



Ministero delle Attività Produttive

**RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA AL DECRETO
LEGISLATIVO IN MATERIA DI VIGILANZA SUGLI ENTI
COOPERATIVI PREVISTO DALL'ART. 7 DELLA LEGGE
N. 142 DEL 3 APRILE 2001.**

Il presente provvedimento non comporta nuovi e maggiori oneri per il bilancio dello Stato, come indicato all'articolo 21.

A.I.R. relativa al decreto sulla vigilanza cooperativa ai sensi dell'articolo 7 della legge 3 aprile 2001 n. 14

Attività interessata dalla normativa: vigilanza sulle società cooperative.

Settori economici coinvolti: imprese cooperative di tutti i comparti economici.

Ambito oggettivo del decreto: intero territorio nazionale eccezion fatta per quattro delle cinque Regioni a statuto di specie (Friuli V. Giulia, Trentino A. Adige, Sicilia, Valle D'Aosta).

Ambito soggettivo del decreto:

- a) (in modo diretto, quali soggetti destinatari dell'attività di vigilanza): tutte le forme di società cooperative e loro consorzi, gruppi cooperativi, società di mutuo soccorso ed enti mutualistici, consorzi agrari, piccole società cooperative, banche di credito cooperativo;
- b) (in modo indiretto, quali soggetti coinvolti nell'attività di vigilanza): Associazioni nazionali riconosciute di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, revisori di cooperativa, ispettori di cooperativa, dipendenti di altre Amministrazioni – con competenza in materia cooperativa -, società di revisione in possesso dei requisiti ex art. 15, 2 comma, legge 31 gennaio 1992, n° 59, Commissari liquidatori nominati ex art. 2540 cc., Commissari liquidatori nominati ex art. 2544 cc., Commissari nominati ex art. 2543 cc.

Amministrazioni Pubbliche interessate direttamente:

- Ministero delle Attività Produttive, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (DPL e DRL), Ministero dell'Interno (UTG), Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Amministrazioni Pubbliche interessate indirettamente:

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Regioni ed ogni altro soggetto, pubblico o comunitario, erogatore di agevolazioni di ogni natura nei confronti degli Enti Cooperativi.

Uso dello strumento legislativo:

motivato dalla delega contenuta nella legge menzionata in epigrafe.

Impatto sulla normativa attuale:

L'attuale normativa prevede che sul carattere mutualistico del sodalizio si possano pronunciare più soggetti e quindi la previsione è stata rivolta, in primo luogo, a fare chiarezza su questa competenza "diffusa", rimettendo al Ministero delle attività produttive la competenza esclusiva a pronunciarsi in proposito.

Oltre a ciò si è inciso su un sistema di vigilanza farraginoso e che non conduceva a risultati apprezzabili soprattutto in termini di tempo; per queste ragioni si è puntato soprattutto

sulla “semplificazione” dei procedimenti, provvedendo ad eliminare alcune fasi procedurali quali quella che prevedeva – prima dell’adozione di ogni provvedimento – la acquisizione del parere, obbligatorio ma non vincolante, della Commissione Centrale per le cooperative, quella che contemplava la competenza ad elevare diffida all’ente in capo all’Autorità vigilante e che ora è stata attribuita alla diretta responsabilità del revisore (prevedendo una forma di controllo a posteriori da parte dell’Ufficio sull’operato del medesimo revisore).

Confliggenza con la normativa comunitaria e con le pronunzie della Corte Costituzionale:

non vi sono disposizioni confliggenti.

Obiettivi che si intendono perseguire con il presente atto normativo:

- a) concentrare su un'unica Autorità di vigilanza (Ministero delle Attività Produttive) i controlli sulla natura mutualistica di tutti gli Enti Cooperativi;
- b) semplificare e pertanto, rendere più rapidi ed efficaci i provvedimenti “sanzionatori” nei confronti dell’Ente cooperativo “irregolare”.



Ministero delle Attività Produttive

RELAZIONE ILLUSTRATIVA E TECNICO-NORMATIVA AL DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI VIGILANZA SUGLI ENTI COOPERATIVI PREVISTO DALL'ART. 7 DELLA LEGGE N. 142 DEL 3 APRILE 2001.

Il presente Decreto Legislativo nasce dall'esigenza di ammodernare e riordinare le norme in materia di controlli sugli Enti Cooperativi manifestata dal Parlamento con la legge delega del 3 aprile 2001 n.142(art. 7).

La materia è stata fino ad oggi disciplinata dal codice civile e dal Decreto Legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 14 Dicembre 1947 n. 1577, nonché da successive disposizioni, le più importanti delle quali sono contenute nella Legge 31/1/1992, n.59 che, tuttavia apparivano in buona parte superate dai tempi ed inadatte a rendere la predetta vigilanza sugli Enti Cooperativi sufficientemente penetrante.

Da diverso tempo a questa parte si è infatti sentita l'esigenza di rendere più efficiente ed efficace il sistema dei controlli in materia di cooperazione al fine di evitare quei fenomeni di snaturamento delle finalità mutualistiche che si sono sempre più frequentemente manifestate.

Da qui l'opportunità di emanare una Legge di delega al Governo per rivisitare il sistema dei controlli sugli Enti Cooperativi . Il Parlamento ha optato per tale scelta legislativa in quanto la complessità di tale "sistema" era tale da rendere opportuna la redazione di "uno o più decreti legislativi".

Il Decreto delegato che, in base a tali necessità, è stato così predisposto persegue i seguenti fondamentali obiettivi, tutti coerenti con la delega parlamentare.

- a) *concentrare su un'unica autorità di vigilanza (Ministero delle Attività Produttive) i controlli sulla natura mutualistica di tutti gli Enti Cooperativi;*
- b) *espletare tale vigilanza attraverso un sistema di accertamenti (revisioni cooperative ed ispezioni straordinarie) concentrati sulla autentica natura mutualistica degli Enti Cooperativi e sulla loro corretta gestione amministrativa/contabile;*
- c) *rendere sempre più significativa la funzione assistenziale e di controllo sugli Enti Cooperativi, anche da parte delle Associazioni Nazionali riconosciute del movimento cooperativo nella logica di un complessivo innalzamento quali-quantitativo della attività di vigilanza;*
- d) *ampliare la base dei revisori di cooperative assicurando che i medesimi siano sempre più professionali e qualificati;*
- e) *semplificare e , pertanto, rendere più rapido ed efficace il procedimento "amministrativo" nei confronti degli Enti Cooperativi irregolari;*

I soggetti coinvolti per tali complessi obiettivi sono: primo fra tutti, il Ministero delle Attività Produttive e poi le Associazioni Nazionali riconosciute del movimento cooperativo alle quali aderiscono ben 40.000 Enti Cooperativi e che si è inteso coinvolgere con sempre maggiore proficuità nell'azione di assistenza e controllo del movimento cooperativo associato.

Attuando quanto previsto nell'art. 7 della Legge 3 aprile 2001 n° 142, si è predisposto un decreto legislativo di riordino ed ammodernamento della vigilanza in materia di cooperazione che consta di n° 24 articoli, di cui la presente relazione costituisce commento.

Si precisa che la normativa di cui trattasi non contrasta con norme costituzionali o con disposizioni comunitarie.

Art. 1

(Vigilanza cooperativa)

L'art. 1 fa rientrare nella vigilanza del Ministero delle Attività Produttive ogni forma di ente cooperativo senza i limiti prima contenuti nel decreto legislativo n. 1577/47 (c.d. "legge Basevi") che, all'art. 1, ne escludeva i casi per i quali norme speciali disponessero diversamente.

L'esclusività attiene ai controlli sulla "mutualità" che costituisce l'essenza stessa della natura dell'ente cooperativo ed è presupposto per le

agevolazioni di qualsivoglia natura (fiscale, finanziaria, creditizia, ecc...).

Si attua, in tal modo, quanto previsto dalla lettera i) dell'art. 7 Legge 142/2001, che demanda al legislatore delegato il compito di evitare sovrapposizioni e duplicazioni di adempimenti tra le varie tipologie di controllo evitando che sulla natura mutualistica dell'ente cooperativo possano esprimersi più autorità di controllo (ad esempio Ministero Attività Produttive, Amministrazione finanziaria, INPS).

Resta salva la vigilanza "concorrente" di altre autorità amministrative, prevista per materie di loro esclusiva competenza (ad esempio la vigilanza della Banca d'Italia sulle banche popolari e quelle di credito cooperativo ai sensi del Testo Unico in materia bancaria e creditizia, ovvero, dell'Amministrazione finanziaria in materia tributaria ecc...).

Si attua in tal modo la delega prevista nell'art. 7, comma 1.

Art. 2

(Modalità e soggetti abilitati)

L'art. 2 indica per le sole cooperative agevolate una cadenza ispettiva minima con periodicità biennale, mentre, per tutti gli altri enti cooperativi la suddetta revisione avverrà secondo cadenze e modalità stabilite con un D.M. che terrà anche conto dei criteri stabiliti nei decreti legislativi attuativi della delega prevista dall'articolo 5 della legge di riordino del diritto societario.

Si evita, in tal modo, di frammentare eccessivamente l'attività ispettiva. Si conferma poi l'esercizio della vigilanza da parte del Ministero e delle Associazioni nazionali riconosciute del movimento cooperativo limitatamente agli enti cooperativi ad esse aderenti.

Si precisano i contorni della vigilanza delle Associazioni individuandone poteri ed obblighi.

Si introduce la "certificazione" dei requisiti mutualistici (disciplinata più compiutamente nel successivo art. 5) al fine di consentire agli enti cooperativi interessati un più agevole accesso alle provvidenze previste in loro favore nel caso in cui non sia stato possibile effettuare il controllo ispettivo.

Si attua in tal modo la delega prevista dall'art. 7 comma 1 lettera d).

Art. 3
(Riconoscimento delle Associazioni)

La legislazione vigente (legge Basevi), risalente alla fine degli anni quaranta quando il settore cooperativo si componeva di alcune migliaia di sodalizi, prevede un minimo di mille cooperative perché una Associazione possa chiedere ed ottenere il riconoscimento. Ora che il numero complessivo degli enti cooperativi si aggira su cifre nettamente superiori l'aggiornamento di cui si discute è orientato nel senso dell'innalzamento della soglia minima numerica. In tal senso si è provveduto richiedendo, a partire dal 1 gennaio 2004, l'adesione di almeno 2000 enti.

Si attua in tal modo la delega prevista dall'art.7 comma 1 lettera m).

Art. 4
(Oggetto della revisione cooperativa)

L'art. 4 individua l'oggetto dei controlli da effettuare in sede di revisione cooperativa, con preminenza per l'attività assistenziale e di consulenza (comma 1) seguita da un penetrante controllo sulla natura mutualistica dell'ente cooperativo (comma 2). La norma ha come obiettivo quello di individuare elementi concreti di mutualità per consentirne una effettiva parametrizzazione (reale consistenza della base sociale, partecipazione dei soci alla vita dell'impresa ed allo scambio mutualistico, ecc...)

Si prevede altresì una verifica di conformità del rapporto di lavoro instaurato tra socio e cooperativa al regolamento di cui all'art. 6 della legge n. 142/2001; tanto al fine di garantire la correttezza giuridica del rapporto stesso.

Si attua in tal modo la delega prevista nel comma 1, lettera b) numeri 1 e 2 e lettera c).

Art. 5
(Conclusioni della revisione cooperativa)

L'art. 5 introduce la novità del "certificato" di avvenuta revisione rilasciato all'ente cooperativo per eventuali esigenze attestative o certificative.

Importante ed innovativo anche quanto previsto in tema di “diffida”, atto amministrativo ora rimesso direttamente alla responsabilità del revisore incaricato dell’ispezione la cui azione è comunque, sempre, soggetta al controllo di merito dell’Amministrazione vigilante.

Detta innovazione semplifica ed accelera il controllo ispettivo rendendolo più efficace: la “diffida” non è più atto propedeutico all’adozione di un provvedimento sanzionatorio.

Si attua in tal modo la delega prevista dal comma 1.

Art. 6 **(Dichiarazione sostitutiva)**

L’art. 6 introduce, come ulteriore novità, la possibilità di una “certificazione” da parte dell’ente cooperativo riguardante i propri requisiti nel caso in cui questa sia necessaria per l’ottenimento di agevolazioni di qualsivoglia natura, in assenza di avvenuta ispezione.

Affinché l’ente possa “certificare” la propria posizione è prevista una serie di oneri di natura documentale, atti a garantire, almeno in linea di massima, la presumibile legittimità della richiesta.

Si attua in tal modo la delega prevista dal comma 1.

Art. 7 **(Il revisore di cooperative)**

Viene delineata la figura del revisore di ente cooperativo.

Al momento attuale non viene prevista la possibilità di stipulare convenzioni con le Associazioni nazionali in quanto è in fase di esame parlamentare piuttosto avanzato la proposta, di origine governativa, di una disposizione – inserita in uno dei cd. “collegati” alla legge finanziaria - soppressiva di tale facoltà.

Si prevede una qualificazione professionale dei revisori attraverso appositi corsi di formazione promossi dal Ministero o dalle Associazioni previa specifica autorizzazione.

Si istituisce l’elenco dei revisori.

Si attua in tal modo la delega prevista dal comma 1, lettera h).

Artt. 8, 9 e 10

(Modalità e soggetti incaricati. Oggetto dell'ispezione straordinaria. L'ispettore di cooperative)

Trattasi di un "pacchetto" normativo che riguarda l'ispezione straordinaria ministeriale nelle sue modalità di esecuzione, nel suo oggetto nonché nei poteri attribuiti all'ispettore del Ministero.

Si pone in evidenza la natura dei controlli dell'ispezione straordinaria che, a differenza della revisione cooperativa, non assume caratteristiche consulenziali – assistenziali ma meramente ispettive aggiungendo ai controlli sulla natura mutualistica dell'ente cooperativo anche quelli relativi ad una sostanzialmente corretta gestione amministrativo-contabile.

Si affinano anche i controlli sul rapporto di lavoro socio-cooperativa.

Si conferiscono all'ispettore significativi poteri per rendere il controllo penetrante e "a tutto campo" in grado di garantire lo Stato nei confronti di comportamenti gravemente irregolari dell'ente interessato.

L'ispezione straordinaria diviene il "fulcro" della vigilanza dello Stato che la esercita attraverso suoi funzionari appartenenti ad un apposito profilo professionale inserito nell'organico del Ministero delle Attività Produttive.

E' attraverso tale strumento che si rilancia concretamente l'obiettivo di reprimere le manifestazioni patologiche del movimento cooperativo quanto a "spurietà" e/o "cattiva gestione".

In tal modo si attua la delega prevista nel comma 1, lettere f) e i).

Art. 11

(Certificazione del bilancio)

Si adeguano i parametri previsti dall'art. 15 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, rendendoli più congrui rispetto alla onerosità della certificazione del bilancio di esercizio degli enti cooperativi di dimensioni medio-grandi. Prevedere, infatti, la certificazione – che costituisce un onere economico rilevante – per bilanci di limitata consistenza appare eccessivo nonché dispendioso.

Si eleva soprattutto il parametro relativo alla riserve indivisibili portandolo dalle attuali lire 4.045.862.466 ad Euro 4.000.000=.

Gli attuali parametri relativi alla produzione ed ai prestiti da soci sono, rispettivamente, pari a lire 107.889.659.053 (Euro 55.720.358,76) e lire 4.045.862.466(2.089.513,59)

La certificazione viene considerata quale atto complementare della vigilanza e l'ente cooperativo che sia obbligato a richiederla, ove inadempiente, può essere sottoposto al provvedimento sanzionatorio della gestione commissariale (art. 2543 c.c.).

Si attua in tal modo la delega prevista dal comma 1, lettera g).

Art. 12 (Provvedimenti)

Vengono riproposti i provvedimenti a carico degli enti cooperativi, già previsti dall'art. 11 della legge "Basevi".

Tra essi viene aggiunto quello previsto dall'art. 2540 c.c. in quanto, nella sua nuova stesura, l'articolo di legge non riguarda solo i cosiddetti provvedimenti "sanzionatori" ma tutti quelli che vengono comunque adottati dal Ministero.

Diventano atti "dovuti" alcuni provvedimenti sanzionatori adottati a seguito di irregolarità di particolare gravità (enti che si sottraggono all'attività di vigilanza, che non perseguono scopi mutualistici, che violano i regolamenti di cui all'art. 6 della legge n. 142/2001):

Al fine di semplificare l'azione amministrativa viene eliminata la necessità della "previa diffida" rispetto all'adozione del provvedimento sanzionatorio ("diffida" lasciata alla valutazione del revisore o dell'ispettore durante le rispettive fasi procedurali).

Viene altresì eliminato il "passaggio" dalla Commissione Centrale per le Cooperative (che esprimeva un parere "obbligatorio" non "vincolante" sui provvedimenti di cui trattasi) al fine di rendere il procedimento più semplice e rapido, pertanto, più efficace.

Sempre al fine della semplificazione e dell'efficacia dell'azione di vigilanza, viene eliminato l'intervento di altre autorità governative sul procedimento di adozione dei provvedimenti sanzionatori.

Si attua in tal modo la delega prevista dal comma 1.

Art. 13 - 14
(Collegio Sindacale)

E' stata previsto il carattere transitorio delle disposizioni relative al Collegio Sindacale fino alla data di emanazione dei decreti legislativi previsti dalla legge 3 ottobre 2001 n. 366.

Si è esteso agli Enti Cooperativi ed agli Enti Mutualistici di cui all'art. 2512 C.C. quanto già contenuto dall'art. 21, comma 5, Legge 266/1997. Il collegio sindacale non sarebbe, pertanto, più obbligatorio oltre che per la piccola società cooperativa, anche per quegli Enti Cooperativi (o Mutualistici) ordinari che stanno al di sotto dei parametri stabiliti dall'art. 2488 C.C. per le s.r.l.

Si è inoltre voluto limitare alle sole cooperative tenute alla certificazione del bilancio ex art. 15 Legge 59/92 (sempre se emittenti strumenti finanziari partecipativi e non) l'applicazione del Decreto Legislativo n° 58/1998.

Ciò al fine di non gravare eccessivamente sugli enti cooperativi di dimensioni ridotte.

Si attua in tal modo la delega prevista dal comma 1, lettera a).

Art. 15
(Istituzione dell'Albo Nazionale delle Cooperative)

Viene istituito l'Albo Nazionale degli enti cooperativi in sostituzione del Registro Prefettizio previsto dagli artt. 13 e 14 della legge "Basevi".

Si attua in tal modo la delega prevista dal comma 1, lettera n).

Art. 16
(Modifica alla legge 18 febbraio 1999, n. 28)

Si è inteso modificare la norma che assegnava agli enti cooperativi un termine di 6 mesi per recepire nei propri statuti le disposizioni di cui

all'art. 2536 del codice civile e dell'art. 11, comma 5, della legge n. 59 del 31 gennaio 1992; per cui si consente agli enti cooperativi di poter modificare i propri statuti anche dopo ma non oltre i termini concessi dall'Amministrazione in sede di controllo senza incorrere in sanzioni di sorta, sempre che abbiano ottemperato agli obblighi di versamento stabiliti dalle predette disposizioni.

Si attua in tal modo la delega del comma 1 .

Art. 17

(Modifica alla legge 31 gennaio 1992, n. 59)

La previsione si rende necessaria in quanto il comma dell'art. 11 della legge n. 59/92 accenna solo alla quota di "utili" da versare all'apposito capitolo del bilancio statale istituito dall'art. 20 della legge medesima; trattasi del 3% (art. 11 comma 4) degli utili realizzati dagli enti cooperativi non aderenti alle Associazioni nazionali riconosciute del movimento cooperativo. Nessun cenno, invece, fa il predetto comma 6 dell'art. 11 al versamento nell'apposito capitolo del bilancio statale del patrimonio residuo delle cooperative in liquidazione di cui al precedente comma 5 . Da qui la necessità di precisare che anche il patrimonio residuo degli enti cooperativi non aderenti alle Associazioni, in caso di liquidazione, deve essere devoluto all'apposito capitolo già richiamato e di cui al citato art. 20 della legge n. 59/92.

Si è inoltre esteso, con il comma 2 , quanto già previsto dall'art. 15 comma 3, della Legge 31.1.1992 n° 59 in tema di cooperative edilizie di abitazione, al fine di rendere più "trasparente" la gestione dell'ente mettendo a disposizione dei soci le risultanze del verbale di revisione o di ispezione straordinaria.

Si attua in tal modo la delega del comma 1,

Art. 18

(Vigilanza sulle Banche di Credito Cooperativo)

Si conferma il potere esclusivo di vigilanza del Ministero delle Attività Produttive in materia di mutualità anche nei confronti delle Banche di Credito Cooperativo fatta salva la vigilanza specifica della Banca d'Italia nelle materie di propria competenza.

Si attua in tal modo la delega di cui al comma 1,

Artt. 19 e 20
Norme transitorie ed abrogazioni

Sono state individuate le disposizioni per le quali è stata prevista un operatività subordinata all'entrata in vigore delle norme relative all'Albo nazionale di cui all'art. 7, comma 1, lett. n) della legge 03/04/2001 n. 142.

Sono state altresì individuate le disposizioni oggetto di specifica abrogazione.

Si attua in tal modo la delega prevista nel comma 1 , lett. q).

Art. 21
Invarianza di spesa

E' stata prevista esplicitamente la mancanza di nuovi oneri a carico del bilancio dello Stato.