

1. Un percorso centenario tra utopia e realtà

E' difficile valutare un fenomeno vasto, articolato e complesso come quello cooperativo sulla base di canoni interpretativi rigidi. Una cooperativa è insieme, iniziativa imprenditoriale e sociale, società economica e associazione di uomini, realismo e utopia. Esistono cooperative di grandi dimensioni e cooperative piccole e piccolissime, cooperative di utenza e cooperative di lavoro, cooperative che operano in settori a tecnologia avanzata e cooperative che rispondono a bisogni elementari di segmenti deboli del corpo sociale.

Anche se non vanno trascurati i principi basilari a cui tutte le cooperative fanno riferimento, principi che l'Alleanza cooperativa internazionale si accinge a rilanciare, è dunque preferibile avvicinarsi alla percezione del fenomeno cooperativo "nel concreto" piuttosto che attraverso un improbabile approccio teorico. "Nel concreto", il fenomeno cooperativo in Italia (come in Europa) è stato per quasi centocinquanta anni lo strumento che ha consentito a ceti e classi che per altra via ne sarebbero stati esclusi, di accedere all'esperienza dell'impresa e - attraverso l'impresa - di farsi cittadini. Il fenomeno cooperativo ha cambiato la faccia di intere Regioni (l'Emilia-Romagna, il Veneto, la Toscana, il Trentino...), ha contribuito in modo significativo alla crescita del patrimonio imprenditoriale nazionale, è stato strumento di consolidamento e di crescita della partecipazione e

della coesione sociale. In qualche modo, la cooperazione è stata una risposta “ante litteram” al diritto all’impresa fra i diritti di cittadinanza di una società che allargava il suo respiro democratico. Questo sembra essere il maggiore titolo di merito delle cooperative lungo tutto l’arco della storia unitaria del Paese, una grande “eredità fattuale” che oggi si trova davanti alla sfida del cambiamento.

Esiste dunque una continuità storica evidente del fenomeno cooperativo in Italia. Altrettanto evidente è lo stretto legame che fin dalle origini ha intrecciato il movimento cooperativo alle grandi correnti di pensiero dell’Italia unitaria; dalla democrazia sociale di Mazzini e dei repubblicani, al socialismo nelle sue diverse versioni, al cattolicesimo attento ai problemi e ai bisogni della società. E se già nei primi anni del secolo il cauto riformismo giolittiano fece della cooperazione uno dei pilastri della sua politica di coinvolgimento e di elevazione delle cosiddette “classi subalterne”, lo stesso fascismo ebbe nei confronti della cooperazione un atteggiamento contraddittorio. Da una parte le squadre fasciste si accanirono contro le cooperative e le loro associazioni perchè legate ad ambienti “sovversivi”. Dall’altra, il regime fascista creò l’Ente nazionale fascista della cooperazione, portando le cooperative all’interno della logica dello Stato e dell’economia corporativa.

Il vero spartiacque, tuttavia, è costituito in anni più recenti dall'inserimento della cooperazione nella Costituzione repubblicana e dalla rinascita negli anni del dopoguerra delle Centrali cooperative, che il fascismo aveva disciolto.

Il rilievo costituzionale della cooperazione (art. 45) e l'esistenza delle diverse centrali con la loro opera di coordinamento e di promozione, oltrechè di vigilanza e di tutela, hanno costituito le coordinate del grande sviluppo della cooperazione negli ultimi cinquant'anni.

Il quadro normativo via via costituito è tutto, comunque, ispirato all'art. 45. Le Centrali, giuridicamente riconosciute in quanto esercitano per delega dello Stato i controlli sulle cooperative, hanno costituito lo strumento per portare a sintesi ed organizzare un fenomeno per sua natura composito e fortemente frammentato, nell'ambito di un rapporto con lo Stato e le sue articolazioni, con le autonomie locali, la società economica e civile, volto alla crescita economica e sociale del Paese.

Pilastro essenziale della politica pubblica di incremento della cooperazione mutualistica e senza fini di speculazione privata, è stato la rinuncia dello Stato a tassare gli utili delle cooperative destinati a riserva indivisibile. In cambio lo Stato ha imposto ai soci delle cooperative di rinunciare "per sempre" a quegli utili, anche nel caso di scioglimento della cooperativa. Sull'interesse dei soci è stato dunque privilegiato l'interesse dell'impresa cooperativa, considerata patrimonio sociale intergenerazionale, attraverso un meccanismo automatico e non

discrezionale. Il risultato è stata la formazione di una realtà imprenditoriale diffusa, complessa, indotta all'autoincremento e alla diffusione, capace - senza disporre di forti capitali di partenza - di operare sul mercato come le altre forme di impresa.

Il principio della non tassabilità degli utili destinati a riserva indivisibile, del resto, ha permesso di cementare l'unità della funzione cooperativa anche in presenza di elementi apparentemente contraddittori come la grande e la piccola dimensione, la destinazione all'utenza o al lavoro, la settorialità, il soddisfacimento di bisogni dei soci e della collettività.

E questa "unicità", che ha significato rafforzamento della potenzialità della formula cooperativa nell'interesse non solo dei soci ma del complesso della società italiana, è stata a sua volta garantita dall'azione delle Centrali, in termini di solidarietà intercooperativa, di formazione di nuova cooperazione, di allargamento degli spazi di pluralismo imprenditoriale del mercato.

I meccanismi che hanno consentito lo sviluppo della cooperazione nell'ultimo cinquantennio sono andati in crisi negli ultimi anni. C'è dunque un problema che riguarda i cooperatori e la loro capacità di cogliere il nuovo, introducendo i cambiamenti necessari ai loro interessi e c'è un problema che riguarda il complesso del Paese, perchè la cooperazione continua a costituire, un patrimonio e una risorsa di interesse generale. Vanno perciò sollecitate e favorite positive e coraggiose spinte al cambiamento, sia sul piano normativo che su quello politico.

La cooperazione, infatti, proprio a causa della propria natura di “impresa sociale” e di sistema ad accentuata vocazione sociale e relazionale”, così come era stato delineato dalla Costituzione, è stata oggetto di molteplici e complesse tensioni, e a non poche contraddizioni:

- ai processi di internazionalizzazione dell’ economia, il pericolo di un confinamento obbligato nel mercato domestico, se non locale;
- ai bisogni di innovazioni tecnologiche, manageriali e finanziarie, un esito di tendenziale marginalità;
- all’affermarsi di un’economia di mercato, il rischio di una caduta di competitività per le rigidità nell’impiego dei fattori;
- la possibilità che il risultato di una necessaria transizione del regime politico si traduca nel suo isolamento;
- che i cambiamenti sociali (composizione e stratificazione delle classi, costumi, bisogni, archetipi antropologici) possano indurre a forme di svuotamento, distacco e de-identificazione con le basi sociali di riferimento.

Un approdo negativo di queste contraddizioni può determinare la scomparsa di una formula che potrebbe essere una delle risposte a quei processi di involuzione, collocati tutti al crocevia fra politica ed economia, al centro del dibattito in Europa sulla “crisi delle democrazie industriali “. Una risposta, pur nelle sue dimensioni, ai fenomeni di erosione, obsolescenza, disgregazione dello stato sociale, ai processi di degenerazione del sistema produttivo.

Occorre dunque una iniziativa di grande respiro attorno alla valorizzazione ed all'estensione della formula cooperativa in grado di consentirle un apporto positivo.

Una nuova fase, dunque, che dovrà comunque restare ancorata all'impianto costituzionale, e precisamente alla chiave con la quale l'art. 45 interpreta la funzione della "cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata".

Gli adeguamenti normativi anche i più recenti, come la stessa legge 59/92, se da un lato rappresentano una evoluzione del modello che ha contrassegnato a partire dalla legge Basevi del 1947, una lunga fase delle politiche nazionali in tema di cooperazione, dall'altro contiene alcune suggestioni che possono rappresentare la base per una visione moderna e più adeguata della forma cooperativa.

In primo luogo il rafforzamento del principio della mutualità esterna, sancito dall'obbligo di legge di versare il 3% degli utili annuali ai Fondi di promozione di nuova imprenditorialità cooperativa. Secondo questo principio, la mutualità viene estesa dalla singola cooperativa - che opera sul mercato e che ha quindi bisogno di un allentamento dei vincoli e delle rigidità derivanti dagli obblighi della mutualità fra i soci - all'insieme delle imprese cooperative, le quali si fanno carico concretamente della promozione d'impresa, quindi della creazione di nuova ricchezza e di nuova occupazione. Il sistema cooperativo diventa, così, ancora più limpidamente, in un mercato libero e pluralista, strumento del diritto all'impresa. Il fine della cooperazione è la diffusione dell'intraprendere e del rischio d'impresa, offerti anche a coloro che non sono in grado - per carenza di capitali - di scegliere la

strada delle società ordinarie. E' con questo agire che la cooperazione esalta il suo carattere di soggetto attivo anche sul fronte dell'accumulazione dei beni pubblici a destinazione sociale. In secondo luogo, vanno favoriti gli strumenti esistenti e quelli ipotizzabili di capitalizzazione dell'impresa cooperativa. La cooperazione o sarà impresa a tutti gli effetti, capace di competere ad armi pari sul mercato, o non sarà. Occorre dunque uscire da una concezione pauperistica dell'impresa cooperativa, per non condannarla a posizioni di marginalità e di assistenza. Da questo punto di vista, l'antinomia da qualcuno ipotizzata fra cooperative grandi e piccole è un errore, perchè non è la singola cooperativa ad assicurare in termini moderni la funzione sociale prevista dalla Costituzione, ma l'insieme delle cooperative, fisiologicamente composto da imprese grandi e piccole. Così come la mutualità va ricercata non solo all'interno della singola cooperativa ma anche nell'efficacia complessiva del funzionamento del mondo cooperativo. Ed è l'insieme che assicura la mutualità esterna mediante politiche organiche di promozione di nuova impresa o di tutela dei consumatori e degli utenti.

L'obbligo di versare una percentuale degli utili ai Fondi di promozione resta uno degli elementi in grado di salvaguardare "l'unicità" cooperativa in quanto ancora le cooperative stesse al nuovo e più moderno concetto di mutualità. Ma così si rafforzano anche le ragioni (e le convenienze) di appartenenza al "sistema" cooperativo, il quale a sua volta garantisce finalità di interesse generale. "Un sistema" che è stato ed è interpretato dalle Centrali cooperative (operanti in modo analogo in tutti i paesi d'Europa e del mondo ed in quanto tali riconosciuti anche a livello di istanze istituzionali internazionali) la cui legittimazione deriva

proprio dal consenso libero e volontario delle basi sociali. Tale legittimazione è stata recepita e rafforzata dal modello istituzionale nel quale è stata inserita la cooperazione, che fra l'altro assegna loro la delega ai controlli.

Una riforma profonda dell'intero settore cooperativo appare necessaria per restituire pienezza di efficacia e nuova attualità all'art. 45 della Costituzione.

*Allegato 1***LE SOCIETA' COOPERATIVE: SCOPI E FINALITA'**

Il carattere non speculativo dell'impresa cooperativa e la sua funzione sociale, si esprimono oggi in Italia in una disciplina societaria e fiscale che si caratterizza per i seguenti elementi, tutti fortemente presenti nella realtà sia giuridica sia imprenditoriale:

- A) scopo mutualistico della società: le società cooperative, oltre a procurare ai soci, attraverso la loro partecipazione, beni o servizi a condizioni più vantaggiose di quelle che potrebbero ottenere sul mercato, rivestono in modo consapevole un ruolo di strumento di crescita dello sviluppo economico, in relazione alle caratteristiche del tessuto sociale in cui operano e dove emergono vecchi e nuovi bisogni da parte dei cittadini;
- B) carattere indivisibile del patrimonio sociale: tale regola (definita dall'art. 26 della legge Basevi) sottolinea che il vantaggio perseguito dai soci non può avere natura speculativa, introducendo una loro rinuncia ai diritti patrimoniali sull'impresa.

In positivo questo stesso carattere di indivisibilità del patrimonio esprime lo scopo della cooperativa di soddisfare gli interessi mutualistici non solo dei soci attuali ma anche dei soci futuri (e cioè della categoria sociale di cui la cooperativa è espressione: i lavoratori, i

consumatori, ecc.), i quali potranno avvalersi, per soddisfare i propri bisogni, di patrimoni aziendali più consolidati e sviluppati;

C) carattere solidaristico (c.d. mutualità esterna): questo elemento si esprime soprattutto attraverso l'obbligo di destinare una parte degli utili (attualmente il 3%) ai Fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, e cioè a strutture che hanno lo scopo di far nascere o sviluppare nuove iniziative imprenditoriali cooperative.

Il carattere complesso della disciplina cooperativa e della "qualificazione mutualistica" dell'impresa, esprime da un lato le differenze rispetto alle strutture non-profit, ma dall'altro anche analogie estremamente significative, quali la natura solidaristica della struttura, la presenza di una "proprietà sociale" fondata su criteri non speculativi, la mancanza di un rapporto diretto tra conferimento di capitale, diritti di proprietà e poteri di gestione.

Le cooperative, che hanno adottato il modello previsto dall'art. 45 in collegamento con l'art. 43 e con gli artt. 2 e 3, 2° comma della Costituzione, si sono dimostrati validi strumenti di partecipazione dei cittadini all'organizzazione dell'economia sociale del Paese. Infatti essi perseguono da un lato, con le cooperative sociali, "l'interesse generale della collettività alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini" e dall'altro, con le cooperative di produzione e lavoro e di consumo, rispettivamente, gli interessi economici, sociali e culturali di comunità di lavoratori per procurare loro occasioni di lavoro e di comunità di utenti per tutelarne i diritti e soddisfarne i bisogni.

Le suddette considerazioni suggeriscono di formulare alcune ulteriori osservazioni più puntuali circa il rapporto tra i caratteri mutualistici (in senso lato) delle cooperative e la loro connotazione imprenditoriale.

*Allegato 2***LA FUNZIONE SOCIALE RICONOSCIUTA DALLA
COSTITUZIONE ALLE COOPERATIVE**

Il movimento cooperativo ha attuato la sua funzione sociale inserendosi coerentemente e validamente nell'economia del Paese.

Come in precedenza accennato resta, pertanto, da tempo superata la teorizzazione della cooperazione come "gestione di servizio" a favore dei soli soci, perchè le imprese cooperative, per il progressivo mutamento delle condizioni socio-economiche, sono divenute sempre più strumenti di promozione dello sviluppo economico in relazione allo sviluppo del tessuto sociale nel quale emergono i nuovi bisogni da soddisfare delle varie categorie di cittadini.

Di qui la trasformazione graduale anche delle strutture, da assistenziali ad imprenditoriali, per conseguire vantaggi patrimoniali, necessari per concorrere sul mercato, indirizzandolo a fini sociali, in perfetta armonia con il precetto costituzionale.

Ed invero: autorevole dottrina, sulla base dei chiarimenti forniti dal proponente On. Canevari ed altri nel corso dei lavori della Costituente, ritiene rettamente che "si sia voluto precisare che la speculazione (cioè