

PROPOSTA DI LEGGE IN MATERIA DI CONTRASTO ALLE FALSE COOPERATIVE

Articolo 1

L'articolo 12, comma 3, del d.lgs 2 agosto 2002, n. 220, è sostituito dal seguente: "3. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2638, comma 2, del codice civile, gli enti cooperativi che non si sottopongono all'attività di vigilanza secondo le scadenze e le modalità stabilite dal presente decreto o non rispettano finalità mutualistiche, ad eccezione degli enti nei cui confronti siano stati adottati i provvedimenti di cui agli articoli 2545-sexiesdecies e 2545-septiesdecies del codice civile ed agli articoli 70 e seguenti del D.lgs. 1 settembre 1993, n. 385, sono cancellati, sentita la Commissione centrale per le cooperative, dall'albo nazionale degli enti cooperativi. Si applica il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'articolo 2545-septiesdecies del codice civile e dell'articolo 223-septiesdecies delle disposizioni di attuazione e transitorie del codice civile, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, lettera d), del codice civile.

Non si applica il comma 5-ter del presente articolo.

Articolo 2

All'articolo 7, comma 2, primo periodo, del d.lgs 2 agosto 2002, n. 220, sostituire le parole "da altre amministrazioni interessate" con le seguenti: "dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dall'Agenzia delle Entrate ovvero da altre amministrazioni da individuare con il decreto di cui al presente comma".

All'articolo 7, comma 2, secondo periodo, del d.lgs 2 agosto 2002, n. 220, aggiungere in fine le seguenti parole", anche con riguardo alla individuazione di categorie di cooperative o settori economici verso i quali esercitare con urgenza l'azione di vigilanza."

L'articolo 8, comma 3, del d.lgs 2 agosto 2002, n. 220, è sostituito dal seguente: "3. In caso di particolari esigenze le ispezioni possono essere effettuate anche da altri funzionari del Ministero, e, sulla base delle intese e delle convenzioni di cui al precedente articolo 7, comma 2, da funzionari di altre amministrazioni che abbiano frequentato i corsi di cui all'articolo 7, comma 3.

Articolo 3

1. L'articolo 6 del d.lgs 2 agosto 2002, n. 220, è sostituito dal seguente:

6. Dichiarazione sostitutiva.

1. Nel caso in cui l'ente cooperativo non sia stato sottoposto a vigilanza secondo le scadenze e le modalità stabilite dal presente decreto, è tenuto a trasmettere al MiSE e all'Associazione cui eventualmente aderisce, insieme alla comunicazione di cui all'articolo 10, comma 4, della legge 23 luglio 2009, n. 99, una dichiarazione, sottoscritta dal presidente dell'ente medesimo e, per asseverazione, dall'organo di controllo.

2. Se l'organo di controllo non è stato istituito, la sottoscrizione per asseverazione è apposta da un revisore contabile esterno, scelto fra i soggetti iscritti nel registro dei revisori legali dei conti.

3. Nella dichiarazione di cui al comma 1 sono indicati, oltre agli estremi identificativi dell'ente cooperativo e del legale rappresentante:

a) l'iscrizione all'albo nazionale delle società cooperative;

b) nelle cooperative di lavoro, la corrispondenza tra i rapporti di lavoro formalmente stipulati e le prestazioni effettivamente svolte dai soci, nonché la corresponsione ai soci lavoratori del trattamento economico previsto dagli articoli 3 e 6 della legge 3 aprile 2001, n. 142;

c) gli estremi del versamento del contributo dovuto ai fondi di mutualità nazionale, ai sensi degli articoli 8 e 11 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, o, in difetto, le motivazioni per il mancato versamento;

d) il numero dei soci, come risultante dal libro soci;

e) l'eventuale raccolta di prestito sociale ai sensi dell'articolo 13 del DPR 601/1973 e nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa vigente e dalle istruzioni della Banca d'Italia.

4. Alla dichiarazione sostitutiva deve essere allegato l'ultimo bilancio approvato, con l'indicazione degli estremi dell'avvenuto deposito presso il registro delle imprese, nonché copia del versamento del contributo biennale di revisione previsto dalle norme vigenti.

5. L'ente cooperativo che procede alla dichiarazione sostitutiva deve contestualmente formulare la richiesta prevista dall'articolo 2, comma 5.

6. Le eventuali dichiarazioni sostitutive prodotte devono essere indicate nel verbale di revisione o di ispezione straordinaria.

7. La copia della dichiarazione sostitutiva presentata, unitamente alla ricevuta dell'avvenuta notifica, può essere utilizzata, da parte dell'ente cooperativo, ai fini della richiesta di agevolazioni o di provvedimenti di favore alla pubblica amministrazione.

8. Qualora emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 75 e 76 del decreto del presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

2. *L'articolo 2, comma 5, del d.lgs 2 agosto 2002, n. 220, è sostituito dal seguente:* 5. Nel caso in cui l'ente cooperativo non abbia ancora ottenuto la revisione secondo le scadenze e le modalità stabilite dal presente decreto, deve formulare esplicita richiesta al Ministero dello Sviluppo Economico, ovvero, nel caso di enti cooperativi aderenti alle Associazioni, a quest'ultime.

Articolo 4

Qualora lo scioglimento di un ente cooperativo sia disposto entro due anni dalla sua iscrizione all'Albo delle Cooperative, di cui all'articolo 15 del d.lgs 2 agosto 2002, n. 220, il Ministero dello Sviluppo Economico deve comunicare la relativa notizia entro ... giorni all'Agenzia delle Entrate anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 28, comma 4, del d.lgs 21 novembre 2014, n. 175¹

¹ (d.lgs semplificazione fiscale: "Ai soli fini della validità e dell'efficacia degli atti di liquidazione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi e contributi, sanzioni e interessi, l'estinzione della società di cui all'articolo 2495 del codice civile ha effetto trascorsi cinque anni dalla richiesta di cancellazione del Registro delle imprese")

RELAZIONE GENERALE

L'Alleanza delle Cooperative italiane ha recentemente lanciato il "Manifesto per un'economia pulita" dove tra i principi e gli obiettivi espressi è importante ricordare quello di voler costruire un'altra Italia. Un Paese diverso, con nuova economia pulita, con un mercato sano -in cui continuo di più onestà, lealtà e correttezza- con maggior rispetto del lavoro, delle persone e delle opportunità per tutti. Un'economia in cui concorrenza leale, burocrazia semplificata e efficiente, creatività e crescita per tutti siano realtà; in cui il benessere della comunità sia il vero fine ultimo del fare impresa.

Più in particolare, un mercato in cui non ci sia posto per le false imprese: quelle che non rispettano le regole, esercitano concorrenza sleale e umiliano il valore del lavoro delle persone.

Le imprese efficienti non sono solo un luogo di lavoro, rappresentano un volano per la crescita degli individui e delle comunità in cui sono inserite. La buona impresa aiuta a superare diseguaglianze ed emarginazione, promuove dignità e senso civico.

La presente proposta di legge vuole rappresentare un tassello importante del mosaico rappresentato dal manifesto per un'economia pulita. La lotta alle false cooperative deve essere caratterizzata da una serie di iniziative che prestino attenzione anche ad altri fattori che investono il mercato e tutti gli attori del mercato:

- Il fenomeno del massimo ribasso nelle gare di appalto che, inevitabilmente, favoriscono le imprese che non rispettano i CCNL sottoscritti dalle Organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative;
- Il tema della legalità in generale e, a questo proposito, va ricordato che l'Alleanza delle Cooperative Italiane ha sottoscritto il protocollo di legalità con il Ministero dell'Interno allo scopo di contrastare l'infiltrazione delle organizzazioni criminali nel sistema imprenditoriale

e questo grazie a specifici controlli sulla regolarità dei flussi finanziari, delle norme lavoristiche e sulla sicurezza nei posti di lavoro.

Va detto comunque che tra i suddetti fattori c'è anche quello relativo alla governance delle cooperative allo scopo di rafforzare la partecipazione dei soci ai processi decisionali delle loro imprese anche per dare loro gli strumenti per rimuovere gli amministratori che, attraverso comportamenti illegittimi o non autentici sotto il profilo mutualistico, danneggiano la cooperativa e i soci stessi.

Considerando questi principi ed obiettivi, non è un caso che il movimento cooperativo abbia sviluppato capacità riconosciute dall'intero sistema imprenditoriale per consentire ai lavoratori espulsi dal mercato del lavoro di continuare a lavorare associandosi in cooperative, anche attraverso l'assistenza gratuita -nel primo anno di start up- e l'accesso alle strumentazioni finanziarie di sistema per favorire la fattibilità economico-finanziaria dei piani aziendali di avvio e sviluppo.

Negli ultimi anni la produzione normativa sul tema e' stata significativa, sia sul piano legislativo (l'articolo 7, comma 4, del D.L. 248/07, convertito nella legge 31/2008, cd. decreto mille proroghe, impone il CCNL stipulato dai sindacati comparativamente più rappresentativi a livello nazionale, quanto meno per la parte economica, non solo nei confronti dei soggetti aderenti alle centrali cooperative che lo hanno sottoscritto, ma anche nei confronti delle cooperative non aderenti), sia sul piano degli Accordi interconfederali e della decretazione ministeriale, con la previsione di procedure che vedono coinvolte anche le Organizzazioni sindacali e cooperativistiche al fine di orientare i livelli ispettivi del Ministero del Lavoro.

Evidentemente, tali interventi non sono ancora sufficienti.

Affinché vi sia una iniziativa efficace contro la falsa cooperazione, risulta necessario proporre una pluralità di strumenti che da una parte aumentino la capacità del sistema di vigilare le società cooperative e dall'altra sanzionino

in modo significativo quelle cooperative che, in un modo o nell'altro, non si sottopongono alla vigilanza stessa, godendo di una condizione di opacità.

Si propone, in primo luogo la sanzione della cancellazione dall'Albo delle Cooperative italiane, istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE), per le imprese cooperative che non siano state sottoposte alle revisioni/ispezioni previste dal d.lgs 220/2002, con conseguente scioglimento per atto dell'Autorità ai sensi dell'articolo 2545-septiesdecies c.c. e dell'articolo 223-septiesdecies delle disposizioni di attuazione e transitorie del codice civile² e devoluzione del patrimonio ai Fondi mutualistici per la promozione e sviluppo della cooperazione.

Eccezioni all'ambito di applicazione di tale norma sono da una parte le cooperative sottoposte a gestione commissariale o a provvedimento di scioglimento da parte del Ministero dello Sviluppo Economico e, dall'altra, le banche di credito cooperativo. Infatti, mentre le prime hanno già subito un provvedimento sanzionatorio -rispettivamente provvisorio e definitivo- da parte dell'Autorità competente, le seconde rispondono a criteri di vigilanza complessi in relazione agli interessi che perseguono.

Si tratta di un provvedimento estremamente severo, in quanto l'iscrizione al citato Albo è, ai sensi dell'articolo 2511 c.c., elemento costitutivo del modello cooperativo, in assenza del quale una società non può qualificarsi cooperativa. Conseguentemente, il mancato esercizio della vigilanza nei confronti della cooperativa implica non solo la sua cancellazione dall'Albo, ma la perdita della qualifica stessa di cooperativa.

² Articolo 223-septiesdecies. Fermo restando quanto previsto degli articoli 2545-septiesdecies e 2545-octiesdecies del codice, (...) gli enti cooperativi che non hanno depositato i bilanci di esercizio da oltre cinque anni, qualora non risulti l'esistenza di valori patrimoniali immobiliari, sono sciolti senza nomina del liquidatore con provvedimento dell'autorità di vigilanza da iscriversi nel registro delle imprese. Entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale i creditori o gli altri interessati possono presentare formale e motivata domanda all'autorità governativa, intesa ad ottenere la nomina del commissario liquidatore; in mancanza, a seguito di comunicazione dell'autorità di vigilanza, il conservatore del registro delle imprese territorialmente competente provvede alla cancellazione della società cooperativa o dell'ente mutualistico dal registro medesimo.

La sanzione della cancellazione è oggi disciplinata dall'articolo 12 del d.lgs 220/2002, il quale stabilisce che il MiSE, sulla base delle risultanze emerse in sede di vigilanza, valutate le circostanze del caso, può adottare, i seguenti provvedimenti: a) cancellazione dall'albo nazionale degli enti cooperativi; ... (omissis). Inoltre, gli enti cooperativi che si sottraggano all'attività di vigilanza o non rispettino finalità mutualistiche sono cancellati, sentita la Commissione centrale per le cooperative, dall'albo nazionale degli enti cooperativi.

Con l'iniziativa in esame, ai fini della sanzione della cancellazione dall'Albo, si sostituisce la fattispecie causale della "sottrazione all'attività di vigilanza" (che in ogni caso si recupera con il richiamo all'articolo 2638, comma 2, c.c.)³ con quella della "non sottoposizione" (evidentemente più ampia della prima). In altre parole, ai fini della cancellazione sarebbe sufficiente che la cooperativa non sia stata sottoposta alla vigilanza, indipendentemente dalla sua volontà o disponibilità.

- Ciò rende necessario porre il problema, presente da anni, della efficienza del sistema di vigilanza cooperativa. Infatti, se l'obiettivo è quello di cancellare dall'Albo le cooperative che non siano state vigilate nell'arco del periodo stabilito dalla legge (annuale o biennale), in tal caso il sistema non può avere difetti. Non è possibile, cioè, immaginare che una cooperativa sia cancellata per l'inefficienza degli strumenti di vigilanza.

È quindi necessario, oltreché opportuno, introdurre una logica di collaborazione tra i soggetti chiamati a vigilare sulle cooperative, avendo comunque attenzione ad evitare sovrapposizioni e duplicazioni di adempimenti previsti dalle varie tipologie di controllo.

³ Sono puniti con la reclusione da uno a quattro anni gli amministratori, i direttori, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili, i sindaci e i liquidatori di società i quali, in qualsiasi forma, anche omettendo le comunicazioni dovute alle Autorità pubbliche di vigilanza, consapevolmente ne ostacolano le funzioni. Secondo la dottrina il concetto di ostacolo va dal mero ritardo alle ostruzioni più gravi, devono essere ostacoli non momentanei e non irrilevanti alle attività di vigilanza (occultamento di documenti o distruzione degli stessi, opposizione ad ispezioni, il ritardo ingiustificato, il comportamento pretestuoso nella trasmissione di documenti ovvero la trasmissione di dati con modalità tali da rallentare o intralciare l'attività di verifica e controllo.

Più precisamente, la proposta è quella di raccordare i soggetti deputati a svolgere il controllo mutualistico nei confronti delle cooperative attraverso intese che consentano al MiSE di coordinare revisori provenienti anche da altre Amministrazioni (ad esempio, l'Agenzia delle Entrate, il Ministero del Lavoro, le Camere di commercio) nello svolgimento dell'attività di vigilanza, presupponendo ovviamente la formazione del personale dedicato.

Si devono creare le sinergie sufficienti per un programma di revisioni che abbia per oggetto prioritario le cooperative che non siano state sottoposte da lungo tempo alle revisioni o alle ispezioni, così come le cooperative appartenenti ai settori più a rischio.

Gli sforzi di programmazione ed organizzazione non potranno, tuttavia, mai escludere piccole falle nel sistema di vigilanza. E' quindi bene prevedere misure di sicurezza per evitare ingiuste cancellazioni. Uno strumento che si intende riprendere e rilanciare è quello della autocertificazione o, ancor meglio, della "dichiarazione sostitutiva", attualmente disciplinata dall'articolo 6 del d.lgs 220/2002. L'intento è quello di arricchire sul piano normativo le notizie da riportare nella dichiarazione sostitutiva, inserendo voci coerenti con l'obiettivo di identificare le false cooperative. Inoltre, nel predisporre la dichiarazione sostitutiva, la cooperativa deve richiedere contestualmente la revisione al MiSE.

L'ultimo intervento prevede che lo scioglimento degli enti cooperativi debba essere comunicato dal MiSE, entro predeterminati giorni dalla relativa adozione, all'Agenzia delle Entrate ai fini dell'applicazione dell'articolo 28, comma 4, del d.lgs 21 novembre 2014, n. 175. Tale disposizione prevede che l'estinzione della società di cui all'articolo 2495 del codice civile (in base al quale, dopo la cancellazione della società, i creditori sociali non soddisfatti possono far valere i loro crediti nei confronti dei soci, fino alla concorrenza delle somme da questi riscosse in base al bilancio finale di liquidazione, e nei confronti dei liquidatori se il mancato pagamento è dipeso da colpa di questi) ha effetto trascorsi cinque anni dalla richiesta di cancellazione dal Registro delle imprese ai soli fini della validità e dell'efficacia degli atti di

liquidazione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi e contributi, sanzioni e interessi.

- L'obiettivo è quello di dare un ulteriore strumento all'Agenzia delle Entrate di intervenire nei confronti di cooperative che si costituiscono e si sciolgono in tempi eccessivamente ristretti, nascondendo spesso intenti fraudolenti verso il mercato e lo Stato.