

Importanti cambiamenti per la vigilanza cooperativa intervengono con il D.L. 22 giugno 2012, n. 83 (convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134), in cui si prevede, all'art. 46, l'introduzione di un nuovo comma all'art. 12 del D.lgs. n. 220/2002 che così recita: *“Agli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza o risultano irreperibili al momento delle verifiche disposte nei loro confronti si applica la sanzione amministrativa da euro 50.000 ad euro 500.000 per il periodo in corso alla data di riscontro del comportamento elusivo da parte dell'autorità di vigilanza e per ciascuno dei successivi periodi fino alla cessazione dell'irreperibilità. La stessa norma si applica alle irregolarità previste dall'art. 10 della legge 23 luglio 2009, n. 99, in sostituzione della sanzione della sospensione semestrale di ogni attività”*⁸.

Nella relazione al Decreto si legge che la motivazione alla base di tale novità è il recupero delle agevolazioni fiscali indebitamente usufruite dalle cooperative, con particolare riferimento a quelle che sfuggono le ispezioni. Pur essendo unanimemente condiviso l'obiettivo della norma e l'intento semplificatore del sistema sanzionatorio perseguito, la sanzione minima di 50.000 € appare tuttavia poco calibrata in relazione all'universo imprenditoriale di riferimento, soprattutto nel caso di piccole realtà cooperative, che come visto rappresentano un'importante quota di tale comparto. L'entità della sanzione, invero, rischia di penalizzare in maniera importante l'operatività di molte cooperative, con riflessi addirittura esiziali sul bilancio finanziario delle stesse e appare pertanto sproporzionata alla finalità perseguita di regolazione del comparto.

Con la Determinazione n. 3 del 01.08.2012, l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture ha fornito le proprie Linee guida per gli affidamenti alla cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991. Tale articolo, ricordiamo, consente agli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, di stipulare convenzioni con le cooperative sociali di “tipo B”⁹ per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio sanitari ed educativi, il cui importo sia inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria e purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate.

Il contenuto della Determinazione non ha alcun contenuto innovativo, ma appare utile perché evidenzia le modalità con cui possono essere stipulate le suddette convenzioni e lo scopo alla base del quale sussiste questa deroga ai principi generali in tema di appalti.

Dalla lettura del Documento, appare interessante notare alcuni punti evidenziati dall'Autorità, quali:

la previsione dell'art. 5 della Legge n. 381/1981 costituisce una concreta attuazione di quanto stabilito nell'art. 45 della Costituzione;

l'Unione Europea, fin dal 2004, ha considerato gli aspetti sociali negli appalti pubblici ed il Codice dei Contratti ha previsto, conseguentemente, che il principio di economicità possa essere subordinato a criteri ispirati ad esigenze sociali;

le convenzioni possono essere stipulate esclusivamente dalle cooperative sociali di tipo B (o consorzi di cooperative sociali che siano costituiti dal almeno il 70% da cooperative sociali e a condizione che le attività oggetto della convenzione siano svolte esclusivamente dalle cooperative sociali di tipo B) che rispettino le previsioni della normativa vigente ossia la presenza in organico di almeno il 30% di lavoratori svantaggiati¹⁰;

⁸ Le fattispecie previste dall'art. 10 della legge n. 99/2009 sono: omessa comunicazione delle notizie di bilancio, omessa o ritardata comunicazione della perdita della qualifica di cooperativa a mutualità prevalente, non ottemperanza nei termini alla diffida impartita in sede di vigilanza.

⁹ L'art. 1, comma 1 della L. n. 381/1991 recita: “Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso: a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; b) lo svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate”. La classificazione delle cooperative sociali in “tipo A e/o B” fa riferimento pertanto a tale dettato normativo.

¹⁰ L'art. 4, comma 1 della citata L. n. 381/1991 individua le categorie di persone svantaggiate negli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al

l'oggetto della convenzione deve essere costituito dalla fornitura di beni e servizi strumentali, cioè svolti in favore della P.A. e riferibili ad esigenze strumentali della stessa; le convenzioni non possono riguardare l'esecuzione di lavori pubblici né la gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

le amministrazioni devono verificare il concreto perseguimento della finalità di inserimento lavorativo, attraverso una attività di vigilanza sul rispetto del singolo programma di lavoro che accompagna ciascun inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati impiegati nel corso dell'esecuzione del contratto;

gli enti pubblici dovrebbero rendere nota la volontà di riservare parte degli appalti alle cooperative sociali di tipo B);

se sussistono più cooperative interessate alla stipula della convenzione, l'ente pubblico deve esperire una procedura competitiva di tipo negoziato.

Ciò che la Determinazione mette in evidenza è la necessità che gli enti individuino con precisione gli obiettivi di inserimento e indichino nelle convenzioni il numero di lavoratori svantaggiati che devono essere impiegati; poi, gli enti devono controllare che il programma di reinserimento lavorativo venga perseguito e che la cooperativa permanga nelle condizioni indicate dalla Legge n. 381/1991.

Conseguentemente all'emanazione della nuova normativa in materia di società di mutuo soccorso, contenuta nell'art. 23 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221), che ne ha previsto tra l'altro l'iscrizione in una costituenda, apposita nuova Sezione dell'Albo, si è provveduto con il D.M. del 6 marzo 2013 ad integrare e completare il previgente D.M. del 23 giugno 2004 istitutivo dell'Albo stesso.

Con il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145 (convertito con modificazioni dalla L. 21 febbraio 2014, n. 9) sono state approvate altresì misure molto importanti a sostegno dell'occupazione attraverso la creazione di cooperative. L'art. 11 ha introdotto nell'ordinamento una fattispecie di prelazione in favore delle cooperative costituite da dipendenti di imprese in crisi che si associno ai fini del rilievo dell'azienda.

La oggettiva *ratio legis*, non meno che la soggettiva *intentio legislatoris*, paiono univocamente caratterizzate nel senso di definire un criterio di preferenza per gli ex dipendenti di aziende in crisi, affinché costoro possano associarsi in cooperativa e dar vita ad una nuova realtà imprenditoriale.

Poiché la vendita o l'affitto dei complessi aziendali avvengono nell'ambito di procedure competitive poste all'interno di fattispecie concorsuali, sarà necessario delimitare le modalità attuative della norma in modo da impedire comportamenti elusivi sia della volontà normativa espressa nel menzionato art. 11 sia del carattere concorsuale delle vendite.

Nello stesso tempo, occorrerà farsi carico del dato obiettivo che difficilmente, in assenza di soggetti finanziatori, le cooperative costituite da dipendenti potranno essere in grado di sostenere il fabbisogno finanziario connesso alla acquisizione e alla successiva gestione delle aziende.

Tra le altre misure previste del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 febbraio 2014, n. 9, si evidenzia l'interpretazione autentica dell'art. 2526 c.c. recata sempre dal medesimo art. 11, comma 3-bis, laddove si afferma che "nelle cooperative cui si applicano le norme sulle società a responsabilità limitata, il limite all'emissione di strumenti finanziari si riferisce esclusivamente ai titoli di debito", facendo salve tutte le altre tipologie di strumenti finanziari, tra i quali, ad esempio, anche le azioni di socio sovventore, che, fino ad allora, risultavano sostanzialmente precluse per tale tipologia di cooperative o comunque oggetto di dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla loro ammissibilità.

Sotto un profilo più squisitamente tecnico-amministrativo occorre menzionare anzitutto l'eliminazione dello storico modello "C17", mediante il quale le società cooperative avevano, sin dall'istituzione dell'Albo, provveduto ad adempiere all'iscrizione nello stesso, nonché alla comunicazione dei dati di bilancio idonei alla verifica della permanenza delle condizioni di mutualità. Il presupposto giuridico che ha consentito la definitiva implementazione di tale importante semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi a vantaggio delle imprese è riscontrabile nelle disposizioni dell'art. 10 della legge n. 99/2009, laddove finalmente riconosce, nel combinato dei commi 2 e 3, la natura costitutiva dell'iscrizione all'Albo e ne prescrive la contemporaneità rispetto all'iscrizione nei Registri delle imprese, il che ha consentito di iniziare un percorso di integrazione procedurale con la corrente modulistica di interlocuzione con i Registri stessi. Tale opportuna novella e la realizzazione del deposito annuale dei bilanci di esercizio presso i Registri delle imprese in formato editabile, ha pertanto esonerato le cooperative dall'onere di compilazione ed inoltro annuale di un modello in forma separata rispetto al deposito del bilancio di esercizio.

Sempre in ordine alle innovazioni recepite dall'Amministrazione ed ormai correntemente impiegate in favore delle società cooperative, è da annoverarsi l'avvio generalizzato della modalità dell'autocertificazione: ciò ha contribuito non poco allo snellimento ed alla velocizzazione delle procedure in cui tale modalità è utilizzabile.

È stata poi creata, nel periodo di riferimento, una Banca dati dei professionisti idonei alla nomina quali commissari liquidatori o commissari governativi di società cooperative, nell'ambito delle procedure di gestione commissariale, di liquidazione coatta amministrativa e di scioglimento per atto d'autorità.

Nel periodo in esame si è poi finalmente provveduto alla pubblicazione on-line, sul sito del Ministero dello sviluppo economico, dell'Albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi, di cui all'art. 13 della Legge n. 59/92, con incomparabili benefici in ordine alla trasparenza ed all'accessibilità dei relativi dati. A proposito di tale settore, è da segnalare come il quadriennio in questione abbia registrato una sensibile flessione delle domande di iscrizione a tale albo: ciò è dovuto, da un lato, al fermo generale del settore dell'edilizia abitativa, che forse più di ogni altro ha subito le dirette conseguenze della crisi economica, e dall'altro alla forte contrazione avvenuta nell'emissione di bandi di assegnazione di terreni edificabili da parte degli Enti locali.

Parte terza
L'azione amministrativa del Ministero dello sviluppo economico
La vigilanza, la liquidazione coatta amministrativa e i provvedimenti
sanzionatori, la promozione

La vigilanza, la liquidazione coatta amministrativa e i provvedimenti sanzionatori

La consueta attività di vigilanza ordinaria e straordinaria sugli Enti cooperativi, nel periodo in esame, ha avuto un particolare impulso: si è infatti potuta attuare un'azione di ampliamento della base operativa disponibile dei revisori ministeriali, con un'intensa stagione formativa che ha consentito, mediante la realizzazione di una dozzina di corsi, tra prima formazione ed aggiornamento, di portare a circa ottocentocinquanta il numero dei revisori attivi su tutto il territorio nazionale, al netto delle Regioni e province autonome.

In tale quadro, merita di essere segnalata la menzionata proficua convenzione stipulata con l'Agenzia delle Entrate per la formazione, quali revisori di società cooperative, di un significativo numero di funzionari di tale Ente, i quali sono immediatamente entrati in attività, contribuendo così alla copertura di quelle aree geografiche ove il numero dei revisori rimasti non consentiva più un regolare svolgimento dell'attività revisoria. Allo stesso fine, si è provveduto ad attuare un cospicuo programma formativo riservato a funzionari degli Ispettorati territoriali delle Comunicazioni, unica struttura periferica attualmente incardinata nell'Amministrazione.

Appare utile fornire alcuni prospetti relativi all'attività effettuata, al fine di fornire un'idea complessiva dell'azione di vigilanza che è stata posta in essere.

Revisioni disposte			Mancate revisioni*		
2010	Ordinarie	16.631	2010	Ordinarie	4.405
2010	<i>Straordinarie</i>	190	2010	<i>Straordinarie</i>	42
2011	Ordinarie	10.454	2011	Ordinarie	2.480
2011	<i>Straordinarie</i>	151	2011	<i>Straordinarie</i>	54
2012	Ordinarie	22.880	2012	Ordinarie	9.297
2012	<i>Straordinarie</i>	235	2012	<i>Straordinarie</i>	55
2013	Ordinarie	19.904	2013	Ordinarie	5.802
2013	<i>Straordinarie</i>	237	2013	<i>Straordinarie</i>	57

di cui

*per mancata revisione si intende la verificata impossibilità di svolgere l'attività di vigilanza, a causa del comportamento ostantivo del legale rappresentante o della irreperibilità dell'ente

Spesa complessiva per revisioni/ispezioni		
2010	Ordinarie	5.445.965
2010	Straordinarie	212.351
2011	Ordinarie	4.409.422
2011	Straordinarie	150.838
2012	Ordinarie	7.280.239
2012	Straordinarie	287.082
2013	Ordinarie	7.006.992
2013	Straordinarie	290.572

Provvedimenti liquidatori proposti dai Revisori/Ispettori		
2010	a seguito di revisione ordinaria	726
2010	a seguito di ispezione straordinaria	46
2011	a seguito di revisione ordinaria	623
2011	a seguito di ispezione straordinaria	32
2012	a seguito di revisione ordinaria	1.192
2012	a seguito di ispezione straordinaria	48
2013	a seguito di revisione ordinaria	1.166
2013	a seguito di ispezione straordinaria	54

Proposte di gestione commissariale inoltrate dai Revisori/Ispettori		
2010	a seguito di revisione ordinaria	853
2010	a seguito di ispezione straordinaria	28
2011	a seguito di revisione ordinaria	683
2011	a seguito di ispezione straordinaria	22
2012	a seguito di revisione ordinaria	1.035
2012	a seguito di ispezione straordinaria	23
2013	a seguito di revisione ordinaria	1.124
2013	a seguito di ispezione straordinaria	31

Figure 8 - fonte: MISE

Dall'attività di vigilanza come sopra delineata, in aggiunta a quella esercitata dalle Associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo nei confronti delle cooperative ad esse aderenti, sono scaturiti, adottati a seguito di formale istruttoria dalle strutture rispettivamente competenti dell'attuale Direzione generale per la vigilanza sugli enti, il sistema cooperativo e le gestioni commissariali, i seguenti provvedimenti d'autorità:

Scioglimento per atto d'autorità con nomina di commissario liquidatore	
2010	199
2011	164
2012	318
2013	167

Gestione commissariale	
2010	108
2011	40
2012	59
2013	71

Liquidazione coatta amministrativa	
2010	474
2011	667
2012	690
2013	693

Sono stati inoltre adottati i seguenti, ulteriori provvedimenti:

Sostituzione del liquidatore ordinario	
2010	<i>Istruttorie in atto</i>
2011	<i>Istruttorie in atto</i>
2012	28
2013	13

Figure 9 - fonte: MiSE

La promozione

La recente Risoluzione del Parlamento europeo del 2 luglio 2013 sul contributo delle cooperative al superamento della crisi ha chiaramente riconosciuto il ruolo del modello cooperativo di impresa all'interno del mercato unico europeo, in quanto in grado di coniugare redditività e solidarietà, creare posti di lavoro – anche di alta qualità e a elevato tasso di innovazione – rafforzare la coesione sociale ed economica, anche e soprattutto a livello locale.

La risoluzione ha anche sottolineato la maggiore resilienza delle cooperative rispetto alle imprese tradizionali durante la recente crisi economica – con un ruolo generalmente anticiclico - sia con riguardo alla continuità aziendale che al mantenimento dei tassi di occupazione; resilienza dovuta per lo più al modello cooperativo di governance (proprietà congiunta e indivisibilità del patrimonio, partecipazione economica e controllo democratico dei soci).

Ha infine ritenuto che le cooperative vadano “*pienamente inserite negli obiettivi della politica industriale dell'UE e nelle azioni intraprese nell'ambito di quest'ultima, anche in considerazione del loro fondamentale contributo alle ristrutturazioni industriali in quanto capitolo essenziale della nuova politica industriale europea*”. In tal senso, sono state riconosciute le enormi potenzialità del sistema cooperativo anche nel settore del trasferimento delle imprese, soprattutto in crisi, ai lavoratori dipendenti.

In tale quadro, peraltro, la Risoluzione in parola ha esplicitamente citato, ai considerando 11 e 31, la buona pratica rappresentata in Italia dalla cosiddetta Legge Marcora.

La legge 27 febbraio 1985, n. 49, c.d. legge Marcora, ha vissuto due fasi di attuazione ben distinte. Fu concepita negli anni ottanta allo scopo di salvaguardare posti di lavoro, agevolando il recupero dell'attività di aziende in crisi mediante la costituzione di cooperative fra i dipendenti licenziati cassaintegrati. Lo Stato erogava alle cooperative, per il tramite di società finanziarie aventi determinati requisiti, contributi a fondo perduto pari a tre volte il capitale sottoscritto dai soci, fino ad un limite di tre annualità di cassa integrazione, cui gli stessi soci rinunciano costituendo la cooperativa.

L'articolo 12 della legge 5 marzo 2001, n. 57, ha modificato il funzionamento della legge Marcora adeguandola ai parametri comunitari. Il Ministero dello sviluppo economico ripartisce ora fra le due società finanziarie attualmente abilitate - SOFICOOP e CFI - le risorse residue del fondo per gli interventi a salvaguardia dei livelli occupazionali (art. 17 comma 1 della legge 49/85) che, tuttora in vigore, ha consentito conferimenti nel 2002, 2004 e nel 2010. Il Ministero conferisce le suddette risorse acquisendo azioni di socio sovventore emesse da ciascuna delle due finanziarie, in proporzione all'attività svolta da ciascuna delle società.

Le società finanziarie – costituite in forma di cooperativa - utilizzano le risorse della partecipazione ministeriale esclusivamente per le attività a sostegno delle cooperative dotate dei requisiti previsti dalla norma:

- acquisizione di partecipazioni temporanee di minoranza al capitale sociale delle cooperative, in qualità di socio finanziatore o di socio sovventore, per la durata massima di 10 anni,
- concessione di finanziamenti o di altre agevolazioni finalizzate a investimenti in attivo fisso,
- sottoscrizione di strumenti finanziari di cui all'art. 2526 del C.C.

La legge Marcora, a seguito delle modifiche intervenute con la legge 57/2001, pur riducendo i limiti quantitativi e temporali degli apporti finanziari alle cooperative, estende alle *start up* ed alle cooperative sociali la platea dei soggetti beneficiari, ampliando inoltre la gamma degli interventi praticabili.

In genere, **le risorse investite dalle società finanziarie abilitate generano effetti positivi quali la creazione di valore, l'attrazione di nuovi investimenti e la tutela dei posti di lavoro. Sostenendo e generando posti di lavoro, inoltre, si origina non solo un ritorno finanziario per lo Stato ma anche un mancato costo in termini di ricorso ad ammortizzatori sociali.** Negli ultimi 6 anni, sino al 2012, la sola CFI ha ad esempio stimato un risparmio – quale mancato costo per la collettività – in termini di cassa integrazione guadagni straordinaria pari a circa 113 milioni di euro.

In allegato, per una più esaustiva trattazione dell'attività svolta, si forniscono le ultime Relazioni prodotte, ai sensi di legge, dai due soggetti finanziari riconosciuti: la SOFICOOP e la CFI.

Sotto altro profilo, nell'ambito del **Piano del MISE per la promozione del movimento cooperativo**, il 30 dicembre 2013 è stata sottoscritta una Convenzione tra la Direzione Generale per la politica industriale, la competitività e le PMI e l'Agenzia ICE per la realizzazione di un programma di formazione specialistica per le imprese cooperative. Detta Convenzione si è posta i seguenti obiettivi:

- fornire alle imprese cooperative gli strumenti e le conoscenze adeguati per affacciarsi sui mercati esteri e per internazionalizzare la loro attività;
- preparare i responsabili delle cooperative a tutte le fasi connesse con la gestione dell'internazionalizzazione;
- diffondere le esperienze di imprenditori attraverso le loro testimonianze dirette e propagare le *best practice* italiane nei settori innovativi.

I risultati di una specifica indagine svolta dal MISE nel maggio 2013 sulle imprese cooperative¹¹ confermano la migliore *performance* congiunturale delle cooperative a confronto delle altre forme giuridiche; tuttavia altre indagini¹² evidenziano come le cooperative siano ancora poco orientate a operare sui mercati esteri: complessivamente, in media solo il 7,4% esporta e il 2,2% è impegnato in *joint venture* con imprese straniere.

¹¹ Cfr. Documento MISE/EURICSE, op.cit.

¹² Cfr. Censis, op.cit.

Il primato dell'internazionalizzazione spetta all'agroalimentare, dove il 26,3% delle cooperative è presente all'estero. Dall'indagine si evidenzia inoltre che il 12,9% delle cooperative, attualmente non presenti all'estero, intende avviare nei prossimi anni iniziative oltre i confini nazionali. Le imprese cooperative possono dunque rappresentare un significativo volano per la ripresa economica e un importante fattore di tenuta del tessuto sociale, soprattutto se opportunamente sostenute da specifiche *policy* nelle loro azioni di internazionalizzazione.

Il progetto di formazione specialistica del Mise, partendo da tali dati, ha voluto pertanto offrire alle imprese cooperative desiderose di affacciarsi sui mercati internazionali le conoscenze teoriche e pratiche più adeguate (tra gli argomenti più significativi si segnalano: organizzazione aziendale per l'export, promozione all'estero e gestione della clientela internazionale, redazione del *business plan*, canali distributivi, tecniche doganali, logistica, europrogettazione, standard di ecosostenibilità, etc.)

Il progetto ha previsto la realizzazione di 13 moduli formativi della durata di 10 ore ciascuno, suddivisi in due fasi, la prima da 6 moduli base e la seconda da 7 moduli in cui sono stati approfonditi temi specialistici¹³.

Da segnalare infine - intendendo la promozione in senso più ampio, quale diffusione del modello cooperativo - che la bontà del sistema cooperativo italiano, in particolare dell'approccio gestionale amministrativo seguito dall'Amministrazione di riferimento, ha fatto sì che, in ripetute occasioni, importanti delegazioni di Paesi esteri - specialmente nel corso del 2012, proclamato dalle Nazioni Unite, seppur con assai bassa, se non addirittura inesistente, rilevanza mediatica, "anno della cooperazione" - abbiano richiesto ed ottenuto incontri conoscitivi con i Funzionari di questo dicastero, al fine di acquisire utili informazioni in ordine sia alle tipologie societarie previste e classificate dalla vigente normativa italiana sia alle modalità e procedure amministrative seguite dall'Amministrazione. In tale quadro, a seguito dei contatti intervenuti per il tramite delle Ambasciate, degli Uffici commerciali o degli incaricati d'affari, si sono svolti più incontri con referenti della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Turchia e della Repubblica di Corea, ai quali si è sempre regolarmente fornita ogni possibile assistenza in ordine alle diverse esigenze conoscitive da essi espresse, ampiamente soddisfacendone le richieste informative e facendo sempre in modo che risultasse ben chiara ed evidente la funzione strategica del sistema cooperativo per la realtà economica e sociale italiana.

¹³ Il corso ICE si è concluso nel corso dei primi mesi del 2015. Nel primo ciclo da 6 moduli (tenuti nelle città di Bari e Bologna) sono stati affrontati gli aspetti fondamentali dell'internazionalizzazione. In questa prima fase la frequenza media è stata di 77 iscritti a modulo (oltre a 2 sedi in videoconferenza) ed il livello medio di *customer satisfaction* raggiunto è stato di 4,3 su un massimo di 5. I successivi 7 moduli specialistici sono stati erogati a Roma presso l'ICE. In questa seconda fase, in apertura di ciascun evento, si sono svolti una serie di incontri di orientamento e il numero medio in aula è stato di 39 partecipanti a modulo (oltre a 4 sedi in videoconferenza) e la *customer satisfaction* si è attestata a 4,6 punti su 5.

Per entrambe le sessioni, quella base più quella specialistica, si è registrato un numero complessivo di 179 iscritti, prevalentemente impiegati nei settori dei Servizi e dell'Agroalimentare.

Visto il grande interesse riscosso, si è deciso di organizzare senza oneri aggiuntivi per il Ministero, 4 ulteriori incontri di approfondimento (*focus group*) sulle seguenti tematiche: Prepararsi per l'export, Il marketing strategico: come individuare una strategia, Il *business plan*: come elaborare un piano export, Contrattualistica e pagamenti internazionali.

Parte quarta
La cooperazione aderente e le Regioni
L'attività delle Associazioni nazionali di rappresentanza e di Federcasse
La cooperazione nelle Regioni

L'attività delle Associazioni nazionali di rappresentanza e di Federcasse

Questo paragrafo, dopo una breve descrizione delle funzioni delle Associazioni di rappresentanza, raccoglie sostanzialmente stralci dei contributi conoscitivi richiesti dall'Amministrazione alle Associazioni e dalle stesse in varie misure e modalità redatti e trasmessi. In particolare si forniscono dati relativi alla composizione della base associativa e alle attività di vigilanza. La fonte dei dati riportati, pertanto, è da rinvenirsi nelle Associazioni stesse.

In allegato vengono invece riportati integralmente i contributi ricevuti da ciascuna Associazione, con l'unica eccezione di studi e/o documenti già pubblici, che vengono menzionati e cui si fa rinvio per l'autonoma consultazione (è il caso, ad esempio, delle pubblicazioni monografiche dell'Alleanza delle cooperative italiane).

Le Associazioni Nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela sono l'espressione del movimento cooperativo organizzato, hanno carattere privatistico, ma sono investite anche di funzioni di pubblico interesse. È bene rammentare che l'art. 45 della Costituzione, allorché riconosce *"la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata"* fa riferimento alla impresa cooperativa in quanto tale e non quale necessaria parte di una organizzazione o sodalizio più ampio. Per questo l'adesione ad una o più associazioni non costituisce nel nostro ordinamento giuridico un presupposto o un vincolo giuridico per la singola impresa cooperativa e non differenzia affatto da un punto di vista operativo le cooperative non aderenti ad associazioni da quelle invece associate. Le prime opereranno al pari delle altre all'interno del sistema economico, rimanendo però nell'ambito della vigilanza del Ministero dello sviluppo economico e versando pertanto al bilancio dello Stato i necessari contributi, ivi compresi quelli per i Fondi mutualistici. Le cooperative aderenti alle Associazioni, invece, faranno ad esse riferimento per le attività di vigilanza e per la relativa contribuzione. Naturalmente viene riservata alla competenza ministeriale la valutazione delle risultanze dell'attività revisionale svolta dalle Associazioni e l'eventuale adozione dei provvedimenti sanzionatori nei confronti delle cooperative associate revisionate¹⁴.

Le Associazioni hanno, pertanto, a seguito del riconoscimento da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, la personalità giuridica e la competenza ad esercitare per delega la vigilanza sulle cooperative ad esse associate. Ai sensi dell'art. 3 del d.lgs n. 22/2002, per ottenere il riconoscimento le Associazioni nazionali debbono presentare apposita istanza al Ministero, corredata da una copia dell'atto costitutivo e dello statuto, dall'eventuale regolamento interno, dalle dichiarazioni di adesione di almeno duemila enti cooperativi associati, a decorrere dal 1° gennaio 2004, con l'indicazione per ciascuno del numero dei soci e da un documento da cui risulti nome, cognome e qualifica degli amministratori, sindaci e direttori in carica e delle altre persone specialmente autorizzate a trattare per conto dell'Associazione richiedente.

¹⁴ È bene rammentare quale sia la funzione dell'attività di vigilanza, svolta indifferentemente dal Ministero o dalle associazioni nazionali, come delineata dall'articolo 4 del D.lgs n. 220/2002: attività improntata ad una funzione di "assistenza" nei confronti delle cooperative revisionate, pur se non del tutto scevra da compiti di controllo, tesi ad una più generale tutela del movimento cooperativo nel suo complesso. D'altro canto, il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 ha disposto - con l'art. 23, comma 9 - che *"L'articolo 4 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 si interpreta nel senso che la vigilanza sugli enti cooperativi e loro consorzi esplica effetti ed è diretta nei soli confronti delle pubbliche amministrazioni ai fini della legittimazione a beneficiare delle agevolazioni fiscali, previdenziali e di altra natura, nonché per l'adozione dei provvedimenti previsti dall'articolo 12 del medesimo decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220"*, cioè gestioni commissariali, scioglimenti per atto dell'autorità o liquidazione coatta amministrativa.

Le Associazioni richiedenti debbono inoltre specificatamente attestare:

- a. l'adesione di enti cooperativi distribuiti in almeno cinque regioni;
- b. di essere in grado di assolvere le funzioni di vigilanza nei confronti degli enti cooperativi aderenti, per il tramite delle loro articolazioni centrali e periferiche;
- c. di disporre di un numero di revisori, iscritti nell'apposito elenco, tale da garantire l'esecuzione delle revisioni sulle cooperative associate, sia sul piano numerico sia su quello tecnico.

Se una Associazione nazionale, a seguito del riconoscimento, non risulti in grado di assolvere efficacemente le proprie funzioni di vigilanza sugli enti cooperativi associati, il Ministero può provvedere alla revoca del decreto di riconoscimento. Nell'esecuzione delle funzioni di vigilanza sugli enti cooperativi associati, le Associazioni sono tenute ad osservare le norme stabilite dal Ministero.

Le Associazioni riconosciute ad oggi sono:

- la Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (riconosciuta con D.M. del 12/04/1948);
- la Confederazione delle Cooperative Italiane (riconosciuta con D.M. del 12/04/1948);
- l'Associazione Generale Cooperative Italiane (riconosciuta con D.M. del 04/12/1961);
- l'Unione Nazionale Cooperative Italiane (riconosciuta con D.M. del 18/07/1975);
- l'Unione Italiana delle Cooperative (riconosciuta con D.M. del 07/05/2004);
- l'Unione Europea delle Cooperative (riconosciuta con D.M. del 24/04/2013).

La **Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue**, dapprima Federazione delle Cooperative Italiane, è stato il primo organismo nato che si prefiggeva di svolgere un ruolo di riferimento e promozione del movimento cooperativo. Ad oggi sono ad essa associate circa 10.240 cooperative, quali risultanti dalla banca dati dell'Albo in gestione al Ministero dello sviluppo economico.

Negli intenti dichiarati dall'associazione, *Legacoop* sviluppa servizi e progetti per far nascere e far crescere imprese cooperative e promuove la cultura cooperativa, affermandone i valori distintivi e sostenendo con la propria azione di rappresentanza il ruolo economico, sociale e civile e la capacità di rispondere ai bisogni delle persone che caratterizza le imprese cooperative. A fondamento del proprio operare *Legacoop* pone la volontà di contribuire a far crescere un mercato sano e plurale, in sintonia con una società giusta, pulita e in armonia con il futuro, attraverso una forma d'impresa democratica, equilibrata e competitiva, in grado di operare per il benessere economico, la qualità del lavoro, dell'ambiente e della vita, la cura delle persone e del territorio.

La **Confederazione Cooperative Italiane** ad oggi è la principale organizzazione di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo e delle imprese sociali italiane per numero di imprese. Ad oggi sono ad essa associate circa 18.260 cooperative, quali risultanti dalla banca dati dell'Albo in gestione al Ministero dello sviluppo economico.

Costituita nel 1919, negli intenti da essa dichiarati, ispira la sua azione alla dottrina sociale della Chiesa. In ragione della funzione sociale che la Costituzione italiana riconosce alla cooperazione, *Confcooperative* ne promuove lo sviluppo, la crescita e la diffusione. *Confcooperative* presta grande attenzione allo sviluppo delle relazioni con i movimenti cooperativi degli altri Paesi, promuove la crescita del movimento cooperativo e delle cooperative nei Paesi in via di sviluppo e di recente ordinamento democratico.

L'Associazione Generale delle Cooperative Italiane è frutto dell'iniziativa di un gruppo di sodalizi di ispirazione repubblicana, liberale e socialdemocratica, che si distacca dalla Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue, per dar vita, così come era precedentemente avvenuto per i operatori cattolici, ad una nuova Centrale cooperativa.

L'AGCI è una delle tre maggiori Associazioni Nazionali di rappresentanza, assistenza, tutela e revisione del Movimento cooperativo, ad oggi conta circa 4.750 cooperative associate, quali risultanti dalla banca dati dell'Albo in gestione al Ministero dello

sviluppo economico. Come dalla stessa evidenziato, si tratta di un'Organizzazione senza fini di lucro, libera ed indipendente che promuove la diffusione, il consolidamento, l'integrazione e lo sviluppo del Movimento stesso, nel rispetto dei principi di democrazia e di mutualità, nonché nell'interesse generale dell'economia del Paese.

A gennaio 2011, Legacoop, Confcooperative e AGCI hanno dato vita all'**Alleanza delle Cooperative**, un coordinamento stabile delle maggiori organizzazioni cooperative del Paese che, attraverso una rappresentanza unitaria, ha l'obiettivo di rafforzare e qualificare la capacità di interlocuzione dell'impresa cooperativa nei confronti delle istituzioni e del mondo politico.

L'Alleanza rappresenta cooperative attive in tutti i settori e in tutte le regioni italiane; secondo i dati dalla stessa alleanza stimati, conta circa 12 milioni di soci, 1 milione e 200 mila occupati e 127 miliardi di euro di fatturato aggregato.

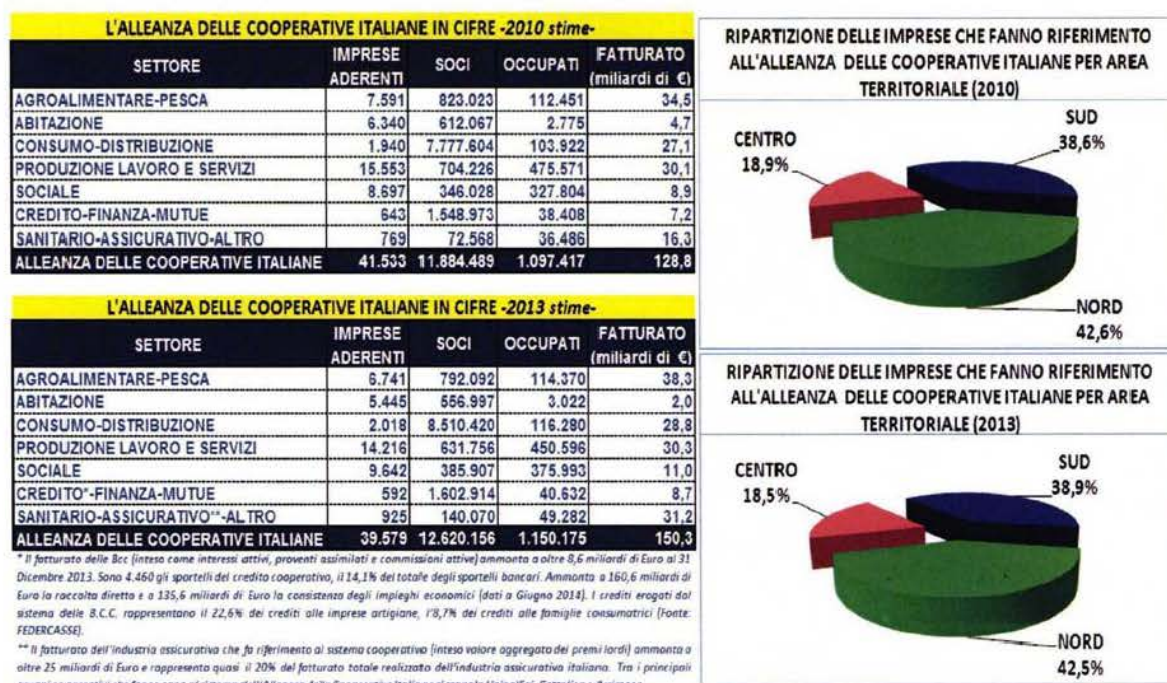


Figure 10 - fonte: Alleanza delle Cooperative Italiane

L'**Unione Nazionale delle Cooperative Italiane** si propone di fare cooperazione ispirandosi alla dottrina sociale della Chiesa, dichiarando di individuarne il riferimento nelle encicliche *Laborem Exercens*, *Quadragesimus Anno*, e *Rerum Novarum*. Il movimento cooperativo rappresentato dall'Unione, ad oggi circa 5.410 cooperative quali risultanti dalla banca dati dell'Albo in gestione al Ministero dello sviluppo economico, evidenzia la necessità di un recupero dei valori originari della cooperazione. L'attività dell'Unione è principalmente rivolta alla promozione, orientamento, sostegno ed erogazione di servizi per sviluppare e sostenere le cooperative associate, al fine di potenziare l'occupazione, il reddito dei soci cooperatori e le funzioni di mutualità esterna.

SETTORE	NUMERO COOPERATIVE			
	2010	2011	2012	2013
Produzione e lavoro	3.573	3.711	3.842	4.307
Sociali	1.770	1.838	1.973	2.082
Agricole	810	841	854	857
Edilizie	1.763	1.827	1.835	1.841
Pesca	256	264	270	274
Trasporto	71	74	76	80
Consumo	29	30	31	32
Altre	255	271	275	277
TOTALI	8.527	8.856	9.156	9.750

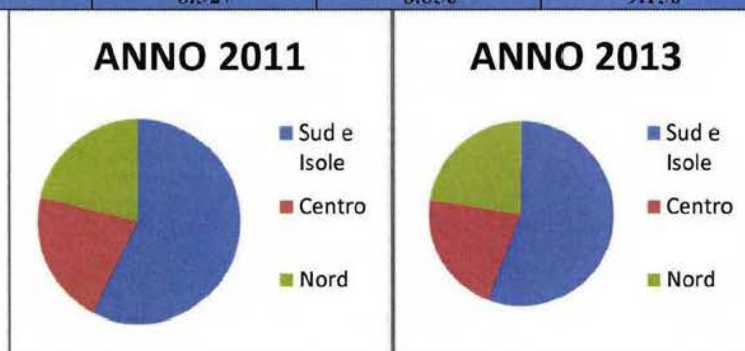


Figure 11 - fonte: Unione Nazionale delle Cooperative Italiane

L'Unione Italiana Cooperative è un'Associazione Nazionale di promozione, assistenza, tutela e revisione del movimento cooperativo che si propone come struttura di assistenza, rappresentanza, vigilanza e tutela delle cooperative associate attraverso: l'elaborazione di strategie tese a favorire la cooperazione; la promozione di leggi e normative di interesse cooperativo; l'assistenza alla negoziazione per la sigla dei CCNL; la concertazione ai tavoli di rappresentanza istituzionale nazionale e regionale. L'obiettivo generale è quello di implementare lo sviluppo delle politiche a favore della cooperazione e dei suoi comparti. Ad oggi conta circa 2.220 cooperative associate, quali risultanti dalla banca dati dell'Albo in gestione al Ministero dello sviluppo economico. Ha una struttura basata sul decentramento e sulla specializzazione; favorisce, cioè, la gestione autonoma di ciascun servizio nelle singole zone geografiche e privilegia settori e vocazioni di contesto territoriale.

	2010					2013				
	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
totale numero cooperative (attive)	254	494	125	568	1441	576	727	358	701	2362
totale soci	9.854	14.833	2.975	4.321	31983	15.837	18.877	4.316	9.131	48161
totale soci lavoratori	2.721	3.602	711	1.187	8221	4.959	6.915	1.201	2.408	15483
totale dipendenti	321	424	135	167	1047	553	760	280	402	1995
fatturato	186.261.052	286.584.727	24.449.100	26.658.934	523953813	45.506.455	67.466.547	8.260.824	8.681.080	129914916

suddivisione per settori	2010					2013				
	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
altre cooperative	18	13	8	17	56	35	18	13	26	92
consorzi cooperativi	2	4	1	1	8	3	7	2	4	16
consorzi e cooperative di garanzie e fidi	1	1	1	3	6	2	1	0	3	6
cooperative di conferimento prod. Agricoli	2	11	5	3	21	6	32	12	9	59
cooperative di consumo	1	2	0	0	3	1	2	0	0	3
cooperative di produzione e lavoro	158	299	70	285	812	385	424	246	342	1397
cooperative di trasporto	12	17	4	0	42	20	23	9	14	66
cooperative edilizie di abitazione	10	52	8	65	135	35	68	21	82	206
cooperative sociali	45	74	14	83	216	82	128	34	111	355
cooperative di lavoro agricolo	5	21	11	81	118	7	24	17	85	133
cooperative della pesca	0	0	3	21	24	0	0	4	25	29
					1441					2362

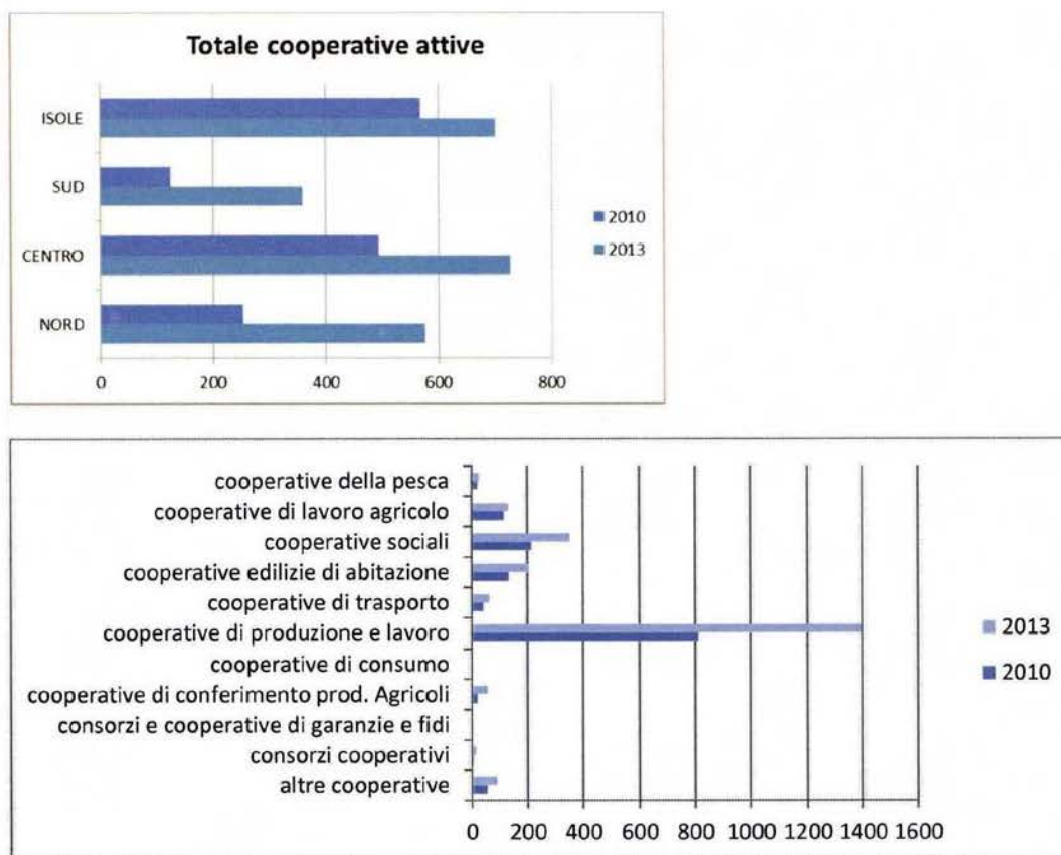


Figure 12 - fonte: Unione Italiana Cooperative

L'**Unione Europea delle Cooperative** rappresenta ad oggi circa 3.650 cooperative, quali risultanti dalla banca dati dell'Albo in gestione al Ministero dello sviluppo economico, che operano in tutti i settori cooperativi (agricoltura, pesca, produzione lavoro, sociale, abitazione, cultura, turismo, sport, ecc.). Come dichiarato dalla stessa associazione, fanno capo ad essa oltre mezzo milione di soci presenti in tutte le regioni; la **UE.COOP** è stata pensata e costituita, in un contesto economico molto difficile e ha deciso di impegnarsi con un suo modello di crescita, saldamente ispirato ai principi di sostenibilità, solidarietà, sussidiarietà e territorialità e pertanto si è dotata di una struttura organizzativa pienamente operativa in tutte le regioni del Paese. Promuove lo sviluppo della cooperazione mutualistica senza fini di speculazione, per favorire la più equa coesione sociale del territorio della Nazione e la libertà e dignità dell'uomo. Considerato il recente riconoscimento di **UE.COOP**, non si dispone di dati comparativi basati sul triennio.

Appare opportuno in tale sede menzionare anche **FederCASSE**, la federazione nazionale delle Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali (BCC). La Federazione assicura la rappresentanza e la tutela della categoria; gestisce il contratto collettivo nazionale di lavoro; garantisce la consulenza di carattere legale, fiscale, organizzativo, di comunicazione, di formazione a vantaggio delle Federazioni locali, degli altri Enti soci e delle Banche di Credito Cooperativo; svolge attività di studio e ricerca sul sistema creditizio ed in particolare sul Credito Cooperativo.

Ad oggi FederCASSE conta 368 BCC aderenti, su un totale a dicembre 2014 di 377 BCC operative in Italia.

Di seguito invece la consistenza dell'intero comparto delle BCC in Italia al 2010:

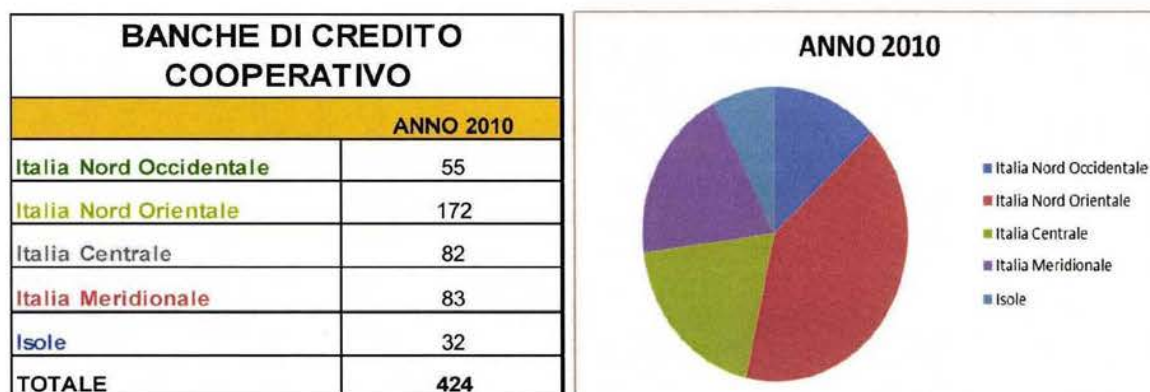


Figura 13 - fonte: elaborazione MiSE.

Nel rammentare che in allegato è possibile consultare integralmente i contributi conoscitivi ricevuti da ogni singola associazione e federazione, di cui sopra si sono forniti rapidi cenni circa la dimensione associativa, sembra utile in questa sede riportare anche **i dati aggregati riguardanti l'attività di revisione svolta dalle associazioni medesime sulle cooperative rispettivamente associate.**

Quanto alle **tre Associazioni costituenti l'Alleanza delle cooperative**, si riportano di seguito tre **tabelle con i dati di sintesi relativi ai bienni di revisione 2009-2010, 2011-2012, 2013-2014**, coincidenti con i bienni contributivi stabiliti con i relativi decreti ministeriali¹⁵. I dati concernenti l'ultimo biennio riguardano ovviamente solo il 2013, considerato il periodo temporale di riferimento della presente Relazione, e non sono pertanto completi e definitivi.

Sintesi attività di revisione Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue - regioni a statuto ordinario inclusa la Sardegna			
BIENNIO DI REVISIONE 2009-2010	anno 2009	anno 2010	TOTALE
numero cooperative revisionate	3.216	6.091	9.307
numero di revisioni effettuate	3.220	6.127	9.347
n. irregolarità sanabili	161	671	832
n. provvedimenti proposti all'autorità di vigilanza	65	120	185
n. attestati di revisione rilasciati	2.998	5.790	8.788
BIENNIO DI REVISIONE 2011-2012	anno 2011	anno 2012	TOTALE
numero cooperative revisionate	3.190	6.145	9.335
numero di revisioni effettuate	3.192	6.187	9.379
n. irregolarità sanabili	250	670	920
n. provvedimenti proposti all'autorità di vigilanza	65	186	251
n. attestati di revisione rilasciati	3.063	5.692	8.755
BIENNIO DI REVISIONE 2013-2014	anno 2013		
numero cooperative revisionate	3.003		
numero di revisioni effettuate	3.006		
n. irregolarità sanabili	274		
n. provvedimenti proposti all'autorità di vigilanza	68		
n. attestati di revisione rilasciati	2.836		

¹⁵ Il contributo per le spese di revisione, previsto originariamente dall'art. 8 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, viene infatti determinato ogni due anni con Decreto del Ministro dello sviluppo economico, secondo dei parametri specifici per ogni tipologia di società cooperativa, e copre le attività di vigilanza da esercitare nel biennio, con principio nell'anno dispari.

Sintesi attività di revisione Confcooperative - regioni a statuto ordinario inclusa la Sardegna			
BIENNIO DI REVISIONE 2009-2010	anno 2009	anno 2010	TOTALE
numero cooperative revisionate	7.268	11.759	19.027
numero di revisioni effettuate	7.270	11.769	19.039
n. cooperative diffidate alla rimozione di irregolarità sanabili	617	1.118	1.735
n. provvedimenti proposti all'autorità di vigilanza	359	1.113	1.472
n. attestati di revisione rilasciati	6.703	9.976	16.679
BIENNIO DI REVISIONE 2011-2012	anno 2011	anno 2012	TOTALE
numero cooperative revisionate	8.043	11.109	19.152
numero di revisioni effettuate	8.043	11.149	19.192
n. cooperative diffidate alla rimozione di irregolarità sanabili	957	1.389	2.346
n. provvedimenti proposti all'autorità di vigilanza	484	1.085	1.569
n. attestati di revisione rilasciati	7.230	9.452	16.682
BIENNIO DI REVISIONE 2013-2014	anno 2013		
numero cooperative revisionate	7.986		
numero di revisioni effettuate	7.986		
n. cooperative diffidate alla rimozione di irregolarità sanabili	1.069		
n. provvedimenti proposti all'autorità di vigilanza	574		
n. attestati di revisione rilasciati	7.009		

Sintesi attività di revisione A.G.C.I.			
BIENNIO DI REVISIONE 2009-2010	anno 2009	anno 2010	TOTALE
numero cooperative revisionate	984	2.379	3.363
numero di revisioni effettuate	985	3.119	4.104
n. irregolarità sanabili	30	172	202
n. provvedimenti proposti all'autorità di vigilanza	24	316	340
n. attestati di revisione rilasciati	406	3.078	3.484
BIENNIO DI REVISIONE 2011-2012	anno 2011	anno 2012	TOTALE
numero cooperative revisionate	1.064	2.500	3.564
numero di revisioni effettuate	1.064	3.338	4.402
n. irregolarità sanabili	38	267	305
n. provvedimenti proposti all'autorità di vigilanza	24	379	403
n. attestati di revisione rilasciati	426	3.242	3.668
BIENNIO DI REVISIONE 2013-2014	anno 2013		
numero cooperative revisionate	752		
numero di revisioni effettuate	752		
n. irregolarità sanabili	32		
n. provvedimenti proposti all'autorità di vigilanza	26		
n. attestati di revisione rilasciati	261		

Figure 14 - fonte: Alleanza delle cooperative italiane

Le relazioni sull'attività svolta dalle tre associazioni per ciascun biennio, contenute nei menzionati allegati, confermano una ottima copertura dell'universo cooperativo di

riferimento con l'attività di vigilanza svolta da ciascuna associazione e una costante attenzione anche alle attività formative e di aggiornamento dei revisori impiegati, con una attenzione costante allo svolgimento dell'attività di vigilanza quale equilibrio tra le funzioni di controllo e quella rivolta al miglioramento delle gestioni.

Peraltro, la conferma della crisi in atto nel periodo oggetto di esame è testimoniata anche dalla **crescita, comune alle tre associazioni** considerando il raffronto tra i bienni 2009/2010 e 2011/2012, **delle proposte di provvedimenti sanzionatori**, come anche **crescono le diffide irrogate per inadempienze sanabili**.

Per l'**Unione Nazionale delle Cooperative Italiane** gli elementi trasmessi dall'associazione non contengono informazioni relative alle attività di revisione svolte nel quadriennio in esame.

Riguardo l'attività di vigilanza svolta invece dalla **Unione Italiana Cooperative**, si riporta di seguito una tabella con i dati di sintesi al 2010 e al 2013.

Attività revisionale	2010					2013				
	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
revisioni completate	231	340	113	171	855	395	483	180	350	1417
richieste provvedimenti al M.I.S.E.	82	98	49	65	294	95	154	52	80	381

Figura 15 - fonte: Unione Italiana Cooperative

Anche in questo caso si registra un incremento dei provvedimenti richiesti al Ministero, a fronte però di un sensibile aumento tra la fine e l'inizio del periodo considerato delle revisioni completate.

Per quanto riguarda l'attività di revisione svolta da **Federcasse** sulle **Banche di Credito Cooperativo**, nel riportare in calce delle tabelle di sintesi dei risultati raggiunti negli anni di interesse, occorre fornire alcune precisazioni in merito proprio alle caratteristiche peculiari dell'attività di vigilanza in tale settore.

BIENNIO DI REVISIONE 2009-2010			
	2009	2010	TOTALE
n. BCC revisionate	102	159	261
n. ambiti di miglioramento	130	229	359
n. irregolarità sanabili	8	9	17
n. irregolarità non sanabili	15	31	46
totale soci	272.224	433.994	706.218
BIENNIO DI REVISIONE 2011-2012			
	2011	2012	TOTALE
n. BCC revisionate	94	162	256
n. ambiti di miglioramento	131	237	368
n. irregolarità sanabili	6	14	20
n. irregolarità non sanabili	15	37	52
totale soci	315.390	472.575	787.965
BIENNIO DI REVISIONE 2013-2014			
	2013	2014*	TOTALE
n. BCC revisionate	109	127	236
n. ambiti di miglioramento	119	167	286