1. IL QUADRO INTERNAZIONALE

1.1 L'attenzione dell'ONU e cenni sui principali sviluppi in corso

Nel corso degli ultimi anni si è assistito ad una crescita dell'attenzione rivolta al mondo cooperativo da parte degli organismi internazionali. Tale risultato è dovuto anche all'attività di sensibilizzazione svolta dall'Alleanza Cooperativa Internazionale (A.C.I.), associazione internazionale non governativa fondata nel 1895, a cui aderiscono 254 organizzazioni nazionali di oltre 100 paesi, che rappresentano circa 760 milioni di cooperatori.

Dalla fine del 1996, con la risoluzione 51/58 del 12/12/96, l'attenzione dell'ONU sul tema della cooperazione è aumentata, ponendo l'accento sull'importanza di un attento "...esame delle disposizioni giuridiche e amministrative che disciplinano l'attività delle cooperative al fine di garantire loro un ambiente favorevole tale da poter adeguatamente contribuire alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo nazionale, in particolare al soddisfacimento dei bisogni fondamentali". Si è così riconosciuto il ruolo che la cooperazione riveste a livello mondiale, in considerazione dei circa 800 milioni di cooperatori, che con le loro famiglie costituiscono il 40% della popolazione dell'intero pianeta.

L'Assemblea Generale ha chiesto al Segretario generale di presentare un rapporto sulle principali iniziative adottate dai vari paesi sul piano legislativo e amministrativo e di verificare, in collaborazione con il Comitato per la promozione e lo sviluppo delle cooperative (Copac), l'opportunità e la fattibilità di elaborare alcune Linee Guida delle Nazioni Unite per promuovere lo sviluppo della cooperazione.

Il rapporto "Status e ruolo delle cooperative alla luce delle nuove tendenze economiche e sociali" è stato presentato dal Segretario generale dell'ONU Kofi A. Annan, in occasione della 54a Sessione dell'Assemblea generale nel luglio del 1999. Il rapporto traccia l'evoluzione del quadro giuridico e amministrativo partendo dalla fine del 1800 fino ad arrivare ai giorni nostri. Particolare attenzione è riservata alle tendenze emerse negli anni '90 e i Paesi osservati vengono suddivisi in tre gruppi in base all'attuale stadio di avanzamento nel processo d'innovazione giuridica:

- Paesi che non segnalano alcuna recente modifica suscettibile di avere conseguenze per lo sviluppo delle cooperative;
- Paesi in cui, negli ultimi dieci anni, sono stati introdotti cambiamenti importanti allo status delle cooperative e al quadro giuridico e amministrativo delle loro attività;
- Paesi per i quali il riadattamento del quadro giuridico e amministrativo che disciplina la cooperazione è stato recentemente avviato.

L'Italia è inserita nel secondo gruppo di paesi insieme a: Portogallo, Spagna, Islanda, Paesi Bassi e Canada. A questo proposito, nel Rapporto viene posto l'accento sulla portata innovativa dei due principali provvedimenti adottati in Italia in materia di cooperazione, negli anni '90: la legge sulla cooperazione sociale e quella che disciplina la piccola società cooperativa.

Nell'ultima parte del rapporto è riportata la bozza delle Linee Guida per la cooperazione, proposta dal Copac e discussa dal Comitato Economico e Sociale delle Nazioni Unite nel febbraio del 1999.

Negli ultimi anni è, infatti, maturata all'interno delle Nazioni Unite la convinzione che sia giunto il momento di rivedere l'unica Linea Guida esistente in materia di cooperazione, la Raccomandazione n.127 adottata dalla Conferenza generale dell'International Labour Organisation (ILO) il 21/6/66, in considerazione dei cambiamenti sostanziali nelle condizioni economiche e sociali intervenuti in 30 anni. Nuove forme di relazioni tra i governi e il movimento cooperativo sono state richieste in numerose conferenze ministeriali organizzate dall'Alleanza Cooperativa Internazionale. Il ruolo e lo status sia dei governi, sia del movimento cooperativo è cambiato, soprattutto nei Paesi dell'Est europeo e in molti Paesi in via di sviluppo. Il movimento cooperativo internazionale stesso ha rivisto i suoi valori e principi e la natura dei propri rapporti con gli altri soggetti della società, inclusi i governi, e ha adottato una nuova "Dichiarazione di Identità Cooperativa" ,al congresso dell'ACI del 1995.

L'azione dell'ONU, supportata dall'attività dell'ACI, sembra, in conclusione, essere volta a promuovere il dialogo e le occasioni di collaborazione tra le cooperative e le agenzie delle Nazioni Unite operanti nel campo della cooperazione internazionale per la realizzazione di progetti per lo sviluppo delle realtà cooperative dei Paesi più poveri. Rilevante è inoltre la sollecitazione per il rinnovamento, in tutti i Paesi, della legislazione in materia di cooperazione.

1.2 Indirizzi e attività dell'Unione Europea

Diversi sono stati i cambiamenti che hanno interessato, in qualche modo, il movimento cooperativo negli ultimissimi anni.

Il Comitato consultivo delle Cooperative, Mutue, Associazioni e Fondazioni (CCMAF), nato informalmente nel 1994 con l'obiettivo di assistere la Commissione nell'attività di indirizzo politico nel campo dell'economia sociale, è stato istituzionalizzato dalla Commissione Europea nel 1998, per dare alle cooperative, alle mutue, alle associazioni e fondazioni una maggiore visibilità a livello politico.

La successiva riorganizzazione delle Direzioni generali della Commissione Europea ha comportato due importanti cambiamenti: le competenze in materia di cooperazione sono state assorbite dalla DG *Imprese*, e le cooperative (che precedentemente facevano parte della *Social Economy Unit*) sono

state inserite nella *Crafts, Small Businesses, Co-operatives and Mutuals Unit.* Inoltre il CCMAF ha perso lo status di comitato istituzionale: la Commissione, infatti, ha deciso di istituire un Comitato per le Politiche dell'Impresa, per il quale le cooperative avranno il diritto di proporre propri rappresentanti.

In occasione dell'ultima Assemblea Europea dell'ACI (ottobre 2000), il direttore della DG *Imprese,* spiegando i motivi che hanno indotto la Commissione a prendere queste decisioni, ha dichiarato che "le cooperative vanno considerate come un tipo di imprese con specifiche caratteristiche che necessitano di essere individuate e riconosciute nelle politiche e nelle azioni di sviluppo imprenditoriale".

Queste considerazioni vanno valutate in rapporto ad un altro aspetto: in tutti i Paesi dell'UE le cooperative, direttamente o indirettamente, contribuiscono allo sviluppo locale, con particolare attenzione alla difesa e allo sviluppo dell'occupazione. La peculiare cultura imprenditoriale delle cooperative, che pone la persona al centro dello sviluppo imprenditoriale, ha dimostrato e dimostra particolare efficacia in questo campo. E' sempre più evidente, infatti, da un lato, la "vicinanza" tra le priorità della politica comunitaria, emerse in questi ultimi anni, e gli obiettivi che da sempre il movimento cooperativo si pone; e dall'altro, la sua capacità di esprimersi come soggetto attivo dello sviluppo territoriale.

E', quindi, auspicabile che si proceda sulla strada di un pieno coinvolgimento delle cooperative nell'attività di concertazione e in quella di attuazione dei fondi strutturali.

1.3 Trends evolutivi della presenza cooperativa nell'Europa comunitaria all'avvio della moneta unica

La dimensione del fenomeno cooperativo in Europa può essere così riassunta.

Nei 15 paesi membri dell'UE sono presenti circa 180.000 cooperative, con 78 milioni di soci e 3,2 milioni di occupati. In Europa, complessivamente, esistono 300.000 cooperative, con 140 milioni di soci e 5 milioni di occupati. La cooperazione è presente in quasi tutti i settori produttivi in tutti i Paesi europei, anche se con caratteristiche diverse, dettate dalle peculiarità di ciascun contesto socioeconomico.

Quasi il 38% delle cooperative opera nel settore primario (agricoltura, pesca e silvicoltura); il 16% nel settore industriale e manifatturiero, il 46% nel terziario (cooperative di consumo, di servizi, sociali, etc.).

I dati sui settori più significativi sono evidenziati nella seguente tabella:

	Numero Cooperative	**Soci**	**Occupati**
Consumo	2.878	21.400.000	314.000
Agro-alimentare	32.000	12.000.000	700.000
Lavoro	60.000	1.200.000 (soci lavoratori)	1.200.000

Nella cooperazione di consumo, in termini di fatturato, significativa è la presenza delle cooperative inglesi (30% del fatturato totale), di quelle italiane (19%) e di quelle danesi (12,7%).

La cooperazione agro-alimentare fornisce, in ambito europeo, il 50% dei mezzi di produzione, e contribuisce per il 60% alle fasi di lavorazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. E' questo il settore in cui più forte è la spinta all'internazionalizzazione delle cooperative: molte società cooperative transnazionali sono infatti state create dalla fusione di cooperative di differenti paesi.

Le cooperative di produzione e lavoro, largamente presenti in Europa, sono un'esperienza di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa che contribuisce e creare posti di lavoro e allo sviluppo della democrazia economica.

Anche la cooperazione sociale, realtà particolarmente dinamica del movimento cooperativo, contribuisce in maniera significativa alla crescita occupazionale in Europa. Vari Paesi, negli ultimi anni, hanno adottato legislazioni che promuovono la crescita di questo settore.

Si può affermare che i settori cooperativi "tradizionali" giocano ancora un ruolo significativo nell'economia europea, come dimostrano il loro contributo alla crescita occupazionale e la loro capacità di rispondere efficacemente ai nuovi bisogni della società. Questo non significa, però, che la cooperazione europea non abbia davanti a sé delle sfide da affrontare. I cambiamenti in atto dovuti alla globalizzazione dei mercati richiedono un radicale e non facile salto in avanti, senza dimenticare il legame esistente con i valori fondamentali e le radici storiche e sociali del movimento cooperativo.

Le cooperative europee sono un fenomeno complesso: esistono piccolissime cooperative con pochi soci e pochi occupati e grandi cooperative con migliaia di soci, con grandi differenze in termini di fatturato e di presenza sui mercati.

Le cooperative sono imprese autonome, tra loro legate da principi e obiettivi generali comuni. Occorre quindi saper valutare i problemi a livello sia locale sia globale. Un aiuto fondamentale per affrontare i problemi di dimensione può venire dalla creazione di una rete effettivamente funzionante tra le cooperative europee.

L'internazionalizzazione dei mercati comporta, anche per le cooperative, la ricerca di nuovi canali per contribuire in maniera efficace alla crescita economica e alla creazione di nuovi posti di lavoro. Nel quadro del mercato

unico si verranno a creare opportunità di cooperazioni transfrontaliere. A tal fine, particolarmente importante risulterebbe l'adozione dello Statuto della Cooperativa Europea, la cui realizzazione sembra essersi fermata a quanto raggiunto nel 1996: forse un impulso potrebbe venire dalla recentissima adozione dello Statuto della società di capitali.

2. IL PANORAMA ITALIANO

2.1 Tendenze evolutive della realtà cooperativa italiana

Dai dati statistici in possesso del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale emerge una costante crescita del movimento coqperativo: nel periodo di riferimento il totale delle cooperative registrate è passato dalle 159.420 unità del 1998 alle 161.636 del '99 alle 164.322 del 2000.

Buono il successo della "piccola società cooperativa" (PSC), che ha fato registrare, nel 2000, 6.301 società rispondenti alla nuova tipologia istituita dalla L. 7 agosto 1997, n. 266 (c.d. legge Bersani), a dimostrazione dell'efficacia del provvedimento.

Particolarmente significativo, inoltre, il successo nel triennio della cooperazione sociale, che ha visto proseguire e intensificarsi la tendenza alla diffusione di questo tipo d'impresa: a fine '99 si registravano circa 6.200 cooperative sociali (comprendendovi sia quelle di tipo "A" sia quelle di tipo "B") per un totale di oltre 177.000 soci, dei quali circa 20.000 classificati come "persone svantaggiate" sul piano fisico. psichico o sociale. Di tale tipologia societaria, disciplinata dalla L. 8 novembre 1991, n. 381, è inoltre prevedibile un costante e ulteriore incremento, considerato l'ingresso a pieno titolo delle cooperative sociali nel c.d. terzo settore in qualità di ONLUS

("Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale") di diritto ai sensi del D.Lgs n. 460/97.

Significativo altresì, ai fini dell'integrazione, il numero delle cooperative con partecipazione di cittadini extracomunitari: in totale 1.373 cooperative che vedono l'inserimento di 8.351 extracomunitari come soci e 3.554 come non soci.

In allegato alla presente relazione si forniscono alcuni elaborati descrittivi della consistenza numerica della realtà cooperativa nazionale, sia complessivamente considerata sia relativamente agli enti aderenti alle quattro Associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo giuridicamente riconosciute.

2.2 Evoluzione delle politiche pubbliche in materia di cooperazione

Gli impegni assunti dal Governo italiano in materia di cooperazione nel corso del triennio 1998-2000 si sono imperniati di fatto sull'obiettivo di migliorare il contesto giuridico, fiscale e amministrativo in cui le società cooperative si trovano a operare, salvo restando il sostegno per le quattro Centrali cooperative e per le loro strutture di sviluppo territoriale, sotto il duplice profilo da un lato di consentire delle basi sociali ai progetti di for-

mazione continua, e dall'altro di favorire l'ammissibilità delle imprese al credito e al capitale di rischio.

La recente approvazione della legge diretta a rinnovare lo stato giuridico e previdenziale dei soci lavoratori delle cooperative di produzione e lavoro unitamente al sistema di controllo e di vigilanza sulle imprese mutualistiche colloca il nostro Paese in una posizione di avanguardia internazionale per quanto attiene alla risoluzione di una questione di vitale importanza, vale a dire la valorizzazione di un modello societario conforme ai principi mutualistici e teso ad affermare la specificità del metodo cooperativo.

Non è solo occasionale che i principali indirizzi di politica pubblica promossi durante il triennio dal Governo sul fronte del risanamento economico e occupazionale abbiano progressivamente reso più "carismatica" e autorevole la figura giuridica del socio lavoratore (coimprenditore), soprattutto attraverso l'estensione ai soci delle cooperative di produzione e lavoro e delle cooperative sociali di benefici concepiti originariamente per il solo sostegno fiscale e finanziario ai redditi da lavoro dipendente.

La legge 17 maggio 1999, n. 144 - recante tra l'altro misure in materia di investimenti e di riordino previdenziale - ha delegato l'Esecutivo a emanare i provvedimenti in materia di incentivi all'autoimprenditorialità ed all'autoimpiego nelle aree depresse del nostro Paese al fine di promuovere i temi-obiettivo reputati di particolare interesse per la cooperazione, quali ad