noi riteniamo che le incertezze normative siano un fatto già concreto.

Probabilmente, quando si farà un riscontro con la realtà, si constaterà che:

1. l'applicazione per analogia della forma SpA, in mancanza di previsione statutaria difforme, sarà dovuta più a scelte non meditate o non informate da parte di molte attuali Srl, convinte invece di rimanere tali;
2. anche quando sia stata prevista statutariamente l'applicabilità per analogia della normativa sulle Srl, si potrà verificare che le compagini interessate si trovino di fronte a qualche evenienza impreveduta nel ricorrere al credito tramite strumenti finanziari dovendosi appellare solo a investitori istituzionali e non potendo fare ricorso al libero mercato;
3. la possibilità di ricorrere a modelli di articolazione dei poteri decisionali e di controllo diversi dai tradizionali sarà stata, di fatto, raramente presa in considerazione.

È nostro convincimento che le parti specifiche per l'impresa cooperativa previste dal Codice civile innovato debbano essere integrate con un miglior coordinamento con le norme transitorie e di attuazione, nonché con la legislazione settoriale (vi comprendiamo anche la L. 59/92) che poi è ancora quella che incide maggiormente sulla vita dei sodalizi, nella maggior parte legata cronologicamente a scelte del periodo anteriore alla Riforma.

A questo riguardo, occorre essere consapevoli che il problema del raccordo si pone già e si porrà in modo ancora più accentuato, con riferimento alle varieguate legislazioni regionali coinvolgenti ormai quasi totalmente le attività delle imprese cooperative.

Restando alla cosiddetta Riforma generale, le difficoltà, già sul piano interpretativo, sono piuttosto importanti. Ad esempio occorre un miglior raccordo con alcuni meccanismi procedurali e obbligatori (certificazioni e bilanci straordinari) che si innescano nei casi di avvio verso la ora possibile trasformazione "eterologa", sia volontaria sia involontaria, come nell'eventualità della perdita non voluta dei requisiti della prevalenza.

Quindi la questione della mutualità prevalente e della sua misura, come indicato nella scheda, è incisivamente insufficiente nel criterio di tipo quantitativo dettato allo scopo dalla Riforma. Fra l'altro, ci interessa qui dichiararlo la pratica conseguenza per i sodalizi "prevalenti" è l'agevolazione fiscale che alla fine, rispetto alle società "lucrative" che pagano il 33% sul reddito della società, non è poi tanto attraente: sugli avanzi di gestione prodotti, le cooperative pagano se prevalenti dall'8 al 10%, per le non prevalenti l'aliquota è intorno al 23%. L'interesse alla "prevalenza" nasce però dal fatto che l'evoluzione delle normative regionali porta a rendere possibile solo a questo tipo di sodalizi la titolarità di agevolazioni non fiscali cosiddette reali: interventi di sostegno finanziari, di garanzia credito, concessioni di aree, etc.

Un punto rilevante che occorre migliorare è poi la questione della *Governance* che, tradotta in termini molto poveri, è il rapporto tra soci e management e l'effettiva partecipazione democratica alle scelte gestionali con l'esercizio del principio "una testa un voto". Naturalmente la questione *Governance* riguarda tutte le imprese, non solo le cooperative. Può accadere in queste che i soci abbiano diritti condizionati e aspettative rese più "esigue" sulla base di qualche meccanismo praticabile, sostanzialmente con effetti analoghi, ai patti di Sindacato o alle scatole cinesi.

Noi abbiamo però nel nostro DNA, cioè in quello della Cooperazione vera, criteri per i quali la responsabilità del cd "management" nelle nostre imprese deve trovare i controlli formali e professionali, non già soltanto sui risultati o sui modi di operare ma, essenzialmente, anche sull'adeguatezza dei manager a costruire le condizioni per l'effettiva e continua partecipazione dei soci alla vita della loro impresa non solo con la presenza all'assemblea annuale di bilancio. Probabilmente, si impone la necessità di impostare i ragionamenti in modo diverso per le grandi e consolidate imprese cooperative dotate di strutturazione, tecnica e managerialità, di adeguate professionalità, rispetto alla gran parte delle cooperative in cui il processo di dimensionamento, la disponibilità di manager, ma anche di strumenti per l'esercizio del controllo, sono ben lungi dal poter essere presunti come idonei.

Per noi più che ridefinire quindi modelli di *Governance*, occorre ridare alla governance un senso coerente ai nostri principi, adottando prassi, criteri di gestione, ma soprattutto criteri di rapporto all'interno delle aziende, perché la

governance assicuri la trasparenza della gestione anche dal punto di vista dei vincoli di democrazia, di partecipazione e di rendiconto sulla realizzazione dei valori cooperativi. Tutto ciò non ce lo può dare nessuna riforma legislativa, ma certamente lo potremmo realizzare con la vera partecipazione degli amministratori, del management e dei soci delle diverse categorie.

La Cooperazione ha le carte in regola per vantare la meritevolezza che gli va riconosciuta. Non è tanto l'8% del PIL prodotto oggi dalle imprese cooperative, non è tanto l'aver raddoppiato il numero dei soci - passati da 4 a 8 milioni in 10 anni -, non è tanto non aver prodotto - come la grande impresa - espulsioni di categorie dei lavoratori delle nostre aziende, ma il valore è il complesso delle iniziative che ci hanno visto in prima battuta nei processi di inclusione lavorativa ed orientate alla riduzione delle disegualianze.

### Disciplina del Socio lavoratore

Continuiamo a sostenere che la relazione fra il socio lavoratore e la propria cooperativa si configura in modo a sé stante e che la soggettività del socio nella cooperativa presenta delle specificità tali da non renderlo assimilabile a nessun'altra figura contrattuale.

Infatti, la prestazione di lavoro, nelle imprese realmente cooperative, viene svolta nell'ambito di società costituite prevalentemente dai lavoratori stessi, allo scopo di svolgere un'attività economica organizzata in impresa; in esse, lo scopo mutualistico è tuttora di gran lunga prevalente ed è la stessa causa che, a differenza di altre forme societarie, caratterizza il contratto. Vi è l'esigenza di differenziare la disciplina delle prestazioni di lavoro in relazione alle caratteristiche specifiche dell'attività lavorativa nell'ambito della concreta articolazione e organizzazione della impresa cooperativa, ma continuiamo a ritenere indispensabile la modifica di una legge (la n. 142/01 - appena corretta dalla n. 30/03) che rivela rigidità ideologiche e che contiene norme incompatibili con la vita delle vere cooperative: essa ha concluso la progressiva assimilazione del socio lavoratore al lavoratore dipendente e ciò è esiziale per la formula cooperativa. Questa è nata, ricordiamocelo sempre, oltre 150 anni fa, sulla base di una scelta niente affatto teorica e cioè "capitale e lavoro nelle stesse mani", proprio quale soluzione per evitare il conflitto tra i due fattori indispensabili per la produzione, ovvero per la creazione della ricchezza. Questi fattori nella loro sintesi costituiscono il "plus" che determina la fortuna dell'iniziativa economica, svolta in chiave di mutualità e solidarietà, riscontrabile nella esperienza propria di ogni vera cooperativa. Gli obiettivi della L. 142/01 erano e sono senz'altro elogiabili, ma non le soluzioni per raggiungerli. È ben vero che chiunque presti lavoro

- nel senso che impieghi energie fisiche e intellettuali - in qualunque contesto delle attività economiche, deve godere di forme di protezione, se non altro dirette a valorizzarlo e a tutelarlo rispetto ad evenienze ed a rischi che potrebbero comprometterne la stessa capacità. Ma, in realtà, le forme sono diverse: lavoro associato, lavoro autonomo, lavoro professionale, lavoro artigiano, lavoro dipendente, ecc., così come lo sono le attività basate sull'apporto delle persone. Quindi le soluzioni per tutele, o chiamiamole salvaguardie, possono essere legate alla natura delle prestazioni e ai contesti e ai modi in cui le prestazioni personali vengono rese. L'errore è ammettere l'alterità tra socio lavoratore e cooperativa. Ed è poi previsione incoerente, se non contraddittoria, che vi possa essere un soggetto terzo, il Sindacato, il quale ha certamente titolo a rappresentare e tutelare i lavoratori dipendenti anche nell'impresa cooperativa, ma non può proporsi alla stessa cooperativa - se è cooperativa vera - come tutore del socio lavoratore, quando questi esplica la propria responsabilità nella gestione dell'impresa tramite la partecipazione agli organismi societari.

La cooperativa è l'impresa in cui il socio mantiene tutte le responsabilità e i rischi, per così dire, del "capitalista" e sul quale incombe il dovere, oltre che la titolarità del diritto, di predisporre con lo Statuto, i Regolamenti, ecc., la vera difesa di tutti i suoi diritti: dalla valorizzazione della sua persona, come complesso di attese professionali e di vita, cui si legano anche i destini della propria famiglia, al conseguimento dell'apporto solidale degli altri soci.

Sono ben diverse l'ampiezza e la natura degli interessi che vanno tutelati per il socio lavoratore, rispetto alla gamma dei diritti meritevoli di tutela per il lavoratore dipendente. Anche la cd "Riforma Biagi" ha proseguito la tendenza a non dar credito alla cooperazione. Per le cooperative, la certificazione, pur nel dissenso di alcuni interpreti, diviene sempre obbligatoria - non già quindi basata sul concorso delle due parti, come accade per le altre imprese - ma coinvolge, oltre ai rapporti disciplinati con le forme della I parte della Biagi, anche le prestazioni che la cooperativa stessa ha stabilito di disciplinare con il Regolamento interno, mediante il ricorso alla forma del lavoro dipendente.

Così si inseriscono elementi di rigidità proprio nelle imprese mutualiste, ove è più elevato e consueto il ricorso all'auto-disciplina regolamentare, per decidere ad esempio la distribuzione del lavoro tra i soci in ragione delle commesse e delle richieste del mercato.

I problemi che abbiamo posto sono reali e richiedono soluzioni innovative: saremmo veramente lieti e pienamente disponibili, se nel Sindacato emergesse la possibilità di considerare, per questo obiettivo, anche la strada di soluzioni rientranti nella validità ricordata dell'autonomia collettiva.

## 8 | SPECIALE La cooperazione nel futuro



### Controlli delegati diretti ed esterni

Da ultimo, una breve riflessione sulle norme vigenti in materia di vigilanza.

È noto che tutti gli Enti cooperativi sono soggetti ad un'attività di controllo, risalente alla legge Basevi e affidata per delega alle Centrali cooperative per i propri iscritti, denominata "revisione cooperativa". Essa è diretta oggi essenzialmente a valutare il grado di mutualità del sodalizio, include anche l'accertamento della consistenza dello stato patrimoniale, la valutazione dei criteri di gestione, etc., e va finalizzata in qualche modo, almeno per noi, al servizio cioè all'assistenza per i problemi dell'impresa.

AGCI ha positivamente sperimentato da qualche anno, per questa funzione, il criterio di rivolgersi e "abilitare" candidati iscritti o segnalati dagli Ordini professionali (commercialisti, ragionieri, etc.) e di affidare l'incarico di revisione ai professionisti che manifestino reale interesse per il fenomeno "cooperazione".

Ad evitare la posizione "scomoda", e in alcuni casi "eccepcitaci", o anche semplicemente il sospetto, del "controllore-controllato" nell'impiego dei revisori per la vigilanza ordinaria, AGCI non ricorre mai a dipendenti delle proprie strutture centrali o periferiche e fa divieto ai membri e diri-

genti delle stesse strutture – ancorché non dipendenti – di svolgere incarichi di revisione.

Com'è noto, poi, gli Enti cooperativi di maggiore consistenza patrimoniale, economica e finanziaria, oltre alla predetta vigilanza, ma con cadenza annuale, in analogia a quanto previsto per le imprese capitalistiche di maggiori dimensioni, sono assoggettati a certificazione di bilancio da parte di Società di revisione iscritte all'Albo speciale di cui all'art. 8 del DPR n. 136/75, ovvero autorizzate dal Ministero delle Attività Produttive, ai sensi della L. n. 39/1966. Queste Società sottoscrivono apposite convenzioni con le Centrali cui le cooperative interessate aderiscono: AGCI ne ha in essere 35 con altrettante Società di revisione e certificazione, tra le quali anche le più note. Ciò perché AGCI lascia ai propri associati piena libertà di scelta della Società convenzionata cui rivolgersi e con la quale concludere i contratti di committenza, con la sola riserva della coerenza con le convenzioni sottoscritte dall'Associazione medesima e notificate al Ministero vigilante. Tutto ciò con l'impegno di rispettare le condizioni generali di tariffa, i contenuti prefissati ed il limite massimo dei due mandati. Nessuna di queste Società è direttamente promossa da AGCI.

AGCI, con le soluzioni anzidette, ritiene di garantire il principio della terzietà nello svolgimento delle funzioni di controllo ed opera costantemente per assicurarne il rispetto, nella convinzione che detto principio costituisce uno degli elementi che debbono connotare i comportamenti delle Centrali nell'agire cooperativo. Questo principio dovrà trovare coerente rispondenza anche nelle soluzioni da adottare per il previsto affidamento alle Centrali riconosciute dei controlli per gli enti cooperativi non aderenti.

\*\*\*\*\*

Concludo questo troppo lungo discorso con una specie di dichiarazione di fede. Al contrario di quanto si possa pensare, e cioè che l'unica forma di impresa sia quella di capitali, in Europa e nel mondo la **formula cooperativa** - modo del tutto peculiare e diverso di organizzare i fattori produttivi dell'impresa senza fini di lucro - sta registrando una notevole espansione: infatti essa è ritenuta ed avvertita come **formula capace di attutire i conflitti sociali e di attenuare i riflessi negativi, in tema di esclusione sociale, che possono derivare dalla globalizzazione dell'economia non governata.**



Franco Locatelli, Editorialista del *Sole-24 Ore* (a sinistra), ha moderato la tavola rotonda AGCI del 1 marzo scorso.

## Intervento di Francesco Capriglione Ordinario di Diritto degli Intermediari e dei Mercati Finanziari - Università Luiss "Guido Carli" di Roma

1. La prospettiva di un "mercato globale" – caratterizzato dal progressivo intensificarsi delle relazioni economiche e politiche tra i diversi paesi – interagisce sulle modalità operative dei soggetti presenti nei mercati e segna una decisiva svolta nella definizione delle condizioni strutturali dei medesimi. A fronte di tale cambiamento della preesistente realtà si individua l'esigenza di ricercare quale sia, al presente, il ruolo ascrivibile a coloro che, in modalità diverse, hanno concorso e concorrono alla determinazione del fenomeno in parola e quale sia l'atteggiamento assunto dal nostro legislatore con riguardo alla loro posizione giuridica.

La problematica di cui trattasi assume specifico rilievo con riferimento alla valutazione dell'attuale validità dello schema organizzativo proprio della società cooperativa che, per le sue caratteristiche strutturali e funzionali, può apparire non adeguato alla realizzazione di forme operative che, rispetto al passato, si qualificano per le crescenti dimensioni, per il mancato radicamento sul territorio, per la capacità dei protagonisti dell'espansione economica globale di spostarsi rapidamente da un luogo all'altro del pianeta, vivendo in quelli che Marc Augè chiama "non luoghi o luoghi anonimi" (cfr. di tale autore *I non luoghi*, Milano, 1996).

L'aumento della concorrenza, che è portato dalla globalizzazione, implica rischi variegati tra i quali rileva soprattutto quello di uno snaturamento dei peculiari profili della tipologia societaria di cui trattasi: si intravedono ostacoli molteplici nella conservazione di un modello che, alle origini, vede la sua *essenza* raccordarsi alla affermazione di un significativo legame (di natura solidaristica) tra coloro che fanno



Il Prof. Francesco Capriglione, Ordinario di Diritto degli Intermediari e dei Mercati Finanziari - Università Luiss "Guido Carli" Roma.

parte della compagine sociale; legame che dà ragione dei requisiti che, in base al diritto positivo, connotano la sua configurazione (capitale variabile, clausola di gradimento, voto capitarlo).

Consegue la necessità d'incentrare l'analisi sulle vicende che, nel tempo, hanno interessato la "mutualità", cui secondo l'opinione unanime della dottrina va ricondotto il *fondamento causale* della società cooperativa. A tale verifica si deve, poi, aggiungere quella relativa alla identificazione delle modalità con cui è possibile nel presente considerare proponibile il modello cooperativo; e ciò, tenendo conto, da un lato, dell'esigenza, fortemente avvertita in economia, di un'imprenditorialità dalle grandi dimensioni, dall'altro dell'intervenuta assunzione, da parte di soggetti ed organismi di nuova creazione (quale le imprese sociali, le *Onlus* ed i movimenti di volontariato), delle finalità solidaristiche e sociali riconosciute come tipiche della realtà cooperativa.

2. Alla luce di tale premessa, va subito detto che la gran parte delle società cooperative hanno subito, nel corso dei decenni, profondi mutamenti che hanno per alcune di esse determinato il venir meno dell'*essenza mutualistica*. Non a caso, oltre mezzo secolo fa, un illustre studioso, Giuseppe Ferri, riscontrando tale realtà nelle "banche popolari", aveva modo di precisare come le medesime della cooperativa avessero "la forma, ma non la sostanza" (cfr. la voce "*Banca popolare*", in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, p. 13); con ciò volendo, per l'appunto, sottolineare il loro divario rispetto all'originario *favor mutualitatis* della categoria. A fronte dell'abbandono della mutualità si rinviene, peraltro, la perdita dei benefici fiscali e la tendenza a logiche espansive sempre più vicine a quelle proprie delle società lucrative. L'aforisma "piccolo è bello", che nel passato aveva contraddistinto i soggetti appartenenti alla "tipologia" societaria in parola, sembra ormai inadeguata per esprimere detta formula cooperativa e non più rispondente alla caratterizzazione di ampia parte degli enti che ne assumono la qualifica.

Alcuni studiosi nel prendere atto di tale evenienza non pervengono, tuttavia, alla naturale conclusione che dovrebbe scaturire da tale stato di cose, vale a dire il riconoscimento nell'ambito del *genus societario* in questione di una dicotomia tra i soggetti che perseguono uno scopo mutualistico ed altri che, invece, si limitano ad utilizzare il relativo schema organizzativo; non si arriva facilmente a concludere che il modello cooperativo costituzionalmente protetto è rimasto solo quello che ha conservato l'*essenza mutualistica*. Ed invero, non mancano opinioni che ritengono determinante ai fini dell'inquadramento nel tipo la semplice adozione della "forma cooperativa", per cui eufemistica-

## 10 | SPECIALE La cooperazione nel futuro



mente si parla di "mutualità strutturale" con riguardo alle ipotesi che circoscrivono la qualifica di appartenenza al tipo alla sola adozione dei caratteri formali della società cooperativa.

È evidente come, nel contesto testé delineato, si assiste ad una sorta di evoluzione dell'originario modello cooperativo: questo, nelle modalità di cui sopra ho detto, ha tentato di adeguarsi ai più generali cambiamenti del sistema economico e sociale, incurante del fatto che, sul piano delle concretezze, si pervenisse alla proposizione di un prototipo lontano, quanto meno a livello teleologico, da ciò che nel passato aveva caratterizzato la società cooperativa. Si è ritenuto, quindi, da studiosi ed operatori di poter dare vita ad una formula che - sganciata dalle strettoie dello schema cooperativo - fosse in grado di meglio corrispondere alle "richieste" del mercato. Non si è posta attenzione alla circostanza che, forse, per tal via, si finiva col versare *vino nuovo in otri vecchi*.

**3.** Passando ad esaminare quale sia stata la *reazione* dell'ordinamento di fronte al determinarsi della descritta realtà, è bene sottolineare che il legislatore italiano, essendosi reso conto dell'indicato processo evolutivo della società cooperativa, ne ha preso atto in sede normativa, dando così riconoscimento ad una situazione giuridica che, per alcuni soggetti della categoria, si era ormai consolidata da tempo.

Di ciò si ha piena contezza già all'epoca dell'emanazione del Testo Unico Bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993), allorché viene prevista, all'art. 31, la possibilità per le "banche popolari" di trasformarsi "in società per azioni" ovvero di procedere a fusioni "da cui risultino società per azioni". È stata così assecondata la tendenza evolutiva verso lo schema delle società per azioni, per certi versi in linea con le indicazioni dottrinali che si erano dichiarate favorevoli ad un cambiamento di "tipo" delle banche popolari, si da pervenire ad una definizione del loro *status* coerente, sul piano sistematico, con le caratteristiche evidenziate dal processo evolutivo delle medesime (cfr. Capriglione, *Banche popolari. Metamorfosi di un modello*, Bari, 2001, *passim*, ma soprattutto cap. VI).

Non v'è dubbio che si è in presenza di una regolazione che, consentendo a taluni enti cooperativi di sottrarsi alla disciplina generale di riferimento, ne legittima la modifica strutturale volta a circoscrivere il senso della loro qualificazione societaria al solo utilizzo dello schema organizzatorio pro-

prio degli appartenenti alla tipologia cooperativa. È questa, del resto, la tappa terminale di un processo risalente nel tempo che aveva, in un primo momento, consentito alle banche popolari l'esenzione dai controlli sulle cooperative previsti dalla disciplina codicistica, nonché la loro sottrazione a talune prescrizioni introdotte da leggi speciali (come il decreto legislativo n. 1577 del 1947, c.d. legge Basevi); regime normativo che era stato poi confermato dall'espressa previsione della "non applicabilità" alle popolari delle significative modifiche recate alla regolazione delle cooperative dalla legge n. 59 del 1992 che aveva attuato una prima riforma delle società di cui trattasi. Sotto altro profilo, è evidente che il legislatore affiancando le "banche popolari" a quelle di "credito cooperativo" - le quali, anche in base alla normativa del citato Testo Unico, hanno conservato integra la loro essenza mutualistica - non ha inteso superare la chiara distinzione (tra l'una e l'altra tipologia di enti creditizi) determinatasi nel corso degli anni; a mio avviso, come ho avuto modo di precisare in altre occasioni, la conferma della comune matrice delle specie soggettive in parola non costituisce necessariamente valido presupposto per ascrivere *valore unificante* alle medesime, sì come un'insigne dottrina aveva, invece, sottolineato all'indomani dell'emanazione del decreto legislativo n. 385 del 1993 (cfr. Oppo, *Credito cooperativo e testo unico delle banche*, in AA.VV., *Le banche. Regole e mercato*, a cura di Amorosino, Milano, 1995, p. 30 ss).

In altri termini, il legislatore, consapevole dell'intervenuto cambiamento della configurazione cooperativa delle banche in parola, ha dettato una disciplina che ne recupera il modello, in quanto ritenuto idoneo ad integrare e garantire il pluralismo che contraddistingue la soggettività creditizia. In particolare, rileva in tale logica il riferimento all'organiz-



## La cooperazione nel futuro

zazione dell'attività: questa, per vero, fa da presupposto alla individuazione del carattere democratico della gestione, cui è correlata la "posizione del partecipante nell'organizzazione medesima", donde l'ipotizzata configurabilità dei connotati tipici della società cooperativa (cfr. Capriglione, *Banche popolari. Metamorfosi di un modello*, cit., p. 19 ss).

**4.** La costruzione normativa testè rappresentata sarà poi ripresa nel nuovo diritto societario. La riforma recata dai decreti legislativi nn. 5 e 6 del 2003 ascrive nell'adozione della "forma" cooperativa - che fonda la parità dei soci e la particolarità della gestione su alcuni requisiti morfologici (numero minimo dei soci, gradimento degli amministratori per l'acquisto della qualità di socio, capitale variabile, limite al possesso azionario principio della porta aperta, voto capitarlo) ai quali si ricollega la peculiare fisionomia delle società di cui trattasi - prevalenza ai profili strutturali della mutualità, su quelli funzionali (concernenti il rapporto tra l'ente ed il partecipante, donde il decisivo rilievo che assume la destinazione dell'attività svolta a favore dei soci). Si è in presenza di un orientamento che tende a valorizzare il risultato economico ed aziendale che si evince dall'allargamento dell'operatività dell'ente al di là degli ambiti della mera compagine sociale. Ciò, per converso, dà luogo ad un ridimensionamento del significato e della portata della mutualità, che finisce con l'essere notevolmente affievolita nella sua configurazione di fondamento causale della società cooperativa. Aspetto significativo della riforma del diritto societario è, infatti, la previsione della possibilità per le società cooperative di perdere, al verificarsi di determinate condizioni, la qualifica di enti "a mutualità prevalente" (art. 2545-octies cod. civ.). Detta possibilità interagisce su quella che tradizionalmente viene identificata come l'essenza della mutualità, vale a dire la gestione di servizio (tra soci); ciò in quanto, ipotizzandosi una mutualità in grado di evolvere verso forme di *non prevalenza* si finisce con l'escludere la *centralità* di detta funzione, con ovi riflessi sul relativo collegamento alla causa della società e, dunque, sulla possibilità di tener fermi i limiti derivanti dal rapporto tra "mutualità" e "lucratività" all'interno della cooperazione protetta.

È ben vero che, in tale contesto normativo, la mutualità individua ancora il fondamento della società cooperativa, ma la formale previsione del suo ridimensionamento - in termini che non vengono specificati dal legislatore - si risolve in un' ammissione della *non essenzialità* della stessa, almeno con riguardo alla generalità dei soggetti che assumono detto inquadramento societario. Come è stato sottolineato letteratura, si è in presenza di un intento legislativo volto a dare attuazione alla "distinzione tra due diversi tipi di cooperative, che si differenziano per la funzione

cui adempiono", donde la conclusione che la mutualità, intesa nella sua accezione tradizionale, viene circoscritta al solo caso in cui la cooperativa è "rivolta alla realizzazione dei bisogni degli associati", laddove nelle altre fattispecie prevalgono gli aspetti lucrativi e la finalizzazione della società "alla promozione di interessi economici e imprenditoriali" (cfr. Schirò, *Lo scopo mutualistico*, in AA.VV., *Le cooperative prima e dopo la riforma del diritto societario*, a cura di Marasà, Padova, 2004, p. 57).

Da qui la necessità di riconoscere che la funzione mutualistica ha perso la sua originaria valenza o, quanto meno, la conserva integra unicamente nelle cooperative che non intendono cedere alle *lusinghe* di una lucratività il cui naturale effetto è un ampliamento degli orizzonti operativi al di là della cerchia dei soci, donde l'esigenza di uscire dalle strettoie di un'attività rivolta prevalentemente ai medesimi. È questa una conclusione che sembra confermata dalla *Relazione* al decreto legislativo delegato (cfr. *Relazione*, paragr. 15, riportata in "La riforma delle società", a cura di Sandulli e Santoro, Torino, 2003, tomo IV, p. 5); in questa si precisa, infatti, che il mancato rispetto della prevalenza non dà adito ad una "non cooperativa", ad una "società non mutualistica", ma solo ad "una cooperativa diversa da quella costituzionalmente riconosciuta".

**5.** Alla luce di quanto precede, volendo formulare qualche considerazione conclusiva sulle "prospettive future della cooperazione", va fatto presente che - anche in relazione al complesso *iter* a base della recente regolazione legislativa della materia - sarà bene attendere, comunque, il decorso di un congruo periodo di concreta sperimentazione della nuova disciplina normativa; tale riscontro applicativo appare necessario ai fini di qualsivoglia valutazione sulla validità dei risultati della *riforma* del diritto societario. Ciò posto, non deve essere esclusa la possibilità di introdurre alcune modifiche nella regolazione di cui trattasi, si da eliminare i dubbi e le perplessità che tuttora permangono in ordine a specifici aspetti della stessa. Mi riferisco, in primo luogo, all'esigenza di pervenire ad una puntualizzazione delle modalità in cui può trovare estrinsecazione la "non prevalenza" della mutualità, senza che l'eccessiva compressione dei profili mutualistici si traduca in una sorta di elusione degli aspetti tipologici che qualificano le società cooperative. Per vero, l'indeterminatezza dell'attuale formulazione in ordine al *quantum* di mutualità indispensabile per inquadrare in ambito cooperativo un ente societario rischia di vanificare l'intera costruzione voluta dalla riforma, poiché l'assenza di ogni razionale limitazione al riguardo finisce col negare sul piano delle concretezze la portata precettiva del complesso dispositivo in esame.

Sotto altro profilo viene in considerazione l'integrazione

## 12 | SPECIALE La cooperazione nel futuro



disciplinare dei decreti delegati nn. 6 del 2003 e 37 del 2004 recata dal d. legislativo 28 dicembre 2004, n. 310, che ha modificato la regolazione delle banche cooperative, quale risultava sulla base della normativa testé richiamata. Con tale intervento - che, come ho già avuto occasione di precisare, appare decisamente *ultroneo* rispetto alle finalità di "mero coordinamento" previste dall'art. 5, comma terzo, della legge delega n. 366 del 2001 (cfr. Capriglione, *Le banche cooperative e il nuovo diritto societario. Problematiche e prospettiva*, in Banca e borsa, 2005, I, p. 164) - si è dichiarata la inapplicabilità alle "banche di credito cooperativo" del disposto dell'art. 2545-*octies* cod. civ., con ciò escludendo per gli appartenenti a tale categoria di enti creditizi la facoltà di optare per la formula della "mutualità non prevalente".

Consegue una diversità di trattamento nell'ambito del genus "banche cooperative" che non si giustifica con riguardo ai criteri fondanti della sistematica bancaria e, dunque, non legittima (nel riferimento al differente percorso evolutivo delle "popolari") l'imposizione di un vincolo sostanziale alle possibilità di crescita delle "banche di credito cooperativo". In tale premessa, deve ritenersi coerente con l'orientamento normativo in tema di mutualità (quale è stato espresso dal legislatore con riguardo a tutti gli enti societari a struttura cooperativa) l'ipotesi di un'estensione anche ai soggetti bancari da ultimo richiamati della facoltà di decidere circa le modalità più congrue di darsi una organizzazione coerente con la propria essenza cooperativa.

Da ultimo, va ipotizzata la possibilità di raccordare la configurazione di una nuova essenza della mutualità alla funzione promozionale delle economie locali che gli enti cooperativi sono in grado di assolvere ove si abbia riguardo alla specificità sociale e solidaristica che tradizionalmente ne ha contraddistinto l'azione.

Una compiuta valutazione del significato ascrivibile a tale peculiare modo d'essere delle società cooperative appare collegabile all'approfondimento delle modalità tecniche della funzione di promozione e, dunque, alla capacità di riuscire a svolgere una attività di compenetrazione tra localismo e mutualità (intesa in una accezione che risulti sganciata dalla c.d. gestione di servizio ed invece orientata alla valorizzazione degli elementi strutturali che contraddistinguono le cooperative).

La prospettiva di un cambiamento tanto significativo del-

l'essenza cooperativa, nel dar vita all'esercizio di un'attività legata al territorio, si risolve nella prevedibile presenza dei nostri enti nei distretti industriali dell'economia locale. Le particolari conoscenze del *management* imprenditoriale di certe realtà imprenditoriali, tipiche dell'approccio personalizzato che caratterizza l'agere cooperativo, appaiono destinate ad interagire sulle possibilità di crescita economico industriale delle zone in cui le cooperative sono presenti. Conseguenza ultima di tale mutazione delle società che ci occupano è il riconoscimento alle medesime del ruolo di "agenti integratori" dei distretti industriali; qualifica che assume specifico rilievo ove riferita a soggetti bancari, che - nel delineato contesto - sembrano destinati a svolgere un ruolo di propulsione nello sviluppo zonale, il cui sostegno è in molteplici casi demandato alle iniziative finanziate (e talora anche promosse) dalle banche cooperative.

### Intervento di Gustavo Visentini Ordinario di Diritto Commerciale - Università Luiss "Guido Carli" Roma

Oggi ci troviamo in un'economia ibrida, un'economia cioè non dipendente dal mercato, e certamente anche la componente "cooperative" ne risente perché è sempre più frequente che si faccia confluire nel nome "cooperativa" - un'esperienza antica - la stessa economia di mercato.

Le idee chiare dal mondo della cooperazione non ci sono. Ho partecipato alle riforme degli anni Settanta, assistendo ad una confusione terribile. Spesso, anziché procedere la cooperazione da un progetto definito, e quindi da una chiara scelta politica che significa una decantazione di interessi, il legislatore procede sulle spinte per assestare le situazioni che di fatto si sono determinate, correggendo,



Il Prof. Gustavo Visentini (al centro), Ordinario di Diritto Commerciale presso l'Università Luiss "Guido Carli" di Roma.

modificando parole che spesso rimangono solo parole rispetto al fenomeno sottostante.

Il ruolo della cooperativa nella globalizzazione, l'adeguatezza delle regole, quali controlli, il problema del voto, la *governance*, la fiscalità, quali aiuti, cosa succederà nella prossima legislatura e quali saranno i problemi da affrontare, sono tutte domande che richiedono innanzitutto la definizione di quale cooperativa abbiamo in testa dal punto di vista sociale ed economico prima che giuridico, poi si affronta il problema politicamente: la scelta, la definizione del progetto è la scelta politica, che poi diventa, per l'interprete, la *ratio legis*. Se noi prendiamo le attuali leggi sulla cooperazione non riusciamo a capire qual è la *ratio*, perché non c'è un progetto.

Cooperative a mutualità prevalente: la nuova legge manifesterebbe una scelta politica molto forte, anzi in un primo momento era fortissima questa scelta politica per tante ragioni, per volontà di innovare, per volontà di fare dispetti, non lo so, ma certamente era molto netta.

Oggi la cooperativa a mutualità prevalente conosce la possibilità di emettere strumenti finanziari, i finanziatori per un terzo possono partecipare con voto alle assemblee, per un terzo consiglieri di amministrazione; e gli strumenti finanziari possono avere reddito, dividendi, quindi all'interno dello stesso organismo c'è quello che si intendeva e si dice cooperativa ed un aspetto capitalistico forte: che poi sia un terzo è questione di quantità, con la conseguenza pratica che il terzo che vi partecipa o spinge fortemente perché sia un'impresa come tutte le altre sul mercato che mi dia direttamente i dividendi, cioè che mi dia i dividendi attraverso gli utili che produce e quindi uno stimolo fortissimo all'utile, oppure prevale il momento dei soci che l'utile lo cercano ma hanno altri interessi nella cooperativa. Allora vuol dire che questo terzo partecipa per altri tipi di interessi diversi dall'utile, partecipa per aggregarsi a certi fenomeni, per entrare in sistemi, ma è difficile contestare questo, quindi è un ibrido.

Proviamo allora a risalire nella esperienza che è anche riflettuta oggi dal nome mutualità prevalente o no e dalle regole che sono date per la mutualità non prevalente: esse esprimono il vecchissimo principio che la mutualità sta nell'appropriarsi direttamente da parte dei soci dell'intermediario capitalista.

Attraverso la mutualità di lavoro, la cooperativa di lavoro, non c'è un intermediario capitalista e un imprenditore intermediario che specula, che guadagna sul mercato attraverso l'intermediazione del capitale.

In effetti, la società per azioni è nata, al di là di episodi o vicende, per raccogliere capitale dal pubblico, cioè è uno strumento finanziario, è uno strumento capitalista: la socie-

tà per azioni è l'organizzazione del capitale.

L'imprenditore commerciale è sempre stato disciplinato sulla base di principi che sono nati nel commercio all'ingrosso nel Medioevo italiano ed è servito all'industria e a tutti gli altri passaggi perché il problema di fondo era lo stesso: organizzare il capitale d'impresa dei fattori produttivi, è l'organizzazione del capitale, cioè delle scelte in ordine alla destinazione degli investimenti, dei prodotti, etc.

Nella cooperativa, le scelte vengono prese direttamente da coloro che ci lavorano dentro e che consumano dentro, quindi si scavalca il momento del capitale: tutto questo nella letteratura e nelle vicende è chiaro. Se partiamo da questo tipo di cooperativa, da questo fenomeno sociale che certamente esiste e che ha bisogno di una sua regolamentazione, ci rendiamo immediatamente conto che questo fenomeno è incompatibile con una disciplina dell'altro fenomeno, quello capitalista, cioè del dire faccio i due. Mi si risponde talvolta: "sono sempre i soci che, arricchendosi dell'apporto degli altri che danno loro il capitale al fine dell'intermediazione, guadagnano di più attraverso i ristorni, etc.", e quindi diventa mutualistica in questo senso. Ma anche la società capitalista è mutualistica in questo senso perché i dividendi – appunto - me li divido, cioè lo spirito del corpo sociale è lo stesso, solo che la modalità è profondamente diversa. Per modello prendiamo allora la logica che esprime la cooperativa in senso vecchio e ci rendiamo conto di una serie di problemi che sono stati posti dal moderatore Franco Locatelli.

Il voto: certamente se la cooperativa è cooperativa secondo l'ideologia iniziale, secondo la cooperativa purissima, chiamiamola in questo senso, il socio è fisico, il socio vota perché è anche lavoratore, perché è consumatore, perché partecipa. Si capisce benissimo perché ogni socio ha un voto, perché non è l'interesse sul capitale, ma l'interesse dell'Associazione.

Ascarelli diceva che erano "associazioni", poi è una questione di nomi anche quella, ma certamente non è l'organizzazione del capitale la cooperativa, ma è l'organizzazione del consumo, del lavoro, del credito quando erano le antiche cooperative di credito e allora il problema del voto sparisce.

Viceversa, se nella cooperativa si innesta una intermediazione di capitale, cioè diventa una società anche in parte di capitale, che può diventare in parte dominante, il singolo diventa disinteressato come nella società per azioni nella diffusione di capitale, tanto più che ha un voto solo quindi effettivamente non gliene importa più niente.

Il problema della *governance*. È evidente che la cooperativa nel senso della non intermediazione del capitale, non ha un problema forte di *governance* perché si autogoverna: è

## 14 | SPECIALE La cooperazione nel futuro



l'associazione, sono loro stessi che vivono l'azienda dentro in un modo o nell'altro nel consumo e via dicendo, mentre nell'altro caso il problema di governance diventa spaventoso perché, avendo ciascuno un voto ed essendo gente che non ha interesse del capitale ma vengono eventuali altri interessi e altre forme o forme di organizzazione politica etc., lo stacco tra il gestore e la parte per cui gestisce, i fiduciari, diventa enorme, diventa incontrollabile, diventa un'entità forse senza controllo.

E così la fiscalità, si spiega da sola, il problema delle revisioni, il problema del controllo attraverso le società di revisione: se sono associazioni, se sono cooperative, non hanno bisogno di spendere questi ulteriori soldi. Noi abbiamo un grosso problema di costi di tutte queste attività e, scherzando, si può dire che una delle lobbies più forti nella Comunità europea sono gli amministratori di condomini perché ogni anno ci fanno cambiare dicendo che bisogna mettere una norma. Beh, teniamo presente che proprio questo sistema di economia mista che abbiamo si è adeguato formalmente ai sistemi anglosassoni, ma non nelle sostanze. Anche l'altro ieri una delle società americane di revisione credo che abbia fatto una transazione di duemila miliardi di lire, adesso, anche stando alle lire, sono cifre enormi. Effettivamente c'è un interesse fortissimo di un certo componente del mercato a sviluppare questo tipo di attività ed allora ecco che si dilatano: nella cooperativa vera, non c'è alcun bisogno di questo tipo di controlli perché ci sono autocontrolli o possibilità di controlli. Ma cosa ne viene fuori? Che questo tipo di cooperativa, quella pura diciamo, ad un certo momento si volge all'esterno, si ingrandisce e ha un suo limite di dimensioni, cioè non è in grado di diventare grande.

Ecco perché troviamo in America i tassinari, l'agricoltura, ma non troviamo la società di assicurazioni o la banca: per forza, perché sono più legati alla tradizione quindi l'agricoltura è fortissima, in banca sono le società civili che sono la stessa cosa delle cooperative, cioè la persona è presente: possono diventare grandissime, alcune cooperative sono molto grandi, la dimensione del fenomeno cooperativo negli Stati Uniti sull'economia pesa notevolmente, ma è sempre la cooperativa del contadino che sta lì a lavorare, non che è diventata un'altra realtà.

Finisco perché sono solo spunti. Al momento in cui la società per azioni è nata, come tutte le società, perché partiva dalla società che si chiama *Company* in Inghilterra e in

America è partita dal fenomeno della *Corporation*, cioè dell'ente mentre in Inghilterra e nelle nostre tradizioni è partita dalla società, dalla partnership che è diventata poi persona giuridica, ma negli Stati Uniti pensare che una società abbia una persona giuridica era anomalo, che la società partecipi ad un'altra no, tant'è vero che la legge negli Stati Uniti si chiama antitrust, perché per fare i gruppi dovevano appoggiarsi al *trust* perché le società non potevano partecipare. Anche da noi una legge che non è mai stata applicata diceva che le persone giuridiche, le società, non potevano partecipare ad altre società: è stata fatta nel '42 forse per ragioni di guerra, ma nasceva da questa tradizione. La società è di persone fisiche.

Poi il sistema tedesco nasce da tutt'altra linea, l'italiano è diventato mezzo ibrido tra l'uno e l'altro, fatto sta che sono nate delle partecipazioni di società in altre etc. e si sono creati i gruppi, fenomeno che è molto più comune da noi, negli Stati Uniti non lo è.

Quindi c'è una grossa differenza tra il caso in cui i soci sono persone fisiche diffuse nel mercato e il caso in cui sono entità, che possono arrivare fino allo Stato - tutto il fenomeno della fine dell'Ottocento dei Comuni che entravano in società era considerato una cosa assurda, in Francia c'è stata una legge per ammetterlo molto limitata, poi invece con la metà del Novecento è diventato comune come se fossero altre società, gruppi e poi non si sa più chi è dietro, diventano entità senza configurazione nei rapporti sociali, sono delle Istituzioni, quindi c'è una grossa differenza tra le due situazioni.

La cooperativa è di persone fisiche, l'aver autorizzato la cooperativa a fare società e a partecipare in società e quindi a creare un ibrido tra la cooperativa e la società, che poi fa tutt'altra vita, è un problema notevole, una scelta politica notevole. Non mi si può rispondere "se no non campa", "se no non si muove". Facciamo altre scelte, vediamo, ma certamente pone un problema enorme e il problema è che la cooperativa man mano diventa un'entità non sufficientemente controllata con questi sistemi. Ed ecco che può succedere quello che è successo con la vicenda Unipol, come modello lo prendo e come modello è molto indicativo: finché c'è l'uomo, finché c'è il servizio fatto di beni reali, il pericolo c'è ma meno, quando si va alla finanza, insegna il prof. Capriglione, il pericolo è spaventoso. Il motivo per cui la finanza, addirittura il Fondo Monetario Internazionale si voleva che non fosse impresa, la banca,

che fosse un'attività di pubblico servizio, cioè al servizio dell'industria, poi con le vicende Reagan etc. il mondo oggi è mutato, ma la finanza è pericolosissima perché la crisi posso posticiparla tantissimo, la finanza si moltiplica senza controllo, ha bisogno di regole sue particolari.

E allora ci troviamo che nel mondo cooperativo la governance diventa anonima e poi si butta sulla finanza a rischio che non sia controllato, cioè chi poi sopporterà i rischi alla fine non lo fa, diventa ancora più azionariato diffuso: il cooperatore che sottoscrive per altri tipi di interessi è molto più vicino, anzi è in posizione peggiore del consumatore medio dell'azionariato diffuso ma senza le difese o le caratteristiche dell'azionariato diffuso: il fenomeno diventa pericolosissimo.

E allora penso che sia necessario rendersi conto di che cosa si vuole fare, conoscere il sistema e il fenomeno sociale e fare scelte politiche in ordine a quello e poi arrivare alla coerenza e tentare norme, queste sono le riforme, anche a costo di cambiarle. Altrimenti è un accomodamento di quello che c'è e si rischia di aggravarlo. Lo strumento finanziario, per ripetere la parola strumento o prodotto finanziario che è stata fatta, è uguale a valore immobiliare, più estesa, per cogliere il momento del collocamento del prodotto sul mercato, ma non indica il rapporto sottostante, il rapporto di finanziamento, il contratto... Prendiamo il prodotto finanziario e vediamo: nel Codice civile si regola il rapporto sottostante, vediamo qual è la natura e ci accorgiamo che è un'azione o un'obbligazione. L'averla messa accanto e aver detto che è per un terzo, ecco che l'ibrido è venuto in pieno. È stato pensato o è stato fatto un gioco di parole? Facciamo le riforme che sono accomodamenti e poi aggravano!

### Intervento di Andrea Zoppini Ordinario di Analisi Economica del Diritto – Università di Roma Tre

Ringrazio innanzi tutto sinceramente il Presidente Zaffi per questo invito.

Come ricordava il Dott. Franco Locatelli, tra quanti intervengono stamattina sono l'unico ad aver preso parte alla Commissione di riforma del diritto societario nonché al ristrettissimo gruppo che in Banca Italia poi ha operato l'adeguamento del nuovo diritto societario al credito cooperativo; avendo partecipato a tali gruppi di lavoro, quindi, sono evidentemente la persona meno indicata a dare valutazioni sugli esiti della riforma.

Vorrei iniziare l'intervento con una riflessione sulle prospettive future di crescita economica del Paese: ritengo che non sia possibile fondare il sistema produttivo italiano esclusivamente sul modello dell'impresa lucrativa; occorre invece

meditare su come far progredire anche le imprese mutualistiche e le imprese *non profit* per avvantaggiare il sistema economico nazionale nel suo complesso.

È stato detto che "la differenza tra un allevamento di mucche lucrative e un allevamento di mucche cooperative non è legata a come stanno le mucche, ma a come stanno le persone": questa espressione, particolarmente incisiva, fa comprendere che la società cooperativa realizza un modello di integrazione economica peculiare fondata sulla centralità della posizione del socio. Ciò, tuttavia, non significa che l'impresa mutualistica, per funzionare, debba ineluttabilmente essere confinata al 'nanismo' o alla fragilità finanziaria, come è dimostrato dalle esperienze di altri ordinamenti. Allo stesso modo, non si può affermare – come invece è stato fatto con interventi talvolta fortemente disinformati sul mondo della cooperazione che abbiamo letto sui giornali – che nel sistema cooperativo manchino le regole: le recenti vicende finanziarie hanno semmai evidenziato che nel nostro Paese sono le leggi esistenti a non essere state applicate, né ad essere state fatte applicare dalle autorità di vigilanza, Banca d'Italia e Co.n.so.b.

Questo mi pare un dato fondamentale per chiarire il secondo passaggio del mio intervento, ossia la rilevanza della riforma del diritto societario nell'economia cooperativa. Gli esiti della riforma del 2003 in realtà vengono da lontano, dalla riforma del '92, che già aveva segnato un primo approdo, pur senza aver realizzato appieno gli obiettivi; quegli obiettivi che poi sono stati chiaramente indicati dal progetto di legge Mirone, che ha costituito la base per la legge di delega di riforma del diritto societario.



Il Prof. Andrea Zoppini, Ordinario di Analisi Economica del Diritto presso l'Università di Roma Tre.

## 16 SPECIALE La cooperazione nel futuro

Bisogna perciò essenzialmente chiedersi perché sia entrato in crisi il modello di cooperativa Basevi, un modello fondato su una concreta intesa sociale tra Stato e cooperative, che consentiva, da un lato, la defiscalizzazione della tassazione degli utili per le cooperative, e imponeva, dall'altro, ai soci delle cooperative il monachesimo più assoluto, in quanto la struttura patrimoniale della società cooperativa si configurava come una struttura del tutto sottratta alla possibilità di appropriazione egoistica da parte dei soci alle cooperative. Il modello Basevi, in ultima analisi, è parso insoddisfacente per due fondamentali ragioni.

- A) La prima ragione era collegata al fatto che il riconoscimento dei benefici fiscali avveniva indipendentemente dall'effettiva integrazione mutualistica dei soci, in quanto la società di impresa era fiscalmente agevolata a prescindere dal fatto che integrasse concretamente i soci nella propria attività.
- B) La seconda critica fondamentale che era relativa al fatto che un modello caratterizzato dalla soggettiva inappropriabilità del patrimonio (con l'eccezione del capitale nominale) disincentivava qualsiasi forma di investimento non solo dei soci, ma anche dei soggetti terzi.

Perciò, la riforma del diritto societario ha avuto il pregio di superare questo impasse e dettare modelli alternativi, collegando in maniera evidente il riconoscimento di determinati benefici fiscali ad una effettiva integrazione mutualistica della compagine fiscale e consentendo forme di capitalizzazione dell'impresa cooperativa, affinché anch'essa, come tutte le altre imprese, possa vivere nel mercato dei capitali, oltre che nel mercato dei servizi. Perché è evidente che l'impresa cooperativa 'pura', cioè l'impresa cooperativa che opera esclusivamente con i propri soci, è un'impresa che, sostanzialmente, è condannata a non esistere nel mercato o, comunque, ad avere un ruolo del tutto marginale sul piano dell'integrazione economica.

La riforma, dunque, ha perseguito l'obiettivo di preservare l'unità del modello cooperativo, pur attribuendo una funzione di meritevolezza - anche in termini costituzionali - sia alla cooperativa con una maggiore propensione al mercato, sia a quella con una maggiore propensione all'integrazione mutualistica. È proprio per questa ragione che guardo con una certa cautela all'opportunità di rimettere immediatamente mano alla riforma appena definita; ma questa è, naturalmente, una valutazione personale. Nel mondo cooperativo si assiste al contrario ad una diffusa reazione di rigetto verso la

recente riforma, in favore di un ritorno al radicato modello culturale della società cooperativa c.d. Basevi. Su questa falsariga, sono stati emanati i decreti correttivi con cui è stata abrogata la norma che prevedeva il limite di tre mandati consecutivi per la nomina a membro del Consiglio di amministrazione in cooperative che applicano le regole delle s.p.a. (art. 2542). Non posso esimermi dal rilevare che questa disposizione risolveva un problema specifico della *governance* cooperativa, a causa dell'evidente rapporto di disparità tra chi, nella cooperativa, esercita la gestione (e, quindi, il governo) in qualità di amministratore e il socio che ha il voto capitolario: e proprio tale disparità rischia di generare fenomeni di autopertpetuazione delle classi dirigenti. La norma abrogata imponeva invece in modo semplice e con costi molto modesti, a tutte le classi dirigenti cooperative di programmare il proprio futuro. L'abrogazione del limite citato, a mio parere, è stata un errore. Al contempo, non posso far a meno di rilevare che taluni pareri interpretativi del Ministero delle attività produttive e del Ministero delle finanze denotano una scarsissima comprensione delle novità, in quanto elaborati nel tentativo di cristallizzare il modello della società cooperativa a mutualità prevalente, palese espressione del timore che le società cooperative possano evolvere verso il mondo lucrativo. Con ciò spero di aver implicitamente risposto alla domanda del Dott. Locatelli: la ragione per cui ho fatto tradurre il libro di un professore americano, Henry Hansmann, con cui ho studiato a Yale ormai una decina di anni fa, dal titolo La proprietà dell'impresa, è che esso dimostra chiaramente che non è vero che le società cooperative siano condannate economicamente alla marginalità, ma che, invece, in tutto il mondo le cooperative si affermano in relazione a peculiarità strutturali del mercato. Esistono infatti ragioni precise che legano la struttura cooperativa al fatto che nei mercati caratterizzati da elevata ciclicità, da elevata asimmetria informativa (i mercati, quindi, che funzionano male), la società cooperativa ha dei vantaggi molto significativi attraverso i quali può competere con le società lucrative.

Per questa ragione le società cooperative si affermano nel settore del credito, come pure nel settore della grande distribuzione, realizzando forme di disintermediazione delle catene produttive e distributive.

Per concludere, ritengo che il problema del nostro Paese sia non tanto quello di generare continuamente delle nuove regole, quanto piuttosto di riuscire ad applicarle in modo rigoroso, nell'interesse di tutti.