

# COMUNICAZIONE COM/2004/0018 DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI SULLA PROMOZIONE DELLE SOCIETÀ COOPERATIVE IN EUROPA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI sulla promozione delle società cooperative in Europa

## 1. Introduzione

### 1.1. Premessa

Nell'Unione europea (UE) si contano circa 300.000 cooperative, che impiegano 2,3 milioni di persone. In tutti gli Stati membri e in tutti i paesi aderenti e candidati esistono cooperative, che esercitano un'influenza sulla vita quotidiana di oltre 140 milioni di cittadini che ne sono membri [1].

[1] "Statistics and information on European co-operatives", International Co-operative Alliance, Ginevra 1998, pubblicato con il sostegno della Commissione europea; <http://www.ica.coop/europe>  
Oggi le cooperative prosperano su mercati concorrenziali e, anche se non cercano di massimizzare il profitto del capitale, hanno conquistato quote di mercato rilevanti in settori in cui le società capitalizzate sono molto forti, come le banche, le assicurazioni, il commercio al dettaglio di prodotti alimentari, la farmacia e l'agricoltura, l'istruzione e l'abitazione.

Le cooperative operano nell'interesse dei loro membri, che sono al tempo stesso utilizzatori, e non sono gestite nell'interesse di investitori esterni. I profitti sono percepiti dai membri in proporzione alle loro transazioni con la cooperativa; le riserve e gli attivi sono detenuti in comune, non sono distribuibili e sono utilizzati nell'interesse comune dei membri. Poiché i legami personali tra i membri sono di norma stretti e importanti, le nuove adesioni sono soggette ad un'approvazione, mentre il diritto di voto non è necessariamente proporzionale alla quota detenuta (una persona, un voto). La dimissione di un membro conferisce a quest'ultimo il diritto al rimborso della quota e determina una riduzione del capitale.

Tutte le cooperative agiscono nell'interesse economico dei loro membri e alcune di esse, inoltre, perseguono obiettivi sociali o ambientali più ampi, nell'interesse dei loro membri e nell'interesse collettivo più generale.

### 1.2. Obiettivi della comunicazione

Il dibattito sul ruolo delle cooperative ha suscitato un rinnovato interesse dopo che il Consiglio ha adottato, nel luglio 2003, il regolamento sullo statuto della società cooperativa europea (SCE) [2] e la direttiva sulla partecipazione dei lavoratori alle decisioni della SCE.

[2] Regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativo allo statuto della Società cooperativa europea e direttiva 2003/72/CE del Consiglio, del 22 luglio 2003, che completa lo statuto della Società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, GU L207 del 18/8/03.

La Commissione è del parere che le potenzialità delle cooperative non siano state interamente sfruttate e che la loro immagine debba essere migliorata ai livelli nazionale ed europeo. Particolare attenzione dovrebbe inoltre essere prestata ai nuovi Stati membri e i paesi candidati, nei quali, benché siano state attuate profonde riforme, lo strumento delle cooperative non è utilizzato appieno.

L'adozione dello statuto della SCE implica che gli Stati membri dovranno adottare misure per applicare il regolamento e la direttiva. La Commissione ritiene che questa sia un'occasione, per le autorità nazionali e le parti interessate, per intraprendere iniziative volte a migliorare la legislazione sulle cooperative e a creare condizioni più favorevoli al loro sviluppo.

Un'altra questione che ha attratto l'attenzione della Commissione è quella del ruolo sempre più importante e positivo delle cooperative in quanto mezzo per realizzare molti degli obiettivi comunitari in settori quali la politica dell'occupazione, l'integrazione sociale, lo sviluppo regionale

e rurale, l'agricoltura, ecc. La Commissione ritiene che questa tendenza debba essere mantenuta e che la presenza di cooperative in vari programmi e politiche della Comunità debba essere ulteriormente sfruttata e promossa.

Un rinnovato interesse per la questione delle cooperative può anche essere osservato a livello internazionale. Al riguardo, il fatto di maggior rilievo è l'adozione nel 2002 della raccomandazione sulla promozione delle cooperative da parte dell'Ufficio internazionale del lavoro (v. oltre, nota 19), che ha avuto l'approvazione dei governi di tutti gli Stati membri dell'UE e di tutti i paesi aderenti e candidati.

In considerazione del rinnovato interesse per le cooperative, la Commissione ha avviato nel 2002 un'ampia consultazione pubblica delle cooperative in Europa [3]. Le risposte hanno rispecchiato le opinioni di quasi tutti i settori dell'attività cooperativa e sono state particolarmente numerose quelle giunte dai paesi in via d'adesione e candidati [4]. Le analisi e le conclusioni del documento di consultazione hanno avuto un'accoglienza positiva e sono stati formulati numerosi commenti e suggerimenti costruttivi.

[3] Il documento di consultazione "Le cooperative nell'impresa Europa" si trova in: <http://www.europa/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/consultation/index.htm>.

[4] Sono pervenute 46 risposte: 7 di associazioni europee, 17 di organizzazioni rappresentative degli Stati membri e 5 di imprese cooperative, che complessivamente coprono la maggioranza del settore in Europa. Inoltre sono giunte 4 risposte da autorità pubbliche, 9 da paesi candidati (tra cui un parere comune di 48 organizzazioni di 10 paesi), 2 da organizzazioni internazionali (mondiali) e 2 da esperti. I contributi originali e le relative sintesi (in inglese e francese) si trovano nel sito web sopraindicato.

La presente comunicazione si basa sui risultati di questo ampio processo di consultazione. Essa verte sui tre temi principali che sono emersi dalle risposte e indica quello che gli Stati membri e le cooperative stesse possono fare per sfruttare le potenzialità di questa forma di società. Per questi tre temi la comunicazione enumera una serie di azioni concrete che la Commissione dovrà intraprendere per realizzare questi obiettivi.

I temi principali della comunicazione sono i seguenti:

- \* come promuovere lo sviluppo del settore delle cooperative in Europa migliorandone la visibilità, le caratteristiche e la comprensione;

- \* come migliorare la legislazione sulle cooperative in Europa

- \* come mantenere e accrescere il ruolo delle cooperative e il loro contributo alla realizzazione degli obiettivi comunitari.

2. Promuovere le imprese di tipo cooperativo e favorire un'appropriata comprensione del settore

2.1. Mettere in luce l'importanza dell'imprenditorialità cooperativa

2.1.1. Azioni destinate a far comprendere l'importanza delle cooperative nell'economia

Per far capire a tutti l'importanza delle cooperative in quanto imprese, occorre chiarire in quali settori esse hanno un ruolo di rilievo da svolgere.

- \* Le cooperative possono essere un mezzo per affermare o accrescere il potere economico delle piccole e medie imprese (PMI) sul mercato. La cooperativa è una forma di società che permette alle PMI di acquisire alcuni dei vantaggi legati alla dimensione, quali le economie di scala, l'accesso ai mercati (compresa la partecipazione ai grandi appalti pubblici), il potere d'acquisto, il potere di commercializzazione, lo sviluppo della gestione, la capacità di formazione e di ricerca. Le cooperative costituiscono per le imprese uno strumento appropriato che consente loro di intraprendere attività comuni e dividerne i rischi, pur conservando la loro indipendenza. Le cooperative permettono anche l'integrazione verticale delle catene di produzione. Questo può essere vantaggioso per le piccole imprese che sono in posizione di debolezza nella catena di approvvigionamento e che desiderano appropriarsi del reddito derivante dal valore aggiunto dei loro prodotti e servizi. Tuttavia, la maggior parte delle imprese non cooperative ignora che la forma cooperativa può essere uno strumento appropriato per tali attività comuni.

- \* La cooperativa è uno strumento per fornire servizi di alta qualità. I servizi rappresentano nell'UE il 70% della produzione e il 69% dei posti di lavoro. Oltre il 75% delle imprese create in Europa

appartiene al settore dei servizi. Le imprese operanti in questo settore sono nella necessità di fornire agli utenti servizi di qualità sempre più elevata e personalizzati. Una struttura cooperativa può conferire ai suoi utilizzatori, che sono al tempo stesso i suoi membri, il potere di influire sull'impresa che fornisce loro servizi, per far sì che questi rispondano direttamente ai loro bisogni. Le cooperative sono spesso in grado di fornire servizi a gruppi che ne sarebbero altrimenti privati in quanto le prestazioni non sono interessanti per le imprese che perseguono un profitto. È il caso dei "servizi di prossimità", come la salute e il benessere, settori in cui le cooperative conoscono la crescita più rapida [5].

[5] Secondo uno studio EUROSTAT del 2002 sulle cooperative di 7 Stati membri dal 1995 al 1998, lo sviluppo delle cooperative è particolarmente rapido nei settori dell'istruzione, della sanità e altri servizi sociali e degli altri servizi pubblici, sociali e personali (sezioni NACE M, N e O).

\* Le cooperative contribuiscono a costruire una società fondata sulla conoscenza. Molte cooperative (ad esempio le cooperative dei lavoratori) sono imprese i cui membri hanno, in quanto utilizzatori, un'influenza reale sulle decisioni di gestione. La struttura di gestione partecipativa delle imprese cooperative genera gli attivi immateriali che sono il sapere e le competenze. Da questo punto di vista le cooperative sono scuole di imprenditorialità e di gestione per quanti non avrebbero altrimenti accesso a posti di responsabilità.

Affinché le cooperative continuino a dare un contributo importante al dinamismo e alla crescita economica nei modi suggeriti qui sopra, è importante che le autorità degli Stati membri e le organizzazioni ai livelli nazionale, regionale o locale, sviluppino o intensifichino i loro sforzi per una migliore comprensione del settore.

Azione 1. La Commissione esaminerà, secondo la procedura basata sul programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità [6] e su altri programmi comunitari, la possibilità di sostenere iniziative delle organizzazioni delle parti interessate e degli Stati membri. Tali azioni dovrebbero mirare a sensibilizzare i pubblici poteri e gli operatori economici privati al potenziale della forma cooperativa in quanto mezzo per creare un'impresa o un raggruppamento di piccole imprese. Queste iniziative possono comprendere l'organizzazione di conferenze, la redazione di opuscoli esplicativi, ricerche tematiche, l'istituzione di giornate dedicate alle cooperative, la creazione di reti ecc.

[6] Decisione 2000/819/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2000, relativa ad un programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI) (2001-2005), GU L 333/84 del 29.12.2000.

Il diverso grado di sviluppo delle imprese cooperative nei diversi paesi (vedi punto 3.2.1. infra) offre la possibilità di intensificare gli scambi di informazioni e di esperienze.

Azione 2. La Commissione esaminerà la possibilità di organizzare uno scambio strutturato di informazioni e di esperienze, nonché l'identificazione delle buone pratiche nell'economia cooperativa. Studierà altresì, con gli Stati membri e gli attori interessati, la fattibilità di un esercizio di analisi comparativa (benchmarking) delle politiche e delle pratiche nazionali in questo campo.

#### 2.1.2. Nuovi Stati membri e sensibilizzazione al ruolo delle cooperative

Finora sono state prese a questo riguardo solo poche iniziative e mancano in generale informazioni sulle potenzialità e le possibilità delle cooperative. Nei paesi aderenti occorrerebbe quindi far capire ai singoli e ai piccoli imprenditori che la creazione di una cooperativa può essere un'alternativa interessante alla creazione di un'impresa quando il loro capitale, la loro esperienza o la loro fiducia è limitata. Mettendo in comune risorse ed esperienze, possono condividere le responsabilità e i rischi che potrebbero rendere difficilmente sostenibile un'attività indipendente.

Nelle economie pianificate dei paesi dell'Europa centrale le cooperative hanno incontrato problemi particolari. Anche se rappresentavano spesso la forma di impresa più libera autorizzata dalla pianificazione centralizzata, hanno poi sofferto dell'identificazione con il vecchio sistema. Occorre anche sottolineare, al riguardo, il contributo che nuove iniziative di tipo cooperativo possono offrire a uno sviluppo equilibrato delle economie e delle società nei nuovi Stati membri e nei paesi candidati. La Commissione, nel contesto dell'azione 1 e dell'azione 2 esaminerà il

modo migliore per promuovere nei nuovi Stati membri iniziative di sensibilizzazione e di trasferimento dell'informazione e dell'esperienza in tutta Europa.

### 2.1.3. Miglioramento dei dati statistici

Un altro problema che è d'ostacolo al pieno riconoscimento delle potenzialità dell'impresa cooperativa è l'insufficienza dei dati sulla sua importanza quantitativa e sulla sua evoluzione.

Azione 3. La Commissione esaminerà le possibilità di sviluppare il ricorso a tecniche di "conti satelliti" per la raccolta e l'analisi di dati statistici sulle cooperative e di farle applicare dagli istituti nazionali di statistica.

## 2.2. Azioni per la promozione delle cooperative

### 2.2.1. Istruzione e formazione

I programmi di formazione in materia di gestione tendono a basarsi sul modello d'impresa dominante, che è quello della società per azioni. Non sorprende quindi il fatto che i giovani imprenditori considerino raramente la "opzione cooperativa", anche se potrebbe essere la forma più appropriata per le loro attività.

Esistono vari esempi di moduli specifici di formazione alla gestione di cooperative [7] (inclusa la formazione a distanza) e anche corsi universitari destinati in modo specifico ai dirigenti di cooperative. Purtroppo, queste iniziative rimangono per lo più isolate, mentre sarebbe utile diffonderle in rete in tutta Europa.

[7] Cfr. Ufficio internazionale del lavoro, « Training Methodology for Co-operative Management » in <http://www.ilo.org/coop>

I programmi comunitari in materia di istruzione, formazione, apprendimento per via elettronica (e-learning) e apprendimento permanente possono rivelarsi utili per le cooperative, come ha dimostrato la loro partecipazione a programmi quali Erasmus/Socrates, Leonardo da Vinci I e II, e ai programmi che li hanno preceduti fin dalla metà degli anni 80. La Commissione invita gli Stati membri, gli istituti d'istruzione nazionali e le organizzazioni di parti interessate a svolgere un'azione di sensibilizzazione alla forma cooperativa tramite i programmi dei corsi di studi commerciali a livello secondario e universitario e a promuovere lo sviluppo delle opportune competenze gestionali.

Azione 4. La Commissione adotterà le misure necessarie per far sì che i programmi di istruzione, formazione, apprendimento permanente e apprendimento per via elettronica facilitino la partecipazione delle cooperative, in particolare i programmi che incoraggiano i progetti transnazionali e le reti specialistiche transnazionali e che sono destinati allo sviluppo delle pratiche migliori in settori innovativi.

### 2.2.2. Servizi di sostegno alle imprese

La natura particolare delle imprese cooperative richiede inoltre specifici servizi di sostegno alle imprese. Questa forma di consulenza può accompagnare utilmente la concessione di crediti e costituirne una condizione. L'interconnessione a livello europeo di agenzie che offrono consulenza specializzata alle cooperative potrebbe portare a scambi di esperienze utili. Tuttavia, quando la domanda di questi servizi non basta a giustificare agenzie specializzate, può essere più appropriato un sistema di rimando. Anche le camere di commercio e le federazioni di datori di lavoro dovranno essere sensibilizzate alle esigenze delle cooperative per proporre loro servizi adeguati. La Commissione invita gli Stati membri e le organizzazioni di parti interessate a studiare e ad assicurare la prestazione di servizi di assistenza e di consulenza alle imprese cooperative.

Azione 5. La Commissione esaminerà la possibilità di identificare e diffondere le buone pratiche nel settore dei servizi di sostegno alle imprese per le cooperative, dando seguito alle azioni intraprese in precedenza per quanto riguarda le PMI e le microimprese [8].

[8] Cfr. [http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support\\_measures/reports\\_studies.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/reports_studies.htm) and <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-studies/craft-supportserv.htm> support-services-reports

### 2.2.3. Accesso ai finanziamenti

Le cooperative non hanno o hanno scarso accesso ai mercati dei capitali e sono quindi dipendenti dai loro fondi propri o dal credito [9]. Questo è dovuto principalmente al fatto che la forma cooperativa d'impresa è conosciuta in modo insufficiente sia dagli istituti di credito, sia dalle autorità di regolamentazione. In questo contesto, e nel quadro delle azioni 1 e 2, la Commissione intende svolgere un ruolo importante facilitando lo scambio di esperienze tra le organizzazioni cooperative e le amministrazioni nazionali per quanto riguarda le buone pratiche e le pratiche innovative di finanziamento delle cooperative. Inoltre, nell'ambito delle azioni 9 e 10 è anche importante esaminare quale sia il modo migliore per tener conto negli standard contabili e nelle norme relative delle specificità delle cooperative per quel che riguarda la struttura del capitale e la valutazione degli attivi.

[9] Vari movimenti cooperativi hanno cercato di sostenere le cooperative in crescita creando fondi d'investimento (ad esempio ESFIN/IDES in Francia <http://www.esfin-ides.com/pages/Contact/ContactRubrique.htm> e Coop Action nel Regno Unito <http://www.cooperativeaction.coop/>). In Italia questo processo è stato facilitato dalla legge n. 59 del 31/1/92 che consente alle cooperative di destinare il 3% dei loro utili annuali imponibili (nonché il patrimonio residuo delle cooperative in liquidazione) ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Tuttavia, per quanto riguarda il finanziamento pubblico, la Commissione invita gli Stati membri ad adoperarsi affinché iniziative di finanziamento delle imprese siano anche accessibili e adatte alle cooperative. Analogamente, in considerazione dei bisogni specifici delle cooperative, la Commissione esaminerà, dal canto suo, se sia opportuno includere un riferimento specifico nel Fondo europeo per gli investimenti [10].

[10] <http://www.europa/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/index.htm>

Come le loro omologhe dell'UE-15, molte cooperative dei paesi aderenti incontrano difficoltà particolari ad accedere al credito o ai capitali. Varie organizzazioni cooperative hanno auspicato un programma di pre-adesione specifico per le imprese cooperative, ma la Commissione ritiene che l'assistenza più efficace passi attraverso gli strumenti esistenti.

Azione 6. La Commissione valuterà la possibilità di includere un riferimento specifico alle imprese cooperative negli strumenti finanziari gestiti dal Fondo europeo per gli investimenti che fanno attualmente parte del "programma pluriennale a favore delle imprese e dell'imprenditorialità, in particolare per le piccole e medie imprese". Essa avrà cura che le cooperative continuino a poter partecipare ad altri programmi comunitari e che abbiano pieno accesso alle informazioni relative.

#### 2.2.4. Collaborazione con le organizzazioni rappresentative delle cooperative

Le cooperative sono ben rappresentate a livello europeo dalle loro federazioni nazionali o settoriali o dai loro organi di coordinamento. La Commissione continuerà a intrattenere contatti regolari con le organizzazioni rappresentative delle cooperative [11] riguardo a tutte le politiche e le questioni pertinenti (cfr. anche Azione 9).

[11] Le più importanti sono l'Alleanza cooperativa internazionale (ACI/ICA) e il Comitato di coordinamento delle associazioni cooperative europee (CCACE).

### 2.3. Settori specifici della politica delle imprese in cui le cooperative svolgono un ruolo importante

#### 2.3.1. Il ruolo delle cooperative di lavoratori nei trasferimenti di imprese

Circa un terzo delle imprese in Europa saranno interessate da un trasferimento di proprietà nel corso del prossimo decennio e sempre più spesso tali trasferimenti hanno luogo all'esterno della famiglia del proprietario. I dipendenti sono particolarmente interessati alla sopravvivenza della loro impresa e hanno spesso una buona conoscenza del settore in cui lavorano. Spesso, però, non dispongono di mezzi finanziari adeguati e dell'assistenza necessaria per riprendere e gestire un'impresa. Una preparazione attenta e graduale dei trasferimenti ai lavoratori, organizzati in forma di cooperativa, può migliorare i tassi di sopravvivenza [12].

[12] Una raccomandazione della Commissione del 1994 (n. 94/1069/CE del 7.12.1994, GU L 385 del 31.12.1994, p. 14) invita gli Stati membri a facilitare la cessione delle imprese ai dipendenti tramite la riduzione della tassazione delle plusvalenze sulla cessione delle quote ai dipendenti,

l'esenzione dalle imposte di registro, agevolazioni o dilazioni fiscali. I seguiti di questa raccomandazione del 1998 e del 2002 hanno rilevato la mancanza di progressi da parte degli Stati membri in questo campo.

In questo contesto è utile sottolineare la recente comunicazione della Commissione del luglio 2002 "Quadro per la promozione della partecipazione finanziaria dei lavoratori dipendenti" [13]. uno dei modelli proposti consiste nell'associare i lavoratori ai risultati dell'impresa su base collettiva e nell'accumulare, in una cooperativa di lavoratori, attivi destinati a servire come possibili fonti di finanziamento in vista d'un acquisto da parte dei dipendenti. La Commissione invita gli Stati membri a studiare forme di incentivazione di tali meccanismi che permettono l'acquisto dell'impresa da parte dei dipendenti.

[13] COM(2002) 364 def. del 5.7.2002; cfr. in [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social/labour/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social/labour/index_en.htm)

### 2.3.2. Imprese sociali e nuove forme giuridiche di cooperativa

L'efficacia delle forme cooperative nell'integrazione degli obiettivi sociali ha indotto taluni Stati membri ad adottare forme giuridiche specifiche per facilitare tali attività. Tali forme hanno conosciuto un grande successo e hanno suscitato interesse in altri Stati membri confrontati a problemi simili [14]. Queste forme di cooperative conoscono problemi particolari per quanto riguarda il finanziamento delle loro attività.

[14] In Italia sono state costituite, nei dieci anni seguenti l'entrata in vigore della legge n. 381 del 1991, 7.700 cooperative che occupano 210.000 persone, di cui 22.600 svantaggiate. Basate sul lavoro volontario e sul lavoro retribuito, permettono di integrare nella vita economica persone che ne sarebbero escluse. Nel 2001 il governo francese ha introdotto la nuova forma giuridica della Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) e nel Regno Unito è stata proposta di recente una Community Interest Company (<http://www.dti.gov.uk/cics/>). In vari paesi aderenti e candidati le cooperative di disabili (analoghe alle cooperative d'integrazione italiane) offrono fin dall'inizio del XX secolo posti di lavoro di qualità e assistenza medica ai disabili.

Azione 7. La Commissione esaminerà le politiche, le buone pratiche e le regolamentazioni relative alle cooperative sociali in Europa e riferirà alle istituzioni comunitarie.

## 3. Creare un contesto normativo idoneo

### 3.1. Attuazione dello statuto della società cooperativa europea

L'adozione dello statuto della società cooperativa europea (SCE) permetterà alle cooperative di operare in tutta l'Unione europea con un'unica personalità giuridica e una stessa serie di regole, analogamente a quanto previsto dallo statuto della società europea (SE) per le società per azioni.

Gli Stati membri hanno tempo fino al 18 agosto 2006 per adottare le disposizioni nazionali di attuazione del regolamento.

Nel corso della consultazione è stato affermato che la SCE è uno strumento necessario perché le cooperative possano operare liberamente in tutta Europa. Di conseguenza, è opportuno che il regolamento venga applicato fin da quella data. A questo scopo, la Commissione esaminerà, nel contesto dell'azione 1, il modo migliore per coordinare una campagna d'informazione mirante a sensibilizzare gli utilizzatori potenziali dello strumento della SCE. I destinatari principali saranno i consulenti e i servizi di sostegno alle imprese, i contabili e le camere di commercio. Pubblicazioni saranno distribuite negli Stati membri tramite la rete degli eurosportelli. Inoltre, la Commissione prenderà le misure necessarie per una rapida applicazione del regolamento, in modo da diminuire il numero dei procedimenti per infrazione avviati nei confronti degli Stati membri.

Azione 8. La Commissione intende convocare una serie di riunioni con i funzionari degli Stati membri responsabili dell'attuazione del regolamento e della direttiva sulla SCE, per discutere di tutte le questioni per le quali sono necessarie misure nazionali o che sono disciplinate da leggi nazionali.

### 3.2. Coerenza tra le legislazioni nazionali

#### 3.2.1. Norme nazionali che disciplinano la SCE

Tutti gli Stati membri autorizzano la costituzione e l'esercizio di cooperative. In alcuni Stati membri, tuttavia, le cooperative non possono operare in determinati settori. Le forme giuridiche e le tradizioni in materia di cooperative variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Secondo il tipo di legislazione adottato in materia di cooperative, si possono distinguere tre gruppi di paesi: (1) i paesi in cui esiste una legge generale sulle cooperative, (2) i paesi in cui la legislazione sulle cooperative è differenziata secondo il settore e la finalità sociale delle cooperative, (3) i paesi in cui non esiste una legge sulle cooperative e in cui la natura cooperativa di un'impresa deriva esclusivamente del suo statuto o regolamento interno. Questa eterogeneità può ostacolare il funzionamento efficace delle cooperative a livello transfrontaliero o ed europeo, in quanto i diritti e gli obblighi dei membri, dei dirigenti e dei terzi non sono chiaramente definiti. Questo problema diverrà più evidente allorché talune disposizioni delle legislazioni nazionali saranno applicate alle società cooperative europee in base allo Stato membro di registrazione. Pertanto, nell'ambito dell'azione 8, la Commissione cercherà di determinare, con le organizzazioni cooperative e le autorità nazionali, i casi nei quali le differenze di legislazione possono creare problemi per un'applicazione efficace dello statuto della SCE e di proporre soluzioni accettate da tutti. Questo esercizio potrà condurre a un ravvicinamento indiretto delle legislazioni nazionali.

### 3.2.2. Cooperazione tra le autorità nazionali e i servizi della Commissione

Le legislazioni sulle cooperative possono essere migliorate facilitando i contatti tra i legislatori nazionali e offrendo una base di analisi comune delle migliori pratiche o delle pratiche innovative [15]. A questo processo potranno partecipare i paesi candidati, alcuni dei quali hanno già richiesto assistenza in vista della riforma delle loro legislazione sulle cooperative, in cui le cooperative sono oggetto di fraintendimenti ancora maggiori da parte dei legislatori.

[15] La tavola comparativa delle legislazioni degli Stati membri e dei paesi candidati in materia di cooperative è disponibile sul seguente sito web: [http://www.europa/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/social-cmaf\\_agenda/social-cmaf-cooperatives.htm](http://www.europa/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/social-cmaf_agenda/social-cmaf-cooperatives.htm)

Azione 9. La Commissione coopererà attivamente con i pubblici poteri e le organizzazioni cooperative, in particolare nei nuovi Stati membri, per migliorare la legislazione sulle cooperative; a questo scopo, la Commissione insiste anche sul dovere di tutti gli Stati membri di informarla e di informarsi reciprocamente quando elaborano una nuova legislazione in questo campo e prima della sua adozione.

### 3.2.3. Elaborazione di norme modello

Nonostante le differenze esistenti tra le norme, come si è detto, la Commissione non intende proporre l'armonizzazione delle legislazioni nazionali sulle cooperative [16]. A giudizio di varie organizzazioni cooperative, per lo più stabilite nell'UE, la legislazione nazionale non costituisce un vincolo significativo per le loro attività nei rispettivi paesi. Il gruppo di esperti ad alto livello sul diritto societario [17], costituito su mandato della Commissione, ha fatto rilevare che le organizzazioni cooperative devono prendere l'iniziativa di elaborare regolamentazioni tipo sulle cooperative in vista di un ravvicinamento progressivo delle legislazioni nazionali in materia.

[16] Comunicazione della Commissione del 21.5.2003 "Modernizzare il diritto delle società e rafforzare il governo societario nell'Unione europea - un piano per progredire" - capitolo 3.7" Aumento della trasparenza per le imprese costituite secondo una forma giuridica nazionale"; cfr. riferimento alla nota seguente.

[17] Relazione finale del Gruppo di esperti ad alto livello in diritto societario: "Un quadro normativo moderno per il diritto societario in Europa (4.11.2002). [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/company/company/modern/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/company/modern/index.htm)

Azione 10. La Commissione appoggia le iniziative di organizzazioni nazionali ed europee per definire norme "modello" ed è disposta a fornire la sua assistenza.

### 3.2.4. Applicazione dei principi cooperativi dell'ACI

Anche se le norme che disciplinano le cooperative variano nella loro impostazione e sono basate su tradizioni diverse, in generale rispettano le definizioni, i valori e i principi cooperativi esposti nella "Dichiarazione sull'identità cooperativa internazionale" adottata nel 1995 dall'Alleanza

cooperativa internazionale (ACI), recentemente appoggiata da una risoluzione delle Nazioni Unite [18] e interamente incorporata in una raccomandazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro [19]. Di conseguenza, i legislatori nazionali dovrebbero fondarsi sulle definizioni, i valori e i principi cooperativi nell'elaborare nuove norme sulle cooperative. In questo contesto, tuttavia, i governi devono essere sufficientemente flessibili, in modo da permettere alle cooperative di competere efficacemente sui loro mercati, ad armi pari con le altre forme di imprese. Le cooperative non hanno bisogno di un trattamento di favore, ma di una legislazione che crei condizioni più eque, ossia che consenta loro di operare senza restrizioni e obblighi, basati su vari obiettivi politici nazionali e a cui non sono soggette le imprese d'altro tipo con cui sono in concorrenza in una moderna economia di mercato. Una legislazione appropriata può anche contribuire a superare talune limitazioni inerenti alla forma cooperativa, come la mancanza di accesso ai capitali d'investimento. Ad esempio, le cooperative potrebbero essere autorizzate ad emettere azioni per investitori non utenti, che siano scambiabili e fruttino interessi, a condizione che la partecipazione di tali azionisti non utenti sia limitata, in modo da non compromettere la natura cooperativa delle imprese. La Commissione invita gli Stati membri a ispirarsi, nell'elaborare le norme nazionali che disciplinano le cooperative, alla definizione, ai valori e ai principi della cooperazione della citata raccomandazione, ma anche a dar prova di sufficiente flessibilità per rispondere alle necessità moderne delle cooperative (v. anche azioni 9 e 10).

[18] Cfr. la risoluzione 56/114 approvata nell'88a seduta plenaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2001 e la relazione del Segretario generale 2001/68 del 14 maggio 2001.

[19] Raccomandazione 193 sulla promozione delle cooperative adottata nella 90a sessione della Conferenza internazionale del lavoro il 20 giugno 2002. Oltre alle definizioni e ai valori, la raccomandazione contiene i seguenti principi: l'adesione volontaria e aperta, il controllo democratico esercitato dai membri, la partecipazione economica dei membri, l'autonomia e l'indipendenza della cooperativa, i diritti dei membri in materia di istruzione, formazione e informazione, il dovere di cooperazione tra le cooperative e l'impegno collettivo.

3.2.5. Evitare dissoluzioni "premature" di cooperative di successo; scoraggiare le spoliazioni predatrici degli attivi o "demutualizzazioni"

La Commissione incoraggia gli Stati membri a garantire che in caso di dissoluzione o di trasformazione gli attivi delle cooperative siano distribuiti secondo il principio cooperativo della "distribuzione disinteressata", vale a dire o ad altre cooperative i cui i membri possono partecipare o ad organizzazioni cooperative che perseguono obiettivi simili o di interesse generale. Tali attivi sono spesso stati costituiti da più generazioni, restano la proprietà collettiva e sono "vincolati" agli obiettivi di tali cooperative. Tuttavia, dovrebbe essere possibile autorizzare, in determinati casi, la distribuzione ai membri degli attivi di una cooperativa alla sua dissoluzione. Gli Stati membri sono invitati ad assicurare una protezione sufficiente degli attivi delle cooperative garantendo il rispetto della volontà dei membri e degli obiettivi della cooperativa in caso di offerta di acquisto che determini la trasformazione di una cooperativa in società per azioni (v. azioni 9 e 10).

3.2.6. Trattamento fiscale appropriato e altri "vantaggi"

Alcuni Stati membri (Belgio, Italia e Portogallo) ritengono che le restrizioni inerenti alla natura specifica del capitale delle cooperative richieda un trattamento fiscale particolare. Ad esempio, il fatto che le azioni delle società cooperative non siano quotate in borsa e, pertanto, non siano negoziabili, ha per effetto di rendere pressoché impossibile la realizzazione di plusvalenze; il fatto che le azioni siano rimborsate al valore nominale (non hanno valore speculativo) e che i rendimenti siano in genere limitati, rischia di scoraggiare nuove adesioni. Inoltre, le cooperative sono spesso soggette a prescrizioni rigorose per quanto riguarda le dotazioni di riserva. Un trattamento fiscale particolare può essere accettato, ma in tutti gli aspetti della legislazione sulle cooperative andrebbe rispettato il principio secondo il quale le protezioni o i vantaggi concessi ad un tipo particolare di organismo devono essere proporzionati ai vincoli giuridici, al valore

aggiunto sociale e alle limitazioni proprie di tale forma e non devono dar luogo ad una concorrenza sleale. Inoltre, ogni altro "vantaggio" concesso non deve permettere a cooperative fittizie di utilizzare la forma cooperativa per eludere i propri obblighi in materia di pubblicità e di governo societario. La Commissione invita gli Stati membri che intendono applicare un trattamento fiscale appropriato e proporzionato per i fondi propri e le riserve delle cooperative, ad assicurarsi che queste disposizioni non creino situazioni anticoncorrenziali (v. anche le azioni 9 e 10).

### 3.2.7. Regole di concorrenza applicabili alle cooperative

La consultazione sulle cooperative ha rivelato una certa confusione e preoccupazione circa l'applicazione alle cooperative delle norme sulla concorrenza.

Le cooperative che esercitano attività economiche sono considerate "imprese" ai sensi degli articoli 81, 82 e 86-88 del trattato CE e sono di conseguenza soggette alle norme europee in materia di concorrenza e di aiuti di Stato nonché alle varie esenzioni, soglie e norme de minimis. Non vi sono ragioni per un trattamento speciale delle cooperative nel quadro delle norme generali sulla concorrenza, ma taluni aspetti della loro forma giuridica e della loro struttura devono essere presi in considerazione caso per caso, come hanno dimostrato talune passate decisioni e sentenze.

Nella maggior parte dei casi si trattava di cooperative di persone giuridiche (e non di persone fisiche). Una cooperativa del genere è al tempo stesso un'associazione di imprese e (ove abbia un'attività economica) un'impresa a pieno titolo. La cooperativa e i suoi membri sono quindi soggetti alle norme sulla concorrenza. Queste ultime inoltre si applicano non soltanto agli accordi tra imprese (per esempio, la costituzione di una cooperativa e il suo statuto fondativo), ma anche alle decisioni adottate dagli organi interni della cooperativa. Per questo motivo, mentre l'organizzazione in quanto cooperativa non è necessariamente in contrasto con l'articolo 81 del trattato CE, il suo funzionamento o le sue regole successive possono essere considerate restrizioni della concorrenza. La Commissione invita le organizzazioni delle parti interessate e i servizi di sostegno alle imprese a dare la massima diffusione alle norme in materia di concorrenza applicabili alle cooperative in Europa.

### 3.3. Revisione del regolamento

L'articolo 79 del regolamento SCE dispone: "Entro cinque anni dall'entrata in vigore del presente regolamento, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulla sua applicazione ed eventuali proposte di modifica". Questo articolo definisce alcune delle questioni che la relazione deve affrontare (ubicazione della sede sociale e dell'amministrazione, scissione di una SCE, mezzi di ricorso in caso di frode ecc.).

Inoltre, secondo il gruppo di esperti europei ad alto livello sul diritto societario [20], "vi sono importanti questioni che meritano di essere analizzate nella futura applicazione del regolamento sulla SCE... Sarà interessante esaminare le relazioni tra la SCE e le forme nazionali di cooperative. La SCE sarà utilizzata per ristrutturazioni e per creare imprese comuni transnazionali? Se questo avvenisse, la competitività delle cooperative potrebbe risultarne rafforzata".

[20] Relazione del gruppo ad alto livello cit., Capitolo VIII "Cooperative e altre forme di impresa", p. 121.

Volendo sintetizzare le raccomandazioni di cui sopra, si potrebbe dire che l'elemento più importante da valutare è la libertà data agli Stati membri di regolamentare una serie di questioni secondo le tradizioni nazionali. Poiché si può prevedere che il regolamento abbia un effetto di armonizzazione indiretto e graduale, in quanto diventa un riferimento per la legislazione futura, in particolare nei nuovi Stati membri e nei paesi candidati (v. anche il punto 3.2.1. della presente comunicazione), la Commissione ritiene che sia ancor più importante che il regolamento contenga in futuro regole più semplici e più rigorose e che sia ridotto al minimo il ricorso alle norme nazionali.

Azione 11. Nel contesto del lavoro di revisione, la Commissione dedicherà particolare attenzione alle possibilità di semplificare il regolamento suggerendo l'adozione, ove possibile, di norme comuni a livello europeo.

#### 4. Il contributo delle cooperative agli obiettivi comunitari

Le cooperative, per i molteplici vantaggi che offrono all'economia europea, sono un elemento indispensabile per la realizzazione degli obiettivi di Lisbona; le cooperative sono infatti un ottimo esempio di un'impresa in grado di perseguire contemporaneamente obiettivi imprenditoriali e sociali, in un modo tale che gli uni e gli altri risultino reciprocamente rafforzati. Oltre alla loro funzione imprenditoriale, le cooperative svolgono un ruolo importante nell'agricoltura, per lo sviluppo delle regioni in difficoltà economica, e la loro struttura è ideale per accrescere l'occupazione e la coesione sociale. Di conseguenza, è opportuno promuovere una migliore conoscenza del ruolo e del potenziale delle cooperative, non solo per i vantaggi immediati che ne derivano per le cooperative stesse, ma anche a motivo del loro legame con politiche e obiettivi importanti, come è precisato nei paragrafi seguenti. È quindi evidente la necessità di un'azione a livello comunitario per far sì che il ruolo delle cooperative sia preso pienamente in considerazione nei programmi comunitari pertinenti.

##### 4.1. Politica agricola e allargamento

Le cooperative hanno svolto e continuano a svolgere un ruolo di grande importanza nel settore agricolo in tutta Europa. Già ora un aiuto è fornito attraverso le misure di sviluppo rurale finanziate dal FEAOG per la creazione di organizzazioni che forniscono vari servizi collettivi agli agricoltori (ad esempio uso in comune di macchinari agricoli, servizi di sostituzione e di gestione delle aziende, ecc.). Le cooperative sono uno strumento particolarmente adatto per tali servizi e sono ammesse a beneficiare di tali misure.

Nei nuovi Stati membri la connotazione negativa del termine cooperativa costituisce un problema per lo sviluppo di moderne cooperative. Nell'immaginario collettivo questo termine è ancora associato ad un'assenza di libertà del settore agricolo dovuta alle regolamentazioni centrali. In tutti i paesi aderenti i terreni sono stati privatizzati e sono sorte migliaia di aziende agricole e imprese di trasformazione di piccole e medie dimensioni. Questa frammentazione non permette di sfruttare le economie di scala e le piccole imprese non hanno sufficienti capitali per investire nelle nuove tecnologie necessarie per conformarsi alle norme sanitarie e fitosanitarie e più rigorose di nuova introduzione. La mancanza di capitali e una legislazione inadeguata e contraddittoria costituiscono ancora problemi per numerose aziende agricole e agroalimentare. Costituendo cooperative, questi piccole aziende operanti nello stesso settore o in settori collegati possono raggiungere la massa critica necessaria per i grandi progetti di investimento, offrendo alle banche e agli investitori garanzie appropriate. I programmi europei PHARE e ISPA hanno facilitato in una certa misura l'accesso ai capitali, mentre, riconoscendo l'importanza degli approcci collettivi, lo strumento di preadesione SAPARD e il trattato di adesione prevedono aiuti specifici per i gruppi di produttori agricoli, che possono organizzarsi in forma di cooperative.

La Commissione è del parere che la cooperativa agricola possa essere uno strumento importante per lo sviluppo del settore agricolo nei nuovi Stati membri. Oltre all'adozione di una legislazione favorevole, la Commissione potrebbe esaminare altri fattori di successo con i nuovi Stati membri, in particolare i seguenti: attività commerciali cooperative solide, buona gestione, cooperazione tra le cooperative e, soprattutto, l'inserimento dei giovani nello sviluppo e della gestione delle cooperative. Inoltre, potrebbe essere stabilito un legame tra le politiche di sostegno dei redditi da una parte e la formazione e il rafforzamento delle capacità dall'altro. Una generazione di giovani agricoltori altamente qualificati avrebbe una maggiore propensione ad innovare o ad assumere rischi, o nel quadro di cooperative agricole o mediante la diversificazione delle aziende.

Un'ultima considerazione riguarda il fatto che nelle regioni rurali dei nuovi Stati membri sono spesso assenti i prestatori di servizi. La promozione di cooperative di vendita e di acquisto può colmare questa lacuna, aprendo nuove opportunità alle cooperative nel campo dei servizi non

agricoli forniti in precedenza dal settore pubblico, come le cure sanitarie, dell'infanzia e delle persone anziane, nonché le "cooperative sociali" con vari obiettivi di interesse collettivo.

Azione 12. La Commissione, in aggiunta alle azioni 1 e 2, cercherà di far sì che il contributo specifico delle cooperative allo sviluppo agricolo nei nuovi Stati membri sia ulteriormente utilizzato dai programmi comunitari pertinenti.

#### 4.2. Sviluppo rurale e regionale

In quanto organizzazioni basate sui membri, le cooperative sono radicate nelle collettività locali, contribuiscono al mantenimento dei posti di lavoro locali e forniscono servizi locali in un contesto di globalizzazione economica. Gli utenti dei servizi di una cooperativa, produttori, consumatori o lavoratori, tendono a manifestare una certa stabilità geografica. Questo forte radicamento locale può contrastare efficacemente la desertificazione delle zone rurali e contribuire allo sviluppo di regioni e località sfavorite. Gli Stati membri sono invitati a tener pienamente conto del ruolo positivo delle cooperative locali nelle regioni, nelle zone isolate nelle e nelle zone urbane sfavorite nelle loro politiche a favore delle regioni in ritardo di sviluppo.

#### 4.3. Il contributo delle cooperative alla creazione di posti di lavoro nel settore dell'"economia sociale"

Le prestazioni di una cooperativa non sono misurate principalmente dal livello di remunerazione del capitale investito, ma dai servizi che essa fornisce ai suoi membri. Il fatto che le cooperative possano limitarsi a pareggiare costi e ricavi o a realizzare utili calcolati come percentuale fissa dei costi permette a molte di esse di essere create e gestite da persone che altrimenti non avrebbero accesso al mercato del lavoro. Esse possono quindi concorrere efficacemente all'integrazione sociale e professionale di gruppi esclusi, dando loro anche un'esperienza imprenditoriale e una responsabilità di gestione. Offrendo soluzioni imprenditoriali che rispondono a necessità economiche e sociali non ancora soddisfatte, in particolare quando mancano iniziative pubbliche o private, le cooperative possono creare posti di lavoro e favorire una crescita duratura fondata sulla solidarietà senza perseguire la realizzazione di utili netti da distribuire ai membri (economia sociale). In questo modo, esse accrescono la flessibilità dei mercati del lavoro. Le cooperative sono quindi spesso considerate come facenti parte dell'"economia sociale" al pari di altre forme d'impresa basate sulle persone, come le mutue, le associazioni e le fondazioni. I pubblici poteri vedono in molti casi nella forma cooperativa di "economia sociale" un modo efficace per promuovere una crescita equilibrata e fondata sulla solidarietà [21]. La Commissione si adopererà, nel contesto dell'azione 7, affinché il contributo specifico delle cooperative alla creazione di posti di lavoro continui ad essere riconosciuto e ulteriormente utilizzato mediante politiche e programmi comunitari pertinenti, come il programma EQUAL, che sostiene vari progetti cooperativi di "economia sociale" nell'ambito del pilastro "imprenditorialità".

[21] Decisione n. 2002/177/CE del Consiglio, del 18 febbraio 2002, relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2002, GU L 60 dell'1.3.2002, p. 60. Orientamento 11: "Gli Stati membri promuoveranno misure volte ad accrescere lo sviluppo competitivo e la capacità dell'economia sociale di creare posti di lavoro più numerosi e di migliorarne la qualità, in particolare per quanto attiene alla fornitura di prodotti e servizi che rispondono ad esigenze non ancora soddisfatte dal mercato ed esamineranno, con l'obiettivo di ridurli, tutti gli eventuali ostacoli che si frappongono a tali misure".

#### 5. Conclusione

Le cooperative vantano una solida tradizione che risale alla rivoluzione industriale; non vanno però considerate alla stregua di vestigia del XIX secolo. Oggi la Commissione riconosce che la grande diversità delle forme d'impresa esistenti nell'Unione europea è un fattore importante per la sua economia. Le cooperative sono imprese moderne e dinamiche con un grande potenziale. Rappresentano l'83% della produzione agricola nei Paesi Bassi e il 50% in Francia, il 37% dei servizi bancari a Cipro, il 35% del commercio al dettaglio di prodotti alimentari in Finlandia, il 21% dell'assistenza sanitaria in Spagna e il 60% della silvicoltura in Svezia. La Commissione sosterrà quindi la promozione e lo sviluppo efficaci dell'impresa cooperativa nell'Unione europea

e nei paesi candidati. Lo sviluppo dell'impresa cooperativa resta tuttavia principalmente di competenza degli Stati membri. Il raggiungimento degli obiettivi indicati nel presente documento richiederà pertanto la partecipazione attiva degli Stati membri e dei paesi candidati.

Le azioni delineate nella presente comunicazione coprono il periodo 2004-2008. Al termine di questo periodo i progressi realizzati per quanto riguarda gli obiettivi fissati in questa comunicazione saranno valutati, in stretta collaborazione con tutte le parti interessate. Sulla base di questa valutazione sarà presa una decisione circa le opportune iniziative da adottare in futuro.