

La Experiencia Cooperativa Italiana Su Legislación y Proyectos de Reforma

Piero Verrucoli

No pudiera haber pensado en palabras más cariñosas que las pronunciadas por el Presidente del Colegio de Graduados en Cooperativismo y por el Director del Instituto de la Cooperación. Creo que ello se debe al amor que siempre he sentido por el cooperativismo, que me ha inducido a profundizar el estudio de sus problemas, que mal se pueden comprender si no se vive y siente la cooperación, y si no se la ama. Es para mí una experiencia maravillosa encontrarme con el movimiento cooperativo argentino, que tiene un nivel muy elevado y también hombres que saben sentir la cooperación como debe serlo, es decir, como un hecho de amor para los hombres, y que expresan ese sentimiento en cada uno de sus actos. Por eso agradezco mucho vuestras palabras demasiado buenas, que interpreto como un premio por lo que yo siempre he querido hacer para la cooperación.

La experiencia cooperativa italiana es de seguro trascendental, aunque no llega al nivel de otras experiencias europeas, como la alemana. Me referiré a ella desde el punto de vista de un jurista, es decir bajo el perfil de la legislación que favorece, condiciona o limita el desarrollo del fenómeno.

En Italia, la regulación básica está actualmente contenida en relativamente pocos artículos del Código Civil, con reenvío a la disciplina de las sociedades anónimas en cuanto fuere compatible con las características propias de las sociedades cooperativas, y en una ley de 1947 que se refiere a su fiscalización pública. Tales normas son insuficientes e inadecuadas y deben reformarse, para lo cual existen dos proyectos, uno presentado por el Senador De Marzi y otro originado en una Comisión que funciona en el Ministerio de Trabajo, que integro. Ambos son bastante parecidos.

Las primeras normas legales sobre cooperativas aparecen en el Código de Comercio de 1882, el que contenía sólo unas pocas reglas que establecían la singularidad de voto por asociado y la libertad de ingresar y retirarse de la cooperativa, que debía constituirse bajo la forma de alguna de las sociedades mercantiles legisladas en aquél. No se definía, pues, a la cooperativa, ni se la caracterizaba adecuadamente, lo cual indudablemente trajo consecuencias negativas. No obstante, el movimiento cooperativo italiano creció y se

(*) El presente texto resume la conferencia pronunciada en la ciudad de Rosario el 6 de agosto de 1975, con el auspicio del Instituto de la Cooperación Fundación Educacional y del Colegio de Graduados en Cooperativismo.

El Profesor Piero Verrucoli es un eminente jurista italiano, catedrático en las Universidades de Génova y Pisa y Vicepresidente de la Asociación Italiana de Derecho Comparado. El autor de profundos estudios jurídicos sobre diversos temas, destacándose por su versación en el derecho cooperativo, materia a la que ha dedicado su libro "La società cooperativa", publicado en 1958, y diversos artículos y reseñas. Como experto en el tema ha integrado comisiones gubernamentales abocadas al estudio de los proyectos de reforma legislativa referidos en su disertación. Su presencia en nuestro país se debió a su intervención como relato italiano, en las Primeras Jornadas Italo-Latinoamericanas de Derecho Comparado, celebradas en Buenos Aires y La Plata, del 4 al 9 de agosto de 1975.

desarrolló, sobre todo por obra de sus pioneros, Luzzatti y tantos otros, que tanto hicieron bajo el perfil teórico y práctico.

El legislador también evidenció una concepción de la cooperación como forma de organización económica de los más pobres o débiles operadores. Ello no tanto por efecto de las normas contenidas en el Código de Comercio, sino de las leyes fiscales, que condicionaban el goce de ventajas en materia tributaria a límites establecidos al capital social o a las aportaciones individuales, a la interdicción de distribuir reservas durante la vida del ente, al destino altruista del remanente de la liquidación, etc. Estas leyes y la consiguiente expectativa por gozar de sus franquicias, contribuyeron a perfilar una concepción clasista en la cooperación.

También caracterizó al movimiento cooperativo italiano la adscripción a ideologías políticas. Así se formó un movimiento cooperativo de izquierda, socialista, y también uno de base católica. Ese factor ideológico ayudó a su empuje y desarrollo.

La cooperación italiana pasó un período bastante duro bajo el régimen fascista, que no podía verlo con buenos ojos, por ser hecho de democracia, expresión de libertad, exigencia de autonomía para fuerzas sociales nuevas que se van creando y pretenden ubicarse en el marco social donde actúan. El fascismo utilizó los instrumentos de vigilancia más que con fines de asistencia y ayuda, para comprimir el movimiento cooperativo de acuerdo a las finalidades políticas del momento, sobre todo a través del Ente Nacional para la Cooperación, creando para controlar políticamente a aquél.

En esta situación se dictó el Código Civil de 1942, el que repitió el error de no caracterizar a la sociedad cooperativa, diciendo simplemente en su art. 2511 que como tal pueden organizarse las empresas que tienen finalidad mutualista, sin definir a ésta ni al carácter cooperativo. Ello provocó gran cantidad de controversias en doctrina y jurisprudencia, en el terreno de los problemas concretos y de las soluciones prácticas, sobre todo con relación a la posibilidad de su transformación en sociedad ordinaria, finalmente prohibida por una ley dictada en 1971. Claro está que el Código Civil de 1942 mejoró la legislación preexistente, pero careció de claridad en la conceptualización de la cooperativa y no la distinguió radicalmente de las sociedades ordinarias.

Después de la guerra se suprimió el Ente Nacional para la Cooperación, dictándose en 1947 la Constitución de la República Italiana y la ley de fiscalización pública de las sociedades cooperativas. Ambas revelan todavía la falta de claridad sobre la noción de cooperación económica y sobre las exigencias propias del movimiento cooperativo.

La Constitución de la República dice en su art.45 que ella reconoce la función social de la cooperación económica sin finalidades de especulación privada y la favorece. Estas expresiones ha provocado discusiones que aun perduran, porque está claro que en la cooperación hay también una finalidad de conseguir ventajas económicas, que pueden ser también obtenidas bajo forma de beneficios limitados. En este sentido hay pues una finalidad de lucro limitada, pero bastante parecida a la de las sociedades ordinarias.

Lo que pasa es que toda la estructura de la cooperación es algo muy distinto de las sociedades ordinarias, porque la cooperativa surge como expresión de una categoría social, integrada por las personas que tienen la misma necesidad económica que reclama satisfacción, y después son animadas por una solidaridad que no es la propia de las sociedades

ordinarias, cerrada dentro de la organización que se crea, sino que hay un ligamen permanente con la categoría social de la cual la organización societaria es expresión.

Hace falta pues entender la ausencia de finalidad especulativa privada de que habla la Constitución, en el sentido de que la cooperación se desarrolla en forma de mutualidad dentro de un medio social que tiene aquella necesidad, y en que su función social consiste en que se pone la organización cooperativa que se crea al servicio de la categoría social a que sus asociados pertenecen. Por ello, la finalidad especulativa no puede encontrarse en la misma manera que en las sociedades ordinarias, y la cooperativa debe mantener sus puertas abiertas al ingreso de nuevos socios, en la medida en que su dimensión o sus posibilidades de gestión rentable lo consientan. Esta vocación de servicio al mayor número posible asociados, es decir al interés de la categoría, también puede ser realizado bajo otros perfiles, a través del desarrollo de una actividad educativa en el medio en que la cooperativa actúa, de la destinación de una parte de los beneficios a favorecer iniciativas de la categoría, o del patrimonio residuo de liquidación a otras entidades cooperativas o a beneficios de orden social.

Este es el sentido propio de la función social de la cooperación. Ahora bien, en Italia se ha desarrollado dos formas de cooperación. Una de ellas, la verdadera cooperación, se ubica en el sentido precedentemente esclarecido. La otra simplemente cumple una función moderadora de los precios del mercado a través de la eliminación del intermediario especulador. Está claro que la función social es mucho más marcada en la primera, a la que las leyes fiscales siempre han favorecido.

La ley de 1947 ha generalizado normas que antes habían sido establecidas sólo para las cooperativas de trabajo y producción admisibles a licitaciones públicas. Sus regímenes especiales de 1909 y 1911 habían incorporado principios típicamente cooperativos, como por ejemplo la admisión a los beneficios de los no asociados en paridad con los asociados, la obligación de admitirlos en este carácter en la medida de lo posible, etc. Las cooperativas que se ajustan a tales normas deben inscribirse en un registro creado por la ley de 1947, como condición para el goce de franquicias previstas por las leyes fiscales, las que también las subordinan a la existencia de un capital y aportaciones individuales no muy elevadas, a raíz de la visión clasista antes referida.

En Italia existían al 31 de diciembre de 1974, 75.280 cooperativas, de las cuales 19.295, si bien son reconocidas como cooperativas, no están inscritas en el registro creado por la ley de 1947, y por ende no son admitidas al goce de ventajas fiscales, por no ajustarse a los requisitos antes expuestos, ni íntegramente a la función social prevista en la Constitución.

La existencia de estas dos formas de cooperación en Italia ha provocado una gran confusión en el movimiento cooperativo, y ha facilitado la existencia junto a cooperativas que son auténticamente tales, de pseudo-cooperativas que no actúan según los principios propios de la cooperación.

Plantea además un problema el régimen de fiscalización pública. Luego de la guerra se abolió el Ente Nacional para la Cooperación, creado durante el fascismo, y para no reincidir en el sistema, la ley de 1947 confió esta función a las asociaciones nacionales de

representación, asistencia y tutela del movimiento cooperativo, las que deben contar con no menos de mil cooperativas asociadas y acreditar su eficiencia.

Las asociaciones actualmente reconocidas son tres: la Liga Nacional de Cooperativas, de orientación social-comunista, que cuenta con 9.368 cooperativas adheridas; la Confederación de Cooperativas Italianas, de inspiración católica, que cuenta con 12.018 cooperativas asociadas; y la Asociación Cooperativa Italiana, de tendencia laica moderna, que tiene 2.250 adherentes. Está en trámite de reconocimiento una cuarta asociación, la Unión Nacional Cooperativa Italiana, de orientación católica de izquierda, integrada por 1.055 cooperativas.

Las cooperativas adheridas a las mencionadas asociaciones, que son las más importantes, están en general muy bien fiscalizadas. Pero la caracterización política de dichas asociaciones aleja de las mismas a muchas cooperativas que no quieren aparecer vinculadas ideológicamente, y de las 75.280 cooperativas italianas, aproximadamente 50.000 no han adherido a ninguna de aquellas, por lo que escapan a su vigilancia. Respecto de ellas, la ley de 1947 encomienda la fiscalización al Ministerio de Trabajo, el que no ha tendido la posibilidad de ejercerla de manera suficiente, favoreciendo desviaciones de los principios cooperativos por parte de algunas de las mismas.

Debo enfatizar, no obstante, que el resultado de la fiscalización a través de las asociaciones nacionales ha sido estupendo, y ha posibilitado el desarrollo exitoso de una auténtica cooperación, observable particularmente en algunas regiones, como por ejemplo, Trentino Alto Adige -que tiene un estatuto especial, inspirándose en esta materia en el modelo alemán-, Emilia Romagna y Veneto. Si aun mayores resultados no han obtenido, es en su mayor parte por causas imputables a las deficiencias apuntadas de la legislación, más que a su propia actividad.

Por otra parte, las cooperativas no adheridas son en su mayor parte de escasa trascendencia, o acaso no han desarrollado ninguna actividad, como ocurre especialmente en el sector de las cooperativas de vivienda, que suman 43.364, muchas de las cuales surgen y al cabo de un tiempo desaparecen, sin haber llegado a actuar, por no haber logrado los beneficios previstos en leyes especiales y tenidos en vista a su constitución.

Las falencias apuntadas tornan necesario cambiar el régimen legal, y a ello van enderezados los dos proyectos a que me refería al principio, que son muy parecidos, dado que el proyecto del Ministerio de trabajo es un perfeccionamiento del ya presentado al Senado de la República, en el que se basa, y es muy probable que ambos sean refundidos en uno solo.

En estos proyectos se principia por definir a la cooperativa, de una manera similar a como lo hace la ley argentina 1973, traduciendo en preceptos legislativos los principios típicos del cooperativismo mundial. Se cambia radicalmente el sistema, porque ya no será posible distinguir entre distintas formas de cooperación: habrá una sola cooperación, o ningún hecho cooperativo. Habrá una única caracterización de la cooperativa como típico instrumento de organización en función social; si los principios no se cumplen, la sanción no será la pérdida de beneficios fiscales sino lisa y llanamente la disolución.

También se individualizarán las distintas categorías de posibles asociados, conforme a las distintas clases de cooperativas. Estas deberán observar el principio de puertas

abiertas, pero como no existe un verdadero derecho subjetivo al ingreso, la consecuencia de la trasgresión consistente en una denegación injustificada podrá consistir en el remplazo de los administradores por un comisario nombrado por el Gobierno, o aun en la liquidación coactiva.

Se distinguirán los resultados según provengan de operaciones realizadas con no asociados o con asociados. En el primer caso, las ganancias pasarán a reservas irrepartibles durante la existencia de la sociedad o a su disolución. En cambio, las reservas que tengan el segundo origen serán repartibles entre los asociados. Cuando éstos se retiren de la cooperativa, o la misma se disuelva, percibirán la parte del patrimonio social que corresponde a las reservas repartibles. La finalidad de este diverso tratamiento apunta a favorecer el autofinanciamiento de las cooperativas, porque si los asociados sólo recibieran en tales supuestos el valor nominal de sus cuotas, no tendrían interés en constituir fuertes reservas sobre las que carecerían de todo derecho, sino que preferirían concretar de inmediato su ventaja en forma de dividendo o retorno distribuible.

También se introducen reformas al sistema de fiscalización pública, partiendo de la excelente experiencia cumplida a través de las asociaciones nacionales reconocidas. Naturalmente, no se pensó en imponer la adhesión obligatoria a las mismas, lo que sería cuestionable frente al principio constitucional de la libertad de asociación. Por otro lado, estimo que el Ministerio de Trabajo no podrá crear la estructura necesaria para fiscalizar adecuadamente a las cooperativas que no deseen adherirse a las asociaciones nacionales.

Para conciliar ambos aspectos, se proyecta mantener la actual delegación de la función de fiscalización pública a las asociaciones nacionales, pero haciéndola extensiva, no sólo a las cooperativas asociadas a las mismas, sino también a las no asociadas que se confíen a su vigilancia a través de una relación de “affidamento” por la Comisión regional de la Cooperación, organismo de tipo administrativo, por el término de tres años, en base a una indicación preferencial de la propia cooperativa, o en su defecto según su deliberación.

Claro está que la solución proyectada despierta algunas resistencias, ora de parte de algunas asociaciones sectoriales, que agrupan a cooperativas de clases determinadas, que temen que la relación de “affidamento” se transforme con el tiempo en una vinculación asociativa efectiva, ora de parte de algunos Ministerios o reparticiones a los que regímenes especiales confieren competencia en función de la actividad específica de ciertas cooperativas, ejercidas bajo el perfil eminentemente técnico, y que se resisten a perder ciertas atribuciones relativas al contralor del funcionamiento.

Se plantea así la alternativa de la creación de un Instituto Nacional para la Fiscalización de las sociedades cooperativas, la que naturalmente es resistida a su turno por las asociaciones nacionales. No obstante, creo que el sistema que se consagrará es el primero, y si bien él favorecerá la progresiva vinculación asociativa de las cooperativas confiadas en “affidamento”, esto será en definitiva ventajoso porque potenciará al movimiento cooperativo a través de su mayor grado de integración.

El sistema de la fiscalización pública se completará con las Comisiones Regionales de la Cooperación, formadas en cada región por miembros elegidos por el movimiento cooperativo y por el Consejo Regional, y también por el Consejo Superior de la Cooperación que funcionará en la órbita del actual Ministerio de Trabajo y de la Previsión Social, que pasará a denominarse Ministerio de Trabajo, de la Previsión Social y de la Co-

operación. A este Consejo Superior de la Cooperación incumbirá la actividad de promoción, estudio y propuesta de leyes en la materia cooperativa, y de él dependerá de la Comisión Nacional de Control sobre la fiscalización de las cooperativas, que vigilará el ejercicio de la fiscalización por parte de las asociaciones nacionales reconocidas, asegurando su corrección y efectividad.

El nuevo régimen legal proyectado provocará una depuración del movimiento cooperativo italiano, determinando un avance cualitativo en el mismo y potenciando su eficacia como instrumento de progreso económico y social.