

**La *governance* cooperativa:
riflessioni all'esito del convegno Legacoop
Emilia-Romagna
“*Governance, partecipazione e relazioni industriali*”
Bologna, 11 novembre 2014**

Dott.ssa Teresa Mattioli

Ricercatrice Fondazione Bruno Visentini
Dottoranda di Ricerca Università Luiss G. Carli

[Gennaio 2015]

© Luiss Guido Carli. La riproduzione è autorizzata con indicazione della fonte o come altrimenti specificato. Qualora sia richiesta un'autorizzazione preliminare per la riproduzione o l'impiego di informazioni testuali e multimediali, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale di cui sopra, indicando esplicitamente ogni altra restrizione

Il tema della *governance*, tanto nelle società capitalistiche quanto in quelle cooperative, porta con sé due questioni principali, quella della gestione e quella del controllo. Tradizionalmente, per gestione si intende l'esercizio del potere amministrativo, di come esso venga esercitato e da chi, mentre per controllo si intende non tanto la vigilanza, affidata a seconda dei casi al collegio sindacale, al revisore o anche ad enti ed autorità esterne, bensì le modalità con cui i soggetti cui è demandata la gestione rispondono ai titolari dell'impresa, dunque, con quali strumenti questi ultimi possono incidere sulla gestione. Non è il mero controllo *ex post*, ma il controllo quale indirizzo, che opera prima e durante la gestione.

La *corporate governance* nasce proprio al precipuo scopo di sviluppare prassi e modelli che incentivino, da un lato, la corretta gestione e l'esercizio efficiente del potere di amministrare l'impresa, dall'altro, che stimolino l'esercizio del controllo da parte dei soci, proprietari dell'impresa, e dunque titolari del diritto a chiedere conto della gestione. Nasce perché quasi fisiologicamente, con la crescita delle dimensioni dell'impresa, con la diffusione dell'azionariato, con lo sviluppo del mercato, si realizza una progressiva divergenza tra gli interessi degli uni e degli altri. E anche laddove questa divergenza non è in atto, ma solo potenziale, servono strumenti che impediscano alla frattura di realizzarsi, che saldino il rapporto tra gestori e soci, salvaguardando la posizione di questi ultimi ed evitando che la polverizzazione della partecipazione equivalga ad un totale disinteresse alla gestione, lasciando gli amministratori del tutto esonerati da controllo e monitoraggio alcuno.

È necessario fare delle precisazioni. Quella appena delineata è l'impostazione tradizionale, nata sul modello delle *public companies*, in particolare statunitensi, tuttora oggetto di vivaci dibattiti proprio in relazione a quell'esperienza o a quelle, anche europee, comunque affini. Il tema della *governance* cooperativa è diverso, perché diversa dalla *public company* è la società cooperativa. Anche se di ingenti dimensioni.

Come anticipato, il cuore della *corporate governance* è assicurare strumenti che permettano al socio, che investe capitali nell'impresa, e dunque la possiede, di indirizzare la gestione e verificare che essa sia realizzata nel suo interesse. Si interviene, dunque, per incentivare la partecipazione dei soci, per renderla effettiva, ma anche efficiente, perché sia rafforzato il rapporto fiduciario con gli

amministratori, perché questi siano posti nelle condizioni di esercitare al meglio il proprio potere, senza abusarne o mal gestirne.

Nelle società cooperative il problema è diverso. O meglio, esso si estrinseca nella medesima esigenza, quella di incentivare la partecipazione del socio, ma essa poggia su ragioni ontologicamente diverse. Ragioni diverse che, necessariamente, finiscono per chiedere anche risposte diverse, pur se ad un'urgenza comune.

La questione della partecipazione dei soci nella società cooperativa è più ampia e complessa che nella società capitalistica. Essa poggia su due ragioni, una, meno rigorosa, più politica che giuridica, il fatto che la partecipazione democratica è un principio fondante del movimento cooperativo, da esso costantemente assunto a valore imprescindibile. L'altra è che il socio cooperatore partecipa con modalità diverse dal socio capitalistico, dal momento che il rapporto di servizio che lo lega alla società implica un interesse diverso ad intervenire nella gestione rispetto all'interesse del socio capitalistico che ha il solo obiettivo di massimizzare il valore economico della propria partecipazione.

È quindi necessario verificare, ove questa partecipazione, per ragioni diverse, manchi (oltre ad un riflessione più meramente politica sulle ragioni del suo venire meno), quali possano essere gli strumenti di incentivazione e se, appunto, quelli tradizionalmente predisposti dalla *corporate governance* siano o meno validi.

Analogamente, ci si può domandare, e in parte si è cercato di farlo, se gli istituti che la *corporate governance* applica alle *public company* per allineare gli interessi dei gestori a quelli dei gestiti, dunque per intervenire sul primo dei due aspetti inizialmente ricordati, quello della gestione, possono essere utilizzati nelle società cooperative, se servono, se, in generale, hanno senso di esistere per società finalisticamente diverse.

a) **La partecipazione**

La partecipazione dei soci cooperatori alla gestione si realizza per il tramite degli stessi strumenti predisposti per la partecipazione del socio di capitali nell'impresa lucrativa. E l'assemblea il luogo deputato a tale coinvolgimento, il voto lo strumento tramite il quale il socio esercita il suo potere.

D'altra parte sono legislativamente previsti istituti diversi e ulteriori: le assemblee sono articolate anche a livello territoriale (assemblee separate *ex* art. 2540 c.c.), il voto è attribuito per testa e non in proporzione alla quota detenuta. La

partecipazione democratica del socio cooperatore alla gestione dell'impresa è valore fondante e imprescindibile, tutelato e rafforzato anche tramite questi istituti.

Accade spesso, tuttavia, che questi strumenti non siano sufficienti e che la partecipazione sociale si assesti su livelli bassi, ovvero si traduca in partecipazione formale, laddove le assemblee servano a ratificare decisioni prese altrove, senza una discussione effettiva, quindi una deliberazione consapevole.

Gli strumenti che la *corporate governance* appresta tradizionalmente per combattere questo fenomeno, peraltro ben più diffuso ed estremizzato nelle *public companies* che nel mondo cooperativo, attengono alla predisposizione di maggiori informazioni prima e durante lo svolgimento dei lavori, alla trasparenza di questi, di modalità di partecipazione a distanza, della possibilità di farsi rappresentare. Sono chiaramente disposizioni che ben si prestano anche all'utilizzo nelle società cooperative, per lo meno per quanto attiene all'implementazione dell'informazione, con il diritto di porre domande e l'obbligo degli amministratori di rispondere, le regole sulla chiara e trasparente convocazione, la facilitazione della partecipazione fisica dei soci. Maggiori dubbi sorgono invece in riferimento all'implementazione di modalità di rappresentanza del socio in assemblea: per quanto essa possa rispondere, in parte, a esigenze di praticità, un'esasperazione di tale prassi va sicuramente a snaturare il principio della partecipazione personale del socio e, dunque, il principio democratico.

Sono peraltro questi gli istituti di cui la stessa Legacoop, nel 2008, con le “*Linee Guida per la governance delle cooperative aderenti a Legacoop*”, ha suggerito l'introduzione, proprio al conclamato fine di incentivare la partecipazione e modernizzare ed efficientare la *governance* delle proprie associate.

La medesima problematica è stata oggetto anche di un recente intervento legislativo, l'art.17 *bis* del d.l. 91/2014, emanato in risposta ad un dossier della Commissione Europea sugli aiuti di stato alle cooperative di consumo, per le quali misure di rafforzamento della partecipazione dei soci sono state richieste sul presupposto che la mutualità passi anche per una corretta ed efficiente *governance*.

Sono così stati rafforzati gli obblighi di *disclosure* degli amministratori verso i soci, prevedendo la pubblicazione dei dati contabili e finanziari sul sito Internet della società (in particolare, dei rapporti relativi agli sconti applicati esclusivamente ai soci, per gruppi di prodotti, dai quali si deduce la quota media dello sconto, l'ammontare totale e il numero dei soci che ne hanno beneficiato; delle iniziative assunte dalle cooperative in favore dei soci e delle comunità e dei relativi costi). L'informazione è

stata altresì rafforzata tramite il diritto di far pervenire domande anteriormente allo svolgimento dell'assemblea generale sui temi indicati all'ordine del giorno, domande alle quali il consiglio di amministrazione deve rispondere prima dell'assemblea o durante il suo svolgimento. L'effettività della partecipazione viene inoltre potenziata affidando all'autonomia statutaria l'individuazione di materie, attinenti allo scambio mutualistico, sulle quali il consiglio di amministrazione della cooperativa è tenuto a richiedere pareri agli organismi territoriali e, qualora ritenga di non accoglierli, a motivare agli stessi l'eventuale provvedimento di non accoglimento. Si potrebbe fare di più, sotto questo profilo, individuando a livello legislativo alcune di queste materie. Infine, si affida all'autonomia statutaria la disciplina della esclusione del socio dalla compagine sociale se, in via alternativa e per almeno un anno, non abbia partecipato all'assemblea e agli organismi territoriali, non abbia acquistato beni o servizi o non abbia intrattenuto rapporti finanziari. Potrebbe infine domandarsi¹, con probabile risposta affermativa, se tali misure siano estendibili anche alle società cooperative, diverse da quelle di consumo, soprattutto laddove si tratti comunque di società cooperative di grandi dimensioni.

Quest'ultima precisazione offre l'occasione per una dovuta considerazione. Non esistono modelli di *governance* in grado di attanagliarsi a qualsiasi struttura societaria². Non esistono regole e principi di *governance* universali. Per questo si parla di *governance* cooperativa, ma anche per questo, vanno fatti gli opportuni *distinguo* tra cooperativa e cooperativa, tra il consumo e la produzione -lavoro, tra la piccola e la grande impresa. Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, non può non sottolinearsi che regole di *governance* particolarmente stringenti in tema di organizzazione dei lavori, obblighi informativi, articolata struttura organizzativa, se sono utili nella cooperativa di grandi dimensioni per consentire la capillare coinvolgimento dei soci, non lo sono nella piccola cooperativa, come non lo sarebbero nella piccola società di capitali, perché rischiano soltanto di congestionare i lavori e appesantire inutilmente la gestione. Potrebbe costituire un buon impulso alla riflessione su questo aspetto, l'imminente emanazione di un codice di autodisciplina per la *governance* delle Piccole e Medie Imprese³, al pari di quanto fatto per le società quotate.

¹ IENGO, *Governance, partecipazione dei soci e dei lavoratori e relazioni industriali: temi di discussione*, Bologna, 11 novembre 2014.

² ZATTONI, BOLOGNA 11 NOVEMBRE 2014.

³ ZATTONI, BOLOGNA 11 NOVEMBRE 2014.

In linea di principio, dunque, non può negarsi a priori che perlomeno alcuni degli strumenti predisposti per la società di capitali perché i soci di essa siano maggiormente coinvolti nella gestione non sono idealmente sbagliati o comunque inefficaci. Si pensi che anche in assenza di precisi obblighi di legge e ancor prima del 2008 e delle Linee Guida di Legacoop, molte società cooperative, specialmente quelle del consumo, avevano già predisposto modalità di coinvolgimento dei cooperatori ulteriori rispetto a quelle imposte dalla legge, dai comitati di settore ai comitati distrettuali, articolando una struttura organizzativa capillare che si affiancasse a quella legislativamente imposta.

Tuttavia, il problema della partecipazione va visto anche sotto un'altra prospettiva, in grado, forse, di offrire anche spunti ulteriori per l'elaborazione di nuove formule.

Come anticipato, la partecipazione del socio cooperatore è espressione del principio democratico, che, assieme a quello della porta aperta, del voto capitario, della non distribuibilità delle riserve, degli obblighi di devoluzione, caratterizzano la società cooperativa. Questo significa che va bene apprestare le misure di incentivazione di cui sopra, ma questi non possono che essere strumenti in più per garantire, o meglio facilitare, la partecipazione che deve essere incentivata anche per altre vie. Il socio cooperatore va educato alla partecipazione, va reso edotto del suo diritto di partecipare e va reso edotto di quanto questa non sia una mera facoltà rimessa al suo arbitrio, bensì un diritto-dovere da esercitare con consapevolezza e coscienza.

Come ciò possa essere realizzato è, ovviamente, nodo cruciale perché quanto detto non si arrotoli su una mera dichiarazione di principio, carica di ideologia, ma priva di alcuna operatività. Sembrerebbero potersi individuare almeno due vie da intraprendere lungo questo cammino. Una passa, anche in questo caso, per l'informazione data ai soci. Informazione che dovrà essere continua, non pervenuta solo in occasione della convocazione delle assemblee, ma lungo tutto il corso dell'anno, e che dovrà riguardare tutti gli aspetti della gestione, non meramente quelli demandati all'espressa approvazione assembleare. Inoltre, l'informazione, pur dovendo essere dettagliata ed esaustiva, dovrà essere redatta nelle forme più consone per consentire la piena comprensione all'intera base sociale, ben sapendo che spesso un'informazione di eccessivo tecnicismo o dettaglio finirebbe per l'aver nessun effetto.

D'altra parte, però, si dovrebbe intervenire sulla base sociale stessa, migliorando i processi di selezione dei futuri soci. Vero è il principio della porta aperta, ma anche a fronte dell'eccessiva apertura che caratterizza alcune società cooperative, si pensi proprio alle cooperative di consumo, si può certo trovare margine per un ridimensionamento dello stesso, nel tentativo di selezionare i soci cooperatori sulla base di livelli di interesse, scolarizzazione e attitudine alla partecipazione che garantiscano poi una maggior partecipazione. Si tratterebbe di stringere, senza arbitrio, le maglie dell'ingresso per consentire però a chi cooperatore intende diventare di partecipare effettivamente ed efficacemente alla gestione cooperativa. In altre parole, di ripensare il principio della porta aperta in funzione del principio di partecipazione democratica.

Inoltre, se è pur vero che le maggiori informazioni da predisporre ai soci graveranno sugli amministratori, è altrettanto vero che questi, nel lungo periodo, ne gioveranno, perché ne giova la cooperativa nel suo insieme, come entità ontologicamente intergenerazionale. L'educazione del socio cooperatore, infatti, non va solo a vantaggio di questo, ma della cooperativa, la quale vedrà crescere al suo interno i propri futuri amministratori (vedi *sub b*)⁴.

b) Gli amministratori

Se il coinvolgimento dei soci cooperatori è elemento imprescindibile, certo non può ad essi demandarsi la gestione dell'impresa. Questa è infatti di competenza dell'organo amministrativo, dunque, accanto alle misure sopra descritte, la società cooperativa necessita altresì di incentivi a un corretto esercizio del potere gestionale da parte dei soggetti che ne sono investiti.

Come accennato, l'implementazione dei migliori strumenti per l'esercizio del potere di amministrazione dell'impresa è questione centrale della *corporate governance*, la quale ha elaborato alcuni capisaldi del buon governo societario, che dovrebbero assicurare una gestione efficiente, trasparente, scevra da abusi. Va verificato se queste misure si attagliano alle esigenze di un'impresa, quale quella cooperativa, diversa dalla società capitalistica e se si possano individuare strategie diverse che tengano conto della sua specificità.

⁴ ZANOTTI, Bologna, 11 novembre 2014.

Le scelte adottate dalle singole cooperative, i modelli di gestioni implementati, sembrano abbastanza conservatori e tradizionali.

I dati presentati raccontano, infatti, una realtà cooperativa fatta di consigli d'amministrazione in cui il ricambio è minimo, gli incarichi vengono rinnovati per più mandati, le stesse persone ricoprono posizioni diverse (emblematica la sovrapposizione frequente tra presidente e amministratore delegato): tutte prassi contrarie a quanto raccomandato dalle teorie di *corporate governance*, dai codici di autodisciplina ove adottati, ovvero, come nel caso in esame, dalle linee guida.

Vi è poi la questione di vincolare l'operato degli amministratori agli interessi dei soci ed essendo gli interessi di questi ultimi diversi da quelli dei soci dell'impresa capitalistica certamente lo dovranno essere anche gli strumenti apprestati. È così che non avrebbero senso di esistere impianti di incentivazione quali remunerazioni parametrare all'andamento del valore delle azioni, ad esempio con l'attribuzione di *stock options*, e neppure più in generale sull'andamento dell'impresa, perché se è certo che l'impresa cooperativa deve essere svolta con metodo economico, lo è altrettanto che non può ridursi solamente a ciò, tanto che, appunto, non necessariamente l'impresa cooperativa che va economicamente bene, è una buona società cooperativa.

Altri strumenti, invece, come ad esempio l'adozione del sistema dualistico di amministrazione, potrebbero incentivare una maggior dialettica tra amministratori e soci, per il tramite del consiglio di sorveglianza, permettendo un maggior controllo e indirizzo sulla gestione.

Il problema è, dunque, articolato e complesso. Non può certo negarsi che l'adozione più capillare di prassi raccomandate, quali l'imposizione di un numero massimo di rinnovi, la separazione dei ruoli, l'introduzione di consiglieri d'amministrazione indipendenti, possa giovare all'impresa cooperativa così come a quella di capitali, ma forse serve dell'altro.

La qualità degli amministratori è elemento imprescindibile per una corretta e efficace gestione, certamente anche nelle società lucrative, ma in quelle cooperative ha una sfumatura ulteriore. Si è detto, infatti, che la società cooperativa non solo deve andare economicamente bene, ma anche, appunto, che deve essere una buona cooperativa. Non bastano i margini, non basta essere competitivi, lo si deve essere nel pieno rispetto delle regole del gioco dell'impresa cooperativa: lo scopo mutualistico. Dal momento che il rispetto dello scopo mutualistico non passa solo per il rispetto di regole formali (gli accantonamenti a riserva, al Fondo, la non distribuzione delle riserve, la remunerazione limitata...), ma anche per la

valorizzazione di aspetti, quale quello della porta aperta, della democraticità, della trasparenza, più difficilmente rendicontabili e dunque monitorabili, è forse più facile che ciò avvenga se gli amministratori, oltre che bravi gestori, siano anche accorti cooperatori. È per questo che accanto alle soluzioni tradizionali delle teorie di *corporate governance*, si richiede con veemenza una selezione stringente dei membri dell'organo amministrativo ed una vera e propria formazione cooperativa di questi. Non è un caso che tanto ci si sia soffermati sulla necessità di selezionare più accuratamente i soci cooperatori medesimi, e di quella di informarli e formarli: è tra essi che, spesso, si coltivano le future leve manageriali.

c) **Relazioni industriali e *corporate governance***

Accanto alla questione della *governance* è stato affrontato il tema delle relazioni industriali, profilo sotto il quale è stata confermata l'idea diffusa di una realtà cooperativa vicina e sensibile al mondo del lavoro e alle sue istanze. Ciò ha trovato conferma nei dati presentati dal Professor Ricciardi⁵ che hanno testimoniato, appunto, che le relazioni industriali, nel mondo cooperativo, godono di maggior distensione e minor conflittualità che altrove. È certamente un segnale positivo, e certamente va auspicato che il *trend* non si inverta, bensì è assolutamente necessaria una precisazione.

La partecipazione del socio cooperatore è questione ben distinta dal coinvolgimento dei lavoratori nella gestione, così come la questione della *governance* è diversa dalla gestione delle relazioni industriali. Intrattenere relazioni collaborative con i sindacati e le parti sociali è encomiabile e certamente facilita anche un clima disteso e un sentimento di fiducia reciproco che giova alla partecipazione dei soci cooperatori. Ma quest'ultima è cosa diversa. I soci lavoratori partecipano alla gestione non perché lavoratori, nell'ottica di un coinvolgimento *in job* ovvero in quella più ampia dell'internalizzazione degli interessi degli *stakeholders*, tra i quali, appunto, i lavoratori. I soci lavoratori partecipano della gestione, devono partecipare, perché sono soci cooperatori nella cooperativa di produzione e lavoro, come lo sono, e dunque partecipano, i soci consumatori nelle cooperative di consumo.

Non è una precisazione fine a se stessa, perché, se certamente non sarebbe sbagliato, in sé, se il lavoratore fosse coinvolto in quanto tale, e quindi tanto nella

⁵RICCIARDI, *I risultati della ricerca su partecipazione dei soci e dei lavoratori e relazioni industriali: primi risultati*, Bologna 11 novembre 2014.

cooperativa di consumo quanto in quella di lavoro, certamente non andrebbe altrettanto bene qualora queste forme di coinvolgimento alternative, che passano per la contrattazione con i sindacati e le rappresentanze in azienda, sostituiscano quelle modalità partecipative di cui sopra, proprie della società cooperativa. Non possono dunque demandarsi al confronto con i sindacati o i rappresentanti dei lavoratori quegli aspetti che riguardano il rapporto mutualistico e di servizio, i quali devono appunto essere oggetto della partecipazione democratica, nella cooperativa di lavoro da parte del socio lavoratore, come in quella di consumo da parte del socio consumatore.

Viene poi da sé, ma è questione diversa dal problema della *governance*, che, per comunità ideologica, la società cooperativa si presta con maggior favore alla sperimentazione di forme ulteriore di coinvolgimento degli *stakeholders*, anche in virtù di quei principi solidaristici di mutualità esterna, che connaturano il movimento. Pur ritenendo chi scrive che la tutela di questi portatori di interessi debba passare per l'*enforcement* delle altre branche del diritto (sindacale, del lavoro, amministrativo, dell'ambiente, dei contratti...) nel caso della società cooperativa esiste forse qualche ragione in più perché questi interessi trovino parziale internalizzazione, andando a migliorare nel complesso la natura partecipata dell'impresa e quindi a rafforzare la natura mutualistica di essa. Molte cooperative abbracciano questa nuova filosofia, la responsabilità sociale d'impresa nelle sue molteplici declinazioni, e può andare bene così, con le osservazioni fin qui svolte, purchè, appunto, non si dimentichi che innanzitutto la democrazia e la partecipazione cooperativa passano per la partecipazione dei soci cooperatori, non di una pletera indistinta di *stakeholders*.