



## La vigilanza sul sistema cooperativo elemento di forza e sostegno delle moderne elaborazioni sul fenomeno della cooperazione\*

di Elena De Gregorio

Tag: #cooperative #vigilanza #lavoro #socio-cooperatore

**La cooperazione**, nel significato etimologico di concorso di più persone per compiere opere o per conseguire risultati di comune interesse, può dirsi «nata con gli uomini, e sviluppata parallelamente allo spirito associativo ed al senso di solidarietà spontanei nel consorzio umano» (L. Callegari, *Autogestione, cooperazione sociale e reti solidali*, C.S.A.P.S.A.). Frutto dell'esigenza di emancipazione economica e sociale di strati della società meno dotati di mezzi finanziari, la cooperazione è riuscita a coniugare concettualmente la volontà di autogestione con l'ambizione di riuscire ad assumere un ruolo imprenditoriale. La finalità che il fenomeno cooperativo fin dalle sue origini si propone è stata quella di fornire direttamente, senza intermediari, la prestazione dei servizi richiesti dagli associati. È noto infatti che l'esperienza cooperativa nacque dalle esigenze delle classi meno abbienti, le quali tentarono di soddisfare i propri bisogni economici, attraverso fenomeni associativi per la gestione comune di una attività di impresa.

**È allora lo scopo mutualistico che continua ad essere individuato come elemento la cui presenza discriminante tra le società cooperative e le società ordinarie.** È noto come una definizione dello scopo mutualistico, cui fa riferimento l'art. 2511 c.c., non sia mai stata fornita. Risulta, pertanto, ancora attuale la differenziazione, ormai storica, contenuta nella Relazione del Guardasigilli accompagnatoria al Codice Civile del '42, in cui si legge: «lo scopo mutualistico consiste nel fornire beni o servizi o occasioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero dal mercato, mentre lo scopo delle imprese sociali in senso proprio è il conseguimento ed il riparto di utili patrimoniali». Ne deriva allora che per scopo mutualistico deve intendersi il perseguimento di una gestione solidale fra i soci, tesa all'ottenimento di un particolare vantaggio nell'esercizio dell'attività societaria, conformemente all'oggetto sociale che gli stessi hanno definito. L'esistenza di questo vantaggio, o almeno un'attività sociale tesa al suo raggiungimento, deve essere verificato in sede di revisione dal soggetto incaricato della vigilanza. La fonte normativa su cui si fonda la stessa *ratio* della vigilanza cooperativa è di rango costituzionale, laddove l'art. 45 della Carta recita che «la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità».

---

\* Si segnala che le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

**La funzione di vigilare sulle società cooperative e loro consorzi è attribuita al Ministero dello sviluppo economico**, mediante l'attività ispettiva di revisori e ispettori appositamente formati e abilitati dall'amministrazione stessa, o, per gli enti che aderiscono alle Associazioni Nazionali di tutela e rappresentanza del movimento cooperativo, mediante delega alle medesime Centrali cooperative che, a loro volta, si avvalgono dell'attività dei propri revisori. La vigilanza è stata oggetto di un apprezzabile progetto normativo attuato con il d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220, che, nel confermare le linee essenziali delle disposizioni a suo tempo introdotte dalla c.d. Legge Basevi (D.L.C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1577), ha introdotto alcune novità non di poco conto tese a razionalizzare il sistema di controllo nel suo complesso con l'effetto di eliminarne o almeno affievolirne alcune contraddizioni di fondo.

**L'accertamento dei requisiti mutualistici è dunque di spettanza dell'attività ministeriale** e, anche a seguito delle modifiche successivamente introdotte dall'art. 10 della legge n. 99/2009, tale funzione è assegnata in via esclusiva al Ministero dello Sviluppo Economico, nonostante l'ente cooperativo possa essere sottoposto ad altre forme di accertamento da parte da altre Amministrazioni. Dalla analisi interpretativa condotta sulle disposizioni afferenti alla vigilanza governativa emerge una figura della revisione maggiormente improntata ad una funzione "consulenziale", di carattere simil assistenziale, nei confronti delle cooperative revisionate, pur se non del tutto scevra da compiti di controllo, che in quanto tale si rivela funzionale ad una più generale tutela del movimento cooperativo nel suo complesso. Può infatti dirsi che i compiti del revisore consistono, al contempo, nella verifica del rispetto delle leggi, dello statuto e dei regolamenti, e nel controllo dell'effettiva sussistenza della natura mutualistica dell'ente, il tutto nell'ottica di fornire una vera e propria assistenza atta a migliorare il livello di democrazia interna e di partecipazione dei soci, quali corollari del concetto di mutualità.

**La presenza di un adeguato sistema di vigilanza**, che assolve ad una concreta funzione di garanzia in ordine alla persistenza delle finalità mutualistiche, consente di corroborare, quindi di rafforzare, le autorevoli teorie avanzate già anni addietro (M. Biagi, *La riforma della disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa: una riforma modello?*, in L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale – Scritti scelti*), e riprese di recente, secondo cui il modello cooperativo rappresenta risposta concreta alla crisi economico-finanziaria ed occupazionale del momento, proprio in ragione del fatto che è il fenomeno cooperativo in sé che si rivela idoneo a creare "utili spunti progettuali per una vera modernizzazione del diritto del lavoro". Ciò è ampiamente visibile nelle previsioni normative contenute nella legge n. 142/2001, prima, e nel conseguente D.lgs. n. 220/2002 su richiamato che, insieme, integrano una "riforma modello" non solo *ex se* relativamente al complessivo fenomeno cooperativo, ma perché rappresentano un passo determinante per la modernizzazione dell'intero diritto del lavoro. E' dall'analisi del sistema normativo della cooperazione *tout court* che prende le mosse per quella ormai già richiesta riflessione sul significato e sull'impianto complessivo di un diritto del lavoro scritto e pensato attorno al modello unificante del lavoro nella impresa capitalistica, quale appunto la subordinazione. È così allora che la cooperazione esemplifica in termini concreti il progressivo superamento della rigida contrapposizione tra subordinazione e autonomia, intesa come assunzione del rischio di impresa.

**Ci si addentra così nella qualificazione giuridica del lavoro prestato dal socio di cooperativa**, se quindi possa definirsi adempimento del contratto sociale e delle sue prestazioni accessorie ovvero un effettivo rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Al riguardo, è nota la disputa per essere ancora ricordata in ordine all'incompatibilità tra causa associativa, ossia quella imperniata sullo scopo mutualistico, e causa di scambio, che fa leva sul rapporto di lavoro *scriptu senso* inteso. È questo un contrasto che ha rappresentato un particolare ostacolo che non ha consentito di pervenire ad una conclusione unitaria idonea ad attribuire al lavoro prestato dal socio di cooperativa

una sua specificità necessaria a fronteggiare il contenzioso sviluppatosi, in materia, negli ultimi anni. Con la legge 3 aprile 2001, n. 142, il legislatore aveva risolto siffatto contrasto sulla predetta qualificazione giuridica da attribuire alla posizione del socio lavoratore nella società cooperativa. L'articolo 1, al comma 3°, che statuiva che il socio lavoratore di cooperativa, la sua adesione o successivamente con l'instaurazione del rapporto associativo, poneva in essere «un ulteriore e distinto rapporto di lavoro, in forma subordinata o autonoma o in qualsiasi altra forma ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata non occasionale, con cui contribuiscono al raggiungimento degli scopi sociali», che codificava, così, il principio del doppio rapporto (uno associativo e uno di scambio), è stato modificato, mettendo in forse il risultato che si riteneva raggiunto. Nonostante avvisi contrari da una parte autorevole della dottrina (A. Grasso, *Sul rapporto di lavoro subordinato tra socio cooperatore e cooperativa, un ripensamento del legislatore*, in *Studi e Note di Economia*, n. 3/2003), nemmeno la modifica intervenuta con l'articolo 9, comma 1°, lettera a), della legge 14 febbraio 2003, n. 30, con cui è stato cancellato dal corpo del ricordato comma 3° dell'articolo 1, legge n. 142, l'aggettivo «distinto» sembra abbia determinato un sostanziale stravolgimento dell'impostazione da cui si è partiti. Solo apparentemente è venuto a depotenziare (con l'eliminazione delle parole “e distinto” dopo le parole “rapporto ulteriore”), la tesi che individuava due diversi “e distinti” rapporti giuridici in capo al socio-lavoratore, quali appunto il rapporto associativo ed il rapporto di lavoro.

**Dalle considerazioni che precedono, e cioè dall'importanza rivestita al ruolo garantista della vigilanza governativa sul sistema cooperativo**, così come certificata dal complesso di norme che lo disciplinano, e dalla rinnovata analisi sulla qualificazione socio lavoratore nella società cooperativa, emerge che il riconoscimento del ruolo svolto dalle cooperative, con tutte le implicazioni che ne seguono, rappresenta ad oggi uno strumento concreto per le soluzioni alla crisi occupazionale. In un contesto di precarie risorse economiche in uno stato di persistente crisi economico-finanziaria è evidente che siffatto riconoscimento funge da incentivo per il governo nazionale per promuovere l'adozione di politiche e provvedimenti normativi ulteriori che siano capaci di realizzare lo sviluppo, la stabilità ed il mantenimento della complessa struttura della cooperazione. Ciò proprio in attuazione del predicato costituzionale consacrato nell'art. 45 Cost.

*Elena De Gregorio*

Funzionario del Ministero dello sviluppo economico

 @elena\_degre